



DKI, DG
Deliberacja zgodna z delimitacją elektroniczną,
dokonana w dniu 2019-04-30 przez
Dyrektora Biura Ministra
w systemie EKD (podpis)

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.01.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 20 – Gospodarka
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz – Minister Przedsiębiorczości i Technologii od dnia 9 stycznia 2018 r. Do dnia 8 stycznia 2018 r. budżet państwa w części 20 – Gospodarka wykonywało Ministerstwo Rozwoju kierowane od 28 września 2016 r. przez Mateusza Morawieckiego – Prezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju i Finansów. (dowód: akta kontroli str. 33)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Dominika Manicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/20/2019 z dnia 22 stycznia 2019 r.2. Małgorzata Duraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/19/2019 z dnia 22 stycznia 2019 r.3. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/18/2019 z dnia 22 stycznia 2019 r.4. Renata Patkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/24/2019 z dnia 06 lutego 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania budżetu państwa w roku 2018 określonego w *ustawie budżetowej na rok 2018* z dnia 11 stycznia 2018 r.² pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 20 – Gospodarka oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,

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

² Dz. U. poz. 291.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³ (dalej: *ufp*), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 20 – Gospodarka.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola należności pozostałych do zapłaty u dysponenta trzeciego stopnia,
- analiza stanu zobowiązań,
- kontrola realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 20 – Gospodarka w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad wydatków budżetowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 20 – Gospodarka limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa kontrola wybranej próby dotacji udzielonych przez dysponenta głównego,
- szczegółowa kontrola wybranej próby zrealizowanych dochodów dysponenta trzeciego stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranej próby zrealizowanych wydatków dysponenta trzeciego stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- szczegółowa kontrola wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- szczegółowa kontrola prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka wykorzystano również wyniki kontroli wykorzystania dotacji celowej przez Polski Instytut Ekonomiczny, utworzony w miejsce zlikwidowanego Instytutu Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur – Państwowego Instytutu Badawczego, na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o *Polskim Instytucie Ekonomicznym*⁴.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁴ Dz. U. poz. 1735.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 20 – Gospodarka był w okresie od 1 do 8 stycznia 2018 r. Prezes Rady Ministrów, a od 9 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii. W 2018 r. ustanowiono dysponentów trzeciego stopnia:

- 23 kierowników Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej;
- czterech kierowników w Stałych Przedstawicielstwach RP przy organizacjach międzynarodowych za granicą, tj. Wydziału Ekonomiczno-Handlowego w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli; Zespołu do spraw UNIDO w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Wiedniu, Zespołu Ministra Rozwoju i Finansów w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z siedzibą w Paryżu oraz Zespołu Stałego Przedstawiciela RP przy WTO w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Genewie;
- Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ustanowionego ustawą z dnia 6 marca 2018 r. *o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*⁶.

W ciągu roku, w związku z realizacją art. 11 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. *o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna*⁶, postawiono w stan likwidacji oraz zlikwidowano wszystkie wydziały promocji handlu i inwestycji (WPHI): z dniem 31 stycznia 2018 r. w: Kijowie, Bukareszcie, New Delhi, Helsinkach, Zagrzebiu; z dniem 28 lutego 2018 r. w: Tokio, Kuala Lumpur, Oslo, Pekinie, Sofii; z dniem 31 marca 2018 r. w: Algierze, Dublinie, Sztokholmie, Bernie; z dniem 30 kwietnia 2018 r. w: Moskwie, Kairze, Wilnie, Johannesburgu, Londynie oraz z dniem 31 maja 2018 r. w: Mińsku, Nowym Jorku, Madrycie i Atenach.

Minister właściwy do spraw gospodarki sprawował nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar i Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki podlegały Urząd Dozoru Technicznego oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości⁷. Minister sprawował także nadzór nad Polskim Centrum Akredytacji oraz 37 instytucjami badawczymi⁸.

W ramach części 20 – Gospodarka finansowano zadania dotyczące⁹:

- kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej;
- podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej;

⁵ Dz. U. poz. 648.

⁶ Dz. U. poz. 1491, ze zm.

⁷ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizowała część zadań wspierających eksport.

⁸ Od dnia 22 września 2018 r. Minister sprawował nadzór nad 36 instytucjami badawczymi w związku z likwidacją Instytutu Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur - Państwowego Instytutu Badawczego i utworzeniem Polskiego Instytutu Ekonomicznego, nad którym nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów

⁹ Art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.).

- formułowania założeń współpracy gospodarczej z zagranicą;
- współpracy z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz prowadzenia 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;
- promocji gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- kontroli 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;
- wprowadzania środków administrowania obrotem z zagranicą towarami i usługami, a także sprawy przywozu i wywozu technologii;
- udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej.

Z dniem 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju przekształcono w Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (dalej: MIiR)¹⁰ oraz utworzono Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT lub Ministerstwo), w skład którego weszły komórki organizacyjne zlikwidowanego Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy działu *gospodarka* oraz pracownicy obsługujący sprawy tego działu¹¹. W konsekwencji zmian zawarto dwa niżej opisane porozumienia:

- z dnia 15 stycznia 2018 r. pomiędzy Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju a Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie *tymczasowego trybu pracy Ministerstwa Inwestycji i Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii*; podstawą zawarcia tego porozumienia był art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*¹²; ustalono m.in., że do czasu wejścia w życie nowych regulacji zachowują moc dotychczasowe zarządzenia, decyzje oraz inne akty wewnętrzne Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju, w tym komórki organizacyjne MR realizują zadania w zakresie swojej dotychczasowej właściwości,
- z dnia 24 stycznia 2018 r., z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r., pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju a Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii, dotyczące zachowania ciągłości realizacji zadań dysponenta trzeciego stopnia w ramach części 20 – Gospodarka, w tym; realizacji budżetu, prowadzenia rachunkowości, sporządzania, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych i finansowych oraz realizacji obowiązków pracodawcy, a także korzystania z systemu Quorum w celu prowadzenia rachunkowości, sprawozdawczości i spraw kadrowych; postanowienia porozumienia obowiązywały do 30 marca 2018 r., a dla spraw związanych ze sprawozdawczością – do czasu ich zakończenia.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 103).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102).

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 i 2203.

W części 20 – Gospodarka:

- dochody zaplanowano w wysokości 500 310,0 tys. zł oraz zrealizowano w kwocie 118 435,3 tys. zł, co stanowiło 0,03% ogółu dochodów budżetu państwa,
- wydatki budżetu państwa zaplanowano w wysokości 555 359,5 tys. zł oraz zrealizowano w kwocie 500 605,7 tys. zł (wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego), co stanowiło 0,13% ogółu wydatków budżetu państwa,
- wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 614 085,0 tys. zł oraz zrealizowano w kwocie 507 378,8 tys. zł, co stanowiło 0,76% ogółu wydatków budżetu środków europejskich.

W ramach części 20 – Gospodarka odrębną kontrolą objęto prawidłowość wykorzystania przez Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur - Państwowy Instytut Badawczy (obecnie Polski Instytut Ekonomiczny) dotacji celowej udzielonej przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, przeznaczonej na wspieranie rozwoju gospodarki i innowacyjności.

IV. Ocena kontrolowanej działalności¹³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w części 20 – Gospodarka prawidłowo gromadzono bieżące dochody budżetowe. Wydatki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich dokonane zostały w sposób legalny, celowy i gospodarny. Zadania ujęte w planie finansowym MPiT w układzie zadaniowym zostały zrealizowane.

Dane wykazane w sporządzonych przez dysponenta części 20 – Gospodarka łącznych sprawozdaniach budżetowych za 2018 r., a także w sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych, były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Dysponent części wywiązywał się z obowiązku sprawowania nadzoru, o którym mowa w art. 175 *u.f.p.*

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w systemie finansowo-księgowym MPiT widoczne były rejestry, w których ujęte zostały dokumenty części 34 – Rozwój regionalny zaewidencjonowane przed dokonaniem migracji bazy danych z MIIR do MPiT, co stanowi naruszenie zasady podmiotowości wynikającej z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹⁴ – w konsekwencji nie jest możliwe uzgodnienie obrotów zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej sporządzonego na dzień 31 grudnia 2018 r. z obrotami dzienników częściowych dysponenta

¹³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 351

trzeciego stopnia części 20 – Gospodarka, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*;

- zaniechanie wystąpienia do Ministra Finansów o skorygowanie wydatków do kwoty, która faktycznie zostanie wykorzystana do końca roku budżetowego, ewentualnie ich zablokowania w sytuacjach wskazanych w art. 177 *ufp*;
- nierzetelne dokonanie wyboru biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania sprawozdania merytorycznego i sprawozdania finansowego z realizacji umowy o udzielenie dotacji celowej dla Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – PIB (dalej: IBRKK lub Instytut);
- potwierdzenie opinii biegłego rewidenta, w sytuacji gdy jej zakres był niezgodny z wymogami stawianymi badaniu i opinii w umowie dotacji celowej,
- niezachowanie terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 *ufp* i umowy dotacji celowej na zatwierdzenie sprawozdań z realizacji dotacji udzielonej IBRKK.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane dochody w części 20 – Gospodarka wyniosły 118 435,3 tys. zł i były o 76,3% niższe od kwoty planowanej w *ustawie budżetowej na 2018 r.* (500 310,0 tys. zł) oraz o 57,9% niższe od wykonania w 2017 r. (281 279,5 tys. zł). Niezrealizowanie zaplanowanych dochodów nastąpiło z uwagi na brak wpłaty dywidendy za rok 2017 od tych podmiotów, które z dniem 9 stycznia 2018 r. przeszły pod nadzór właścicielski Prezesa Rady Ministrów. Według planu dochody z tytułu wpłat dywidendy w części 20 – Gospodarka miały wynieść 416 000 tys. zł. Na etapie konstruowania w 2017 r. planu dochodów na 2018 r. w części 20 – Gospodarka zaplanowano dywidendę od siedmiu spółek: PKO Bank Polski SA, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Totalizator Sportowy Sp. z o.o., Grupa Azoty SA, Grupa Azoty Zakłady Azotowe Puławy SA, INOFAMA SA, PREMA SA. Dochody z tytułu wpłat dywidend faktycznie zostały osiągnięte w wysokości 95,6 tys. zł od spółek innych niż te, od których pierwotnie planowano tego rodzaju dochody na 2018 r., ponieważ spółki te przekazano do nadzoru właścicielskiego Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii w trakcie 2018 r. Ponadto w rozdziale 75624 *Dywidendy* uzyskano dochody na kwotę 158,0 tys. zł, stanowiącą zasądzone odsetki od zaległej dywidendy należnej od Kieleckich Kopalni Surowców Mineralnych SA w upadłości z siedzibą w Warszawie oraz zwrot kosztów postępowania sądowego.

Wykonanie dochodów w pozostałych działach w części 20 – Gospodarka nastąpiło na poziomie wyższym od planu. Wyższe od zaplanowanych były m.in.: wpłata z części zysku osiągniętego przez Urząd Dozoru Technicznego za 2017 r., zwroty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem z odsetkami przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA (PAIH SA), wpłaty z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych w związku z likwidacją WPHI.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. – w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w *sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne* oraz późniejszych zmian tego aktu w trakcie 2017 r.¹⁵ – Minister Rozwoju i Finansów (minister właściwy do spraw gospodarki) wykonywał prawa z akcji i udziałów 212 spółek. Skarb Państwa posiadał w tych spółkach akcje i udziały o szacowanej na dzień bilansowy wartości 28 329 819,1 tys. zł. Z dniem 9 stycznia 2018 r. wszystkie spółki będące w nadzorze właścicielskim Ministra Rozwoju i Finansów na mocy przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*¹⁶ przeszły do nadzoru Prezesa Rady Ministrów.

W ciągu 2018 r. Prezes Rady Ministrów przekazał¹⁷ do nadzoru Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii 187 spółek z udziałem Skarbu Państwa. Ostatecznie według stanu na 31 grudnia 2018 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii wyko-

¹⁵ Dz. U. poz. 10, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1182, ze zm.

¹⁷ Pisma z 20 i 27 marca 2018 r. oraz 25 maja 2018 r. i 5 lipca 2018 r.

nywał prawa z akcji i udziałów w 169 spółkach. W stosunku do 18 spółek Minister Przedsiębiorczości i Technologii zakończył nadzór właścicielski przede wszystkim z uwagi na wykreślenie ich z Krajowego Rejestru Sądowego lub zbycie udziałów/akcji w ramach realizacji opcji z umowy prywatyzacyjnej. Skarb Państwa posiadał łącznie w tych spółkach akcje i udziały – oszacowane zgodnie z polityką rachunkowości obowiązującą w MPiT – o łącznej wartości 1 701 088,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2317-2334, 2412-2513)

Na koniec 2018 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 20 – Gospodarka pozostały do zapłaty należności na kwotę 706 003,4 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2017 wykazane należności są mniejsze o 42,5%. Zmniejszenie należności o 522 159,7 tys. zł w stosunku do roku ubiegłego nastąpiło prawie w całości (99,9%) w rozdziale 150095 – *Pozostała działalność*. Były to należności po zlikwidowanym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz zaległa dywidenda od jednego podmiotu. Wykazanie niższych należności jest wynikiem zmiany sposobu prezentacji należności długoterminowych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych. Dyrektor Departamentu Budżetu Gospodarki wyjaśniła¹⁸, że po dokonaniu ponownej analizy przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*¹⁹ w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych ujęto wyłącznie te należności, których pierwotny termin płatności przypadał do dnia 31 grudnia 2018 r. Nie ujęto natomiast w tym sprawozdaniu należności wymagalnych w latach następnych. Zaległości na koniec 2018 r. wyniosły 676 945,3 tys. zł, co stanowi 99,0% zaległości wykazanych na koniec 2017 r. Są to przede wszystkim wymagalne należności po zlikwidowanym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 2340, 2343-2344, 2412-2414)

Szczegółowym badaniem NIK objęta 46 dowodów księgowych dotyczących dochodów o łącznej wartości 6 993,0 tys. zł, co stanowiło 35,7% kwoty dochodów zrealizowanych przez dysponenta trzeciego stopnia w części 20 – Gospodarka. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Skontrolowane dochody uzyskano przede wszystkim z tytułu opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu oraz za decyzje wprowadzające zmiany w tych zezwoleniach (zwiększenie limitu). Należności były ustalane prawidłowo, w wysokości określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie. Opłaty były wnoszone przez przedsiębiorców przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu oraz za decyzje wprowadzające zmiany w tych zezwoleniach przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii. Minister nie wydał w 2018 r. decyzji o cofnięciu zezwolenia na podstawie przesłanek określonych w art. 9⁵ ustawy z 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 2320, 2335-2339, 2351)

¹⁸ Pismo z dnia 15 marca 2019 r., znak IK: 950880.

¹⁹ Dz. U. poz. 109, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

W MPiT wystąpiły należności z tytułu kar i odszkodowań wynikające z umów, na łączną kwotę 579,7 tys. zł, w tym 16,4 tys. zł u dysponenta głównego (w rozdziale 50005 – *Promocja eksportu*) i 563,3 tys. zł u dysponenta trzeciego stopnia. Należności w części 20 – *Gospodarka* w 2018 r. wzrosły o 38,7%, co było spowodowane naliczeniem kar umownych w wysokości 161,7 tys. zł przez dysponenta trzeciego stopnia wobec przedsiębiorcy wykonującego w 2017 r. i 2018 r. przebudowę ciągów komunikacyjnych wraz z przyległymi pomieszczeniami sanitarnymi w budynku Ministerstwa. W części 20 – *Gospodarka* nie wystąpiły należności z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych.

Skuteczność i adekwatność działań podejmowanych przez dysponenta trzeciego stopnia w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie trzech zaległości (100% zaległości, które wystąpiły w 2018 r.) na łączną kwotę 674,6 tys. zł. Prawdopodobność i skuteczność działań dysponenta nie budzi zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 2326-2330, 2341-2342, 2347-2411)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 20 – *Gospodarka* zostały zrealizowane w kwocie 500 605,7 tys. zł, co stanowiło 90,1% planu po zmianach. W zrealizowanych wydatkach ujęto kwotę 2 255,7 tys. zł wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Z kwoty 5 299,9 tys. zł. ujętej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego²¹, do dnia 31 marca 2019 r., nie wykorzystano 3 044,2 tys. zł. Ze środków niewygasających planowano przebudowę sali konferencyjnej w gmachu Ministerstwa, wydatki inwestycyjne oraz zlecenie analiz i opracowań dotyczących programów Przemysłu 4.0 i Centrum Kompetencji Przemysłu Przyszłości. Wydatki na analizy i opracowania zrealizowano w kwotach niższych niż planowano z uwagi na brak wykonawców prac, unieważnienie procedury realizacji zamówienia publicznego na wykonanie usług oraz obniżone w porównaniu z szacunkami MPiT oferty wykonawców.

Na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2018 r. wpłynął również jeden wydatek w kwocie 1 010,8 tys. zł (płatność za opracowanie²² na zlecenie MPiT), który nie został opłacony w dniu 29 marca 2019 r. w sesji przedłużonej przez NBP do godziny 17:00. W dniu 29 marca 2019 r. w MPiT dokonano odbioru opracowania i po otrzymaniu faktury elektronicznej od wykonawcy, przekazano zlecenie płatności do NBP (godzina 16:58:47). NPB odnotował zlecenie płatnicze MPiT, jako przekazane do płatności w dniu 1 kwietnia 2019 r. w sytuacji, gdy

²¹ Dz. U. poz. 2346.

²² Na wniosek Departamentu Innowacji w MPiT wykonano „Opracowanie koncepcji Centrum Kompetencji Przemysłu Przyszłości o strukturze rozproszonej opartego na modelu platformowym oraz testy funkcjonowania opracowanej koncepcji z wykorzystaniem istniejących zasobów w wybranym regionie.”

termin dokonywania wydatków ze środków niewygasających upływał w dniu 31 marca 2019 r., a w faktycznie w ostatnim dniu roboczym 29 marca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 169-175, 1300-1411)

W 2018 r. wydatki w części 20 – Gospodarka były o 1 950 032,6 tys. zł, tj. 79,6% niższe niż w 2017 r. Wynikało to głównie z poniesienia w 2017 r. jednorazowych wydatków na zakup i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym spółek Polski Fundusz Rozwoju SA (dalej: PFR SA) i PAIH SA oraz zmiany zadań finansowanych z części wynikających z reorganizacji MPiT i MliR. W 2018 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 507 378,8 tys. zł, tj. 82,6% planu po zmianach.

Zobowiązania niewymagalne wyniosły 5 704,4 tys. zł i były o 262,7 tys. zł (4,6%) niższe niż w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 169-175, 189-193, 1414-1417)

Wydatki budżetu państwa zostały przeznaczone w szczególności na:

- dotację celową dla PAIH SA w łącznej kwocie 50 332,0 tys. zł, przeznaczoną na promocję eksportu polskich przedsiębiorców i wpieranie polskich inwestycji za granicą oraz dotację podmiotową i celową dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) w łącznej kwocie 53 254,6 tys. zł;
- finansowanie programów wieloletnich, w tym „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023” w kwocie 120 519,7 tys. zł;
- sfinansowanie kosztów funkcjonowania Ministerstwa w łącznej kwocie 118 036,8 tys. zł.

Wydatki majątkowe, zaplanowane w *ustawie budżetowej na 2018 r.* w kwocie 120 704,0 tys. zł, decyzjami dysponenta części o przeniesieniu wydatków zwiększono per saldo o kwotę 1 232,4 tys. zł do kwoty 121 936,4 tys. zł. Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 111 832,2 tys. zł, stanowiącej 91,7% planu po zmianach. Dotyczyły one głównie dofinansowania inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023* (kwota 106 415,5 tys. zł) oraz wydatków majątkowych Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, jako dysponenta III stopnia (kwota 5 049,8 tys. zł). Wydatki majątkowe zaplanowane w ramach wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018 r., zrealizowano w I kwartale 2019 r. w planowanej kwocie 805,4 tys. zł.

– (dowód: akta kontroli str. 1311-1312, 1763-1825)

Szczegółową kontrolą NIK objęto wykorzystanie wszystkich środków przyznanych z rezerwy ogólnej (w kwocie 8 500,0 tys. zł) oraz dobranych celowo środków z rezerw celowych z budżetu państwa w łącznej kwocie 14 945,6 tys. zł, tj. 48,3% przyznanych środków z rezerw (30 960,2 tys. zł), a także wszystkie środki przyznane z rezerwy celowej budżetu środków europejskich – w łącznej kwocie 158 400,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 214-215, 1469, 1834, 1836, 2012)

Środki z rezerwy ogólnej przyznane w kwocie 8 500,0 tys. zł na program Wsparcia Technologicznego Europejskiej Agencji Kosmicznej, zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Środki z rezerw celowych budżetu państwa:

- w kwocie 15 006,4 tys. zł, przeznaczone na uzupełnienie płatności II i III raty składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 14 246,7 tys. zł (tj. 94,9%); pozostałe środki w kwocie 759,7 tys. zł stanowiły oszczędności powstałe na skutek różnic kursowych i zostały w całości zablokowane;
- w kwocie 2 432,5 tys. zł, po korekcie decyzji Ministra Finansów dokonanej na wniosek dysponenta części²³, przeznaczone na realizację poddziałania 3.3.2 POIR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki – Brand* zostały wykorzystane w kwocie 699,0 tys. zł (28,7%); niskie wykorzystanie wynikało z niższego niż planowano zapotrzebowania na środki pieniężne ze strony partnerów projektu i obniżenia wynagrodzenia wykonawcy z uwagi na brak kwalifikowalności części wydatków w ramach realizacji umów branżowych programów promocji.

Niewykorzystane środki z rezerwy decyzją dysponenta części zostały częściowo zablokowane. Blokadą objęto kwotę 1 100,0 tys. zł, a kwotę 633,5 tys. zł pozostawiono na sfinansowanie zadań, które planowano zrealizować w grudniu 2018 r. Pomimo starań departamentu merytorycznego zadań tych nie udało się zakończyć w planowanym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1488, 1513, 1581-1598)

Środki z rezerw celowych budżetu środków europejskich przeznaczone:

- w kwocie 8 400,0 tys. zł, po korekcie Ministra Finansów dokonanej na wniosek dysponenta części, na realizację poddziałania 3.3.2 POIR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki – Brand*, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 3 054,8 tys. zł (36,4%); niewykorzystane środki zostały częściowo zablokowane – blokadą objęto 5 340,0 tys. zł; niskie wykorzystanie środków wynikało z braku realizacji przez wykonawcę umów branżowych programów promocji realizowanych w ramach projektu;
- w kwocie 150 000,0 tys. zł na realizację poddziałania 3.2.2 PO IR *Kredyt na innowacje technologiczne*, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 73 497,6 tys. zł (49,0%) na wypłatę dla Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK); niewykorzystana kwota 76 502,4 tys. zł nie została objęta blokadą w trybie art. 177 *ufp*. Minister Przedsiębiorczości i Technologii nie zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej rezerwę celową.

Niskie wykorzystanie środków wynikało z uchybień stwierdzonych w trakcie weryfikacji wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów, które po-

²³ Na wniosek Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 12 grudnia 2018 r. Minister Finansów skorygował dwie decyzje z 10 października 2018 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018 i w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2018 r., przeznaczające środki z rezerw celowych na realizację poddziałania 3.3.2 POIR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki – Brand*. Minister Finansów zmienił kwoty razem: z rezerwy celowej z budżetu państwa (poz. 8 rezerwy) z 3 036,2 tys. zł na 2 432,5 tys. zł (zmniejszenie przyznanych środków o kwotę 603,7 tys. zł) oraz zmienił kwotę razem z rezerwy celowej z budżetu środków europejskich (poz. 98 rezerwy) z 11 530,8 tys. zł na 8 400,0 tys. zł (zmniejszenie przyznanych środków o 3 130,8 tys. zł).

mimo wystąpień BGK nie zostały terminowo usunięte, co uniemożliwiło dokonanie wypłat w zakładanej wysokości. Najczęstszymi błędami popełnianymi przez beneficjentów i wymuszającymi konieczność korekty wniosków były: brak załączonej dokumentacji z postępowań ofertowych, protokołów z wyboru wykonawcy, oświadczeń o bezstronności i brak opisu dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 1486-1578, 1584)

Minister Przedsiębiorczości i Technologii, w trybie art. 177 *ufp*, czterema decyzjami zablokował kwotę 23 087,8 tys. zł, w tym kwotę 17 747,8 tys. zł (3,2% planu po zmianach) środków budżetu państwa i kwotę 5 340,0 tys. zł (0,9% planu po zmianach) budżetu środków europejskich. Blokady były wynikiem oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań, niepełnego wykorzystania środków z rezerw celowych oraz oszczędności powstałych w związku z wcześniejszą niż zakładano likwidacją WPHI.

(dowód: akta kontroli str. 1579-1598)

Minister właściwy do spraw gospodarki zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 30 maja 2018 r. o *niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*²⁴ odpowiada za pomoc w obszarze innowacji i ustalenie limitu na wypłatę premii technologicznej. Bank Gospodarstwa Krajowego, Instytucja Pośrednicząca w poddziałaniu 3.2.2 PO IR, wypłaca premię technologiczną w ramach limitu ustalonego na ten cel przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Z dniem 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju przekształcono w MliR oraz utworzono MPiT. Instytucja Zarządzająca PO IR, odpowiedzialna za obsługę finansową wypłaty premii technologicznych w ramach poddziałania 3.2.2 Kredyt na innowacje technologiczne, została umiejscowiona w MliR. Z uwagi na zapisy ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej w budżecie środków europejskich w części 20 – Gospodarka pozostała kwota 350 000,0 tys. zł planowana na wypłatę w 2018 r. premii technologicznych w ramach poddziałania 3.2.2 PO IR. Kwotę tę w 2018 r. w całości przekazano BGK z przeznaczeniem na realizację wypłat premii technologicznych beneficjentom poddziałania

Współpraca pomiędzy odpowiedzialnym za rozliczenia finansowe MliR a MPiT, który dokonywał wypłat środków z PO IR do BGK w ramach poddziałania 3.2.2, odbywała się w ramach porozumienia w sprawie współpracy w obszarze innowacji gospodarki. Porozumienie zawarto w dniu 11 czerwca 2018 r. z mocą obowiązywania od początku 2018 r.

Za ocenę wniosków o płatność i wypłatę beneficjentom premii technologicznych w poddziałaniu 3.2.2 PO IR odpowiedzialna była BGK, jako Instytucja Pośrednicząca. BGK uzyskał upoważnienie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii do dokonywania płatności w ramach poddziałania 3.2.2 PO IR (z budżetu środków europejskich i środków rezerwy celowej). Środki na wypłaty premii Ministerstwo przekazywało BGK na podstawie wniosków Banku. Upoważnienie to, udzielone do 31 grudnia 2018 r., nie zawierało obowiązku przekazywania informacji o realizacji i poziomie wypłat. W ramach monitorowania PO IR przedstawiciele MPiT uczestniczyli

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 141, ze zm.

w odbywających się raz na kwartał posiedzeniach komitetów monitorujących Program, które m.in. miały na celu ocenę poziomu alokacji przyznaných środków.

W czerwcu 2018 r. BGK zwrócił się do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii o zwiększenie limitu wydatków w ramach poddziałania 3.2.2 PO IR o kwotę 150 000,0 tys. zł. Wystąpienie o zwiększenie limitu wydatków było wynikiem oszacowanego przez BGK²⁵ zapotrzebowania środków z PO IR na płatności planowane w drugiej połowie 2018 r. Na wniosek Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, decyzją z 4 września 2018 r. Minister Finansów dokonał zmiany w budżecie środków europejskich, zwiększając budżet części 20 – Gospodarka o kwotę 150 000,0 tys. zł ze środków rezerwy celowej z przeznaczeniem na wypłatę przez BGK premii technologicznej w ramach poddziałania 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne* PO IR.

Minister Przedsiębiorczości i Technologii w dniu 24 grudnia 2018 r. wystąpił do Ministra Rozwoju i Inwestycji z propozycją rozpoczęcia prac nad projektem zmiany ustawy o *niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*, na mocy której kompetencje ustalenia limitu wypłat premii technologicznej w ramach poddziałania 3.2.2 PO IR w miejsce ministra właściwego do spraw gospodarki otrzymałby minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Po uzyskaniu zgody, projekt zmiany ustawy został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w dniu 20 marca 2019 r. Zmianę ustawy o *niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej* w powyższym zakresie zaplanowano na drugą połowę 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1513-1578, 2311-2314)

Wydatki budżetu państwa

Badaniem objęto 84 wydatki budżetu państwa na kwotę 7 288,3 tys. zł, tj. 6,2% wydatków ogółem, z populacji obejmującej pozapłacowe wydatki dysponenta III stopnia o wartości powyżej 500 zł. Doboru próby dokonano metodą monetarną²⁶.

Wydatki były dokonywane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badaniem wydatków w wylosowanej próbie objęto m.in. wydatki na utrzymanie siedzib zlikwidowanych WPHI w Londynie, Casablance i Nowym Jorku (umowa najmu siedziby i miejsca parkingowego dla samochodu) w kwocie 567,9 tys. zł oraz miesięcznego wydatku na garażowanie samochodów po zlikwidowanych europejskich WPHI (co-miesięczna opłata z wynajem kwota 1,5 tys. zł, w 2018 r. razem kwota 5,9 tys. zł). Według stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r. na stanie MPiT było 29 samochodów po zlikwidowanych WPHI, z tego 20 samochodów pozostawało poza granicami Polski, a dziewięć samochodów włączono do floty MPiT.

(dowód: akta kontroli str. 1599-1715)

²⁵ Według stanu na sierpień 2018 r. poziom wypłat zrealizowanych przez BGK wynosił 72,2% środków zaplanowanych na 2018 r. Pozostałe środki zaplanowane w budżecie 2018 r. (96,6 mln zł) BGK planował wydać do końca roku. Wartość wniosków o płatność przekazanych do BGK według stanu na sierpień 2019 r. przekraczała kwotę zaplanowaną w budżecie części 20 - Gospodarka i wynosiła 435,0 mln zł.

²⁶ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego²⁷ MPiT dąży do zagospodarowania składników majątkowych (nieruchomości i samochodów), w tym przekazania ich PAIH SA. Obecny stan jest stanem przejściowym do czasu zaakceptowania przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia w sprawie zagospodarowania majątku po zniesionym Ministerstwie Rozwoju, które jest aktualnie procedowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych projekt zarządzenia opracowany w MiIR znajdował się na etapie prac legislacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 1758-1762)

Szczegółową kontrolą NIK objęta dwie dotacje udzielone przez dysponenta części 20 – Gospodarka:

- Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w kwocie 48 000,0 tys. zł (dotacja podmiotowa);
- Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy w kwocie 10 245,0 tys. zł (dotacja celowa).

Z przyznanej kwoty dotacji podmiotowej PARP w 2018 r. zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 42 514,1 tys. zł.

Instytut częściowo wykorzystał pierwszą i jednocześnie ostatnią transzę dotacji celowej w kwocie 5 122,5 tys. zł i po przekazaniu sprawozdań z wykorzystania dotacji terminowo zwrócił kwotę 1 061,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1834, 1836, 1950-2034, 2043-2044, 2082-2091)

W MPiT, w którym dotacje podmiotowe i celowe stanowiły 31,6% wydatków zrealizowanych ze środków budżetu państwa, nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych w zakresie udzielania i rozliczania dotacji. Według wyjaśnień²⁸ Dyrektora Generalnego nie wprowadzono tych uregulowań z uwagi na czytelny podział zadań w procesie rozliczeń dotacji oraz różnorodność beneficjentów i zadań zleczanych przez MPiT.

(dowód: akta kontroli str. 1826-1831)

Dotacja celowa dla Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowego Instytutu Badawczego²⁹

Minister Przedsiębiorczości i Technologii w dniu 10 kwietnia 2018 r. zawarł z IBRKK umowę dotacji celowej na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., przeznaczonej na wykonanie działań i prac w czterech obszarach tematycznych. Dotacja w kwocie 10 245,0 tys. zł miała być wypłacona w dwóch transzach po 5 122,5 tys. zł każda. Pierwszą transzę dotacji wypłacono w dniu zawarcia umowy. Zawarcie umowy i wypłata pierwszej transzy dotacji celowej na 2018 r. nastąpiło przed zatwierdzeniem przez Ministra rozliczenia dotacji celowej, którą IBRKK otrzymał w 2017 r. w kwocie 808,2 tys. zł.

²⁷ Pismo z dnia 1 kwietnia 2019 r. znak IK.963019.

²⁸ Pismo z dnia 1 kwietnia 2019 r. znak 104.DKT II-08 10.2.2019.PM.

²⁹ Gospodarka finansowa Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur objęta została w 2018 r. odrębną kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli nr ew. 15/2019/S/18/002/KGP *Gospodarka finansowa i realizacja wybranych zadań przez IBRKK* <https://www.nik.gov.pl/plik/id.19851.vp.22465.pdf>

W umowie dotacji celowej strony ustaliły m.in.:

- zasady przekazywania sprawozdań kwartalnych informacyjnych z realizacji zadania;
- zasady przekazania rocznych sprawozdań: finansowego z wykorzystania dotacji oraz merytorycznego z realizacji zakresu rzeczowo-finansowego, według wzorów stanowiących załącznik do umowy wraz z opinią biegłego rewidenta z badania obu sprawozdań;
- uprawnienia Ministra do przeprowadzenia w każdym czasie kontroli realizacji zadania oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji;
- zasady zatwierdzenia sprawozdań rocznych, w tym uprawnienie Ministra do dwukrotnego wystąpienia do Instytutu, przed zatwierdzeniem rocznych sprawozdań, w sprawie złożenia dodatkowych wyjaśnień, uzupełnień lub usunięcia nieprawidłowości; uprawnienia Instytutu do przedstawienia prawidłowych sprawozdań po pierwszym wystąpieniu Ministra do złożenia wyjaśnień lub usunięcia nieprawidłowości.

Zgodnie z umową rozliczenie dotacji celowej przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii następuje poprzez zatwierdzenie sprawozdań merytorycznego i finansowego. Biegły rewident powinien wydać opinię o prawidłowości i celowości wydatkowania środków finansowych pochodzących z dotacji na realizację zakresu rzeczowo-finansowego zadania oraz o prawidłowości i zgodności wydatkowania środków dotacji z katalogiem kosztów kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych (katalogi stanowiły odpowiednio załącznik nr 7 i 8 do umowy o dotację). Opinia biegłego rewidenta powinna również potwierdzać posiadanie przez Instytut oryginałów dokumentów stwierdzających poniesienie wydatków na realizację czterech tematów określonych w umowie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 2082-2131)

Na mocy ustawy o *Polskim Instytucie Ekonomicznym*, która weszła w życie 22 września 2018 r., zlikwidowano Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy. W miejsce IBRKK z dniem wejścia w życie przywołanej ustawy utworzono Państwowy Instytut Ekonomiczny (dalej: PIE). Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt. 2 ww. ustawy, PIE przejął należności i zobowiązania IBRKK.

Minister Przedsiębiorczości i Technologii w dniu 20 września 2018 r., na podstawie umowy o dotację oraz w związku z przepisami ustawy o *Polskim Instytucie Ekonomicznym*, wypowiedział umowę dotacji celowej zawartą z IBRKK ze skutkiem natychmiastowym na dzień 21 września 2018 r. Wraz z wypowiedzeniem umowy Minister wezwał IBRKK do zwrotu dotacji celowej, za wyjątkiem kwot wydatkowanych zgodnie z umową oraz poinformował, że rozliczenie dotacji celowej nastąpi na zasadach i w trybie uzgodnionym w *Porozumieniu w sprawie rozliczenia umowy o dotację z dnia 10 kwietnia 2018 r. zawartym w dniu 20 września 2018 r.* (dalej: *Porozumienie*). W *Porozumieniu* strony ustaliły:

- nowe terminy złożenia Ministrowi przez IBRKK w likwidacji i następcę prawnego Instytutu – PIE – sprawozdania merytorycznego z realizacji zakresu rzeczowo-finansowego (dalej: sprawozdanie merytoryczne) oraz sprawozdania finansowego z wykorzystania środków dotacji celowej (dalej: sprawozdanie finansowe),

- zasady rozliczenia dotacji.

Minister Przedsiębiorczości i Technologii oraz Dyrektor IBRKK postanowili, że rozliczenie dotacji, w tym ocena prawidłowości realizacji zadania oraz prawidłowości i celowości wykorzystania dotacji celowej, tj. zgodności z umową, odbędzie się na zasadach i trybie przewidzianym w umowie z uwzględnieniem postanowień *Porozumienia*. Uzgodniono, że IBRKK nie wystąpi o wypłatę drugiej transzy dotacji, a jako rozliczenie dotacji przyjmuje się rozliczenie środków wypłaconych w pierwszej transzy. Okres kwalifikowalności wydatków ustalono do dnia 21 września 2018 r., zaś niewykorzystana część dotacji miała być zwrócona do 6 października 2018 r. Sprawozdanie merytoryczne i sprawozdanie finansowe wraz z opinią biegłego rewidenta, jak ustalono w *Porozumieniu*, IBRKK miał przekazać do MPiIT do 30 listopada 2018 r.

Ponadto w *Porozumieniu* stwierdzono, że „w związku z likwidacją Instytutu na mocy ustawy o PIE, Instytut zobowiązuje się dołożyć należytej staranności przy przekazywaniu dokumentacji i informacji dotyczących Porozumienia na rzecz Polskiego Instytutu Ekonomicznego, który zgodnie z ustawą o PIE przejmie zobowiązania Instytutu w zakresie wykonania Porozumienia.”

(dowód: akta kontroli str. 2045-2050)

IBRKK terminowo przekazał dwa sprawozdania informacyjne za I i II kwartał 2018 r. dotyczące stanu zaawansowania wykonania zadania i kosztów poniesionych na ich realizację. Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (dalej: DNP), odpowiedzialny w MPiIT za udzielenie i rozliczenie dotacji dla Instytutu, nie sporządził oceny sprawozdań informacyjnych z wykorzystania dotacji z uwagi na brak takiego obowiązku. W *Porozumieniu* ustalono, że IBRKK zostaje zwolniony ze złożenia sprawozdania informacyjnego za III kwartał 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2040-2041)

IBRKK terminowo (5 października 2018 r.) zwrócił na rachunek MPiIT kwotę 1 061,7 tys. zł (niewykorzystane środki dotacji celowej) z kwoty 5 122,5 tys. zł z pierwszej transzy oraz kwotę 5,0 tys. zł odsetek bankowych z tytułu zdeponowania dotacji na rachunku bankowym Instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 2043)

W umowie dotacji celowej zawartej z IBRKK Minister nie ustalił procedury wyłonienia przez Instytut trzech ofert biegłych rewidentów, którzy przeprowadzą badanie sprawozdania merytorycznego i finansowego z realizacji dotacji celowej. Dyrektor DNP w dniu 21 września 2018 r., spośród trzech ofert biegłych rewidentów przekazanych przez IBRKK, wybrał biegłego rewidenta, który miał zbadać sprawozdania merytoryczne i finansowe. Wyboru dokonano, biorąc pod uwagę kryterium cenowe, jak również doświadczenie w zakresie badania sposobu wykorzystania dotacji. Biegłego rewidenta wybrano na podstawie m. in. przedłożonego przez IBRKK dokumentu - protokołu z kwalifikacji ofert, który nie był podpisany przez Dyrektora IBRKK lub innego uprawnionego pracownika Instytutu. W piśmie informującym o wyborze biegłego rewidenta Dyrektor DNP wskazała, że przedmiotem badania mają być sprawozdania: merytoryczne i finansowe z wykorzystania dotacji oraz wskazała zakres opinii wynikający z umowy (§ 7 ust. 2).

(dowód: akta kontroli str. 2176-2299)

Polski Instytut Ekonomiczny, następcą prawnym IBRKK, w dniu 30 listopada 2018 r., z zachowaniem terminu wynikającego z *Porozumienia*, przekazał Ministrowi sprawozdania, które sporządzone zostały niezgodnie z wzorami stanowiącymi załączniki do umowy (odpowiednio 5 i 6). Według sprawozdania łączna kwota brutto wydatków kwalifikowanych wyniosła 1 771,2 tys. zł. Natomiast sprawozdanie finansowe podane badaniu biegłego rewidenta opiewało na kwotę 4 052,8 tys. zł. Biegły rewident wydał opinię z zastrzeżeniami wymienionymi w załączniku nr 1 do opinii.

Biegły rewident przeprowadził badanie sprawozdania finansowego w oparciu o wylosowaną próbę dokumentów wskazanych w sprawozdaniu. Nie wskazał w opinii wielkości próby i metody jej doboru oraz sformułował sprzeczne ze sobą oceny. I tak, w opinii z badania biegły rewident stwierdził, że z wyjątkiem zastrzeżeń przedstawionych w załączniku nr 1 do opinii, sprawozdanie finansowe w zakresie prawidłowości i celowości wydatkowania środków finansowych związanych z realizacją umowy dotacji celowej, we wszystkich istotnych aspektach zostało sporządzone rzetelnie i przedstawia prawidłowe i celowe wydatkowanie środków finansowych. Biegły potwierdził, że w zakresie wylosowanej próby wydatków IBRKK posiadał oryginalne dokumenty stwierdzające poniesienie wydatków na realizację tematów. Jednocześnie w opinii biegły rewident zauważył, że sprawozdanie finansowe zostało sporządzone niezgodnie z wzorem sprawozdania ustalonym w umowie. W załączniku do umowy biegły przedstawił porównanie budżetu dotacji, wykonania oraz kwot nieuznanych przez biegłego za koszty kwalifikowane.

Z wydatkowanych przez Instytut środków dotacji w wysokości 4 052,8 tys. zł biegły zakwestionował wydatki na kwotę 15,7 tys. zł, jako korektę z tytułu kosztów niekwalifikowanych. Biegły ocenił, że budżet wykorzystanej dotacji po korekcie powinien wynosić 4 037,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2051, 2067-2081, 2085-2086, 2138)

Dyrektor DNP w dniu 9 stycznia 2019 r. zwrócił się do PIE o usunięcie nieprawidłowości formalnych w sprawozdaniach merytorycznym i finansowym – PIE przekazał sprawozdania niezgodnie z wzorami sprawozdań ustalonymi w umowie dotacji celowej. Zwrócono wszystkie otrzymane od PIE dokumenty dotyczące rozliczenia dotacji (zestawienia tabelaryczne wydatków wraz z dokumentacją źródłową) oraz sprawozdania – w celu ich uzupełnienia. W tym samym dniu Dyrektor DNP poinformował PIE, że zakres opinii biegłego rewidenta o prawidłowości i celowości wydatkowania środków finansowych pochodzących z dotacji na realizację zakresu rzeczowo-finansowego zadania oraz o prawidłowości i zgodności wydatkowania środków dotacji zgodnie z katalogiem kosztów kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych – był prawidłowy. Pozytywna ocena opinii biegłego przekazanej do MPiT, zgodnie z umową dotacji celowej, była podstawą do dokonania przez PIE wypłaty wynagrodzenia biegłego rewidenta.

(dowód: akta kontroli str. 2052-2054)

PIE terminowo (w dniu 30 stycznia 2019 r.) przekazał po uwagach DNP sprawozdanie merytoryczne i sprawozdanie finansowe, w których kwoty dotacji celowej przeznaczone na realizację zadań zleconych przez Ministra nie były zgodne. Sprawozdanie merytoryczne zamykało się łączną kwotą 4 050,7 tys. zł (tematy 1-4), a sprawozdanie finansowe kwotą 4 037,0 tys. zł. Zastępca Dyrektora DNP w dniu 4 lutego 2019 r. przekazał do PIE uwagi i zapytania do sprawozdania merytorycznego oraz

poinformował, że odniesienie się przez Instytut do uwag MPiT pozwoli na przystąpienie do analizy sprawozdania finansowego.

W dniu 7 lutego 2019 r. PIE, w wyznaczonym terminie, przekazał uzupełnienia i wyjaśnienia do sprawozdania merytorycznego. Wraz z wyjaśnieniami przekazano również –niezałączone wcześniej – listy płac do czterech tematów zadań określonych w umowie dotacji oraz zestawienie wydatków do tematu 2.

(dowód: akta kontroli str. 2055-2062, 2165)

Zastępca Dyrektora DNP³⁰ w dniu 13 marca 2019 r., nawiązując do sprawozdania finansowego przekazanego w dniu 30 stycznia 2019 r., wystąpił do Instytutu o przedłożenie sprawozdania finansowego zgodnego ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do umowy wraz z dowodami dokumentującymi prace na rzecz zadań realizowanych z dotacji w sposób umożliwiający jego weryfikację. Termin przedłożenia sprawozdania wraz z dokumentacją pod rygorem odmowy zatwierdzenia sprawozdania wyznaczono na dzień 18 marca 2019 r. PIE w dniu 20 marca 2019 r., w przedłużonym przez Ministerstwo terminie, przekazał poprawione sprawozdanie finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 2227-2229, 2140-2141)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (4 kwietnia 2019 r.) Minister Przedsiębiorczości i Technologii nie zatwierdził sprawozdania merytorycznego i sprawozdania finansowego. W DNP nadal prowadzono analizę przekazanych sprawozdań i dokumentów związanych z rozliczeniem dotacji. Analizę prowadzono, pomimo że:

- biegły rewident przeprowadził wyłącznie badanie sprawozdania finansowego, a nie finansowego i merytorycznego oraz nie wydał opinii w zakresie wymaganym umową (§ 7 ust. 1 i 2 umowy);
- sprawozdanie finansowe przekazane przez IBRKK w dniu 30 stycznia 2019 r., tj. po pierwszym wezwaniu DNP do usunięcia nieprawidłowości, nadal nie było zgodne z wzorem ustalonym w umowie (nie wypełniono wszystkich kolumn zgodnie z wzorem sprawozdania określonym w umowie (§ 7 ust. 5 oraz załącznik nr 5 do umowy);
- dokumenty załączone do sprawozdań - merytorycznego i finansowego nie były kompletne (§ 7 ust. 1 i 5 umowy) oraz przekazano je dopiero po drugim wezwaniu DNP; według PIE „omyłkowo” nie załączono np. listy płac, umów zlecenia;
- pomimo dwukrotnego wezwania do usunięcia nieprawidłowości w sprawozdaniach, które po drugim wezwaniu powinny być prawidłowe i umożliwić rozliczenie dotacji (§ 7 ust. 8 i 9), dokumenty załączone do sprawozdania

³⁰ Według DNP sprawozdanie finansowe Instytutu nie zostało sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 5 do umowy. W trakcie analizy w DNP okazało się, że w wielu przypadkach nie jest możliwa ocena dowodów dokumentujących wykonaną pracę. Pojawiającymi się najczęściej błędami były: brak pozycji widniejących w zestawieniu rachunków i faktur dotyczących rozliczenia poszczególnych tematów w plikach (segregatorach) załączonych do zestawień dokumentów; brak wystawionych rachunków lub prawidłowo wystawionych rachunków. Na przykład: brak opisów dokumentów księgowych, niezgodność kwot wynikających z umów z kwotami widniejącymi na opisach dokumentów księgowych, wątpliwości co do przypisywania poszczególnych umów do konkretnych tematów, w szczególności umów zlecenia, w których przedmiotem jest szeroko pojęte doradztwo naukowe przy realizowanych projektach i analizach z zakresu pewnych dziedzin, brak wykazu obowiązków w ramach zadań objętych dofinansowaniem z dotacji.

finansowego przekazanego do MPiT w dalszym ciągu były niekompletne, np. nie załączono wszystkich niezbędnych dokumentów księgowych (rachunków), dokumenty księgowe nie były opisane, nie zachowano zgodności kwot wynikających z umów z kwotami w dokumentach księgowych.

Według wyjaśnień³¹ Zastępcy Dyrektora DNP, mimo że Minister wykorzystał uprawnienia określone w umowie dotacji do dwukrotnego wystąpienia do IBRKK o złożenie wyjaśnień, to Minister nadal ma możliwość (choć nie obowiązek) wezwania Instytutu do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Nadrzędnym celem Ministra jest bowiem dokonanie oceny prawidłowości realizacji zadania oraz wykorzystania dotacji na podstawie sprawozdań, dlatego skorzystanie z możliwości kilkukrotnego wzywania Instytutu do złożenia wyjaśnień jest działaniem zasadnym z punktu widzenia tego celu.

(dowód: akta kontroli str. 2137, 2226)

Z uwagi na niezatwierdzenie sprawozdania merytorycznego, wyniki prac Instytutu przekazane w formie opracowań nie były jeszcze wykorzystywane przez MPiT, np. w opracowaniu sprawozdań z realizacji strategii rządowych oraz ocenach skutków regulacji prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 2132)

Pomimo że nie upłynął jeszcze ustawowy termin, to ustalenia niniejszej kontroli wskazują na zagrożenie prawidłowości, w tym terminowości rozliczenia dotacji celowej udzielonej PAIH SA (w kwocie 50 332,0 tys. zł).

Transze dotacji celowej dla PAIH SA wypłacono, pomimo tego że sprawozdania kwartalne, nawet po kilkukrotnych uzupełnieniach, nie zawierały pełnych informacji o zadaniach finansowanych z dotacji. W efekcie Minister nie miał możliwości oceny działań PAIH SA w dotowanym zakresie oraz potwierdzenia stopnia realizacji wskaźników zadań finansowanych ze środków dotacji.

Sprawozdanie PAIH SA za I kwartał 2018 r., przekazane w czerwcu 2018 r., zatwierdzono w dniu 11 października 2018 r. Sprawozdanie za II kwartał, przekazane w dniu 31 lipca 2018 r., zatwierdzono w dniu 5 grudnia 2018 r. Sprawozdanie za III kwartał, przekazane w dniu 31 października, zatwierdzono w dniu 20 marca 2019 r. Czas zatwierdzania sprawozdań wynosił odpowiednio: cztery i po pięć miesięcy. Natomiast sprawozdanie za IV kwartał oraz cały 2018 r. – do dnia zakończenia kontroli nie zostało jeszcze rozliczone (nie upłynął ustawowy termin). Departament Rozwoju Inwestycji, odpowiedzialny w MPiT za rozliczenie tej dotacji, w dniu 14 marca 2019 r. zwrócił się do PAIH SA o korektę sprawozdań. PAIH SA zobowiązano do przekazania korekty wraz w wyjaśnieniami w zakresie kosztów dotacji poniesionych w IV kwartale oraz przekazanie wymienionych w piśmie dokumentów finansowych. Kolejne transze dotacji były przekazywane po warunkowym zatwierdzeniu sprawozdań za I oraz za II kwartał 2018 r., natomiast sprawozdanie za III kwartał zostało zatwierdzone, mimo że PAIH nie uwzględnił wszystkich uwag Ministerstwa. W opinii Ministra mimo uwag pracowników MPiT i uzupełnień PAIH SA sprawozdanie nadal było na „niskim poziomie merytorycznym”. NIK wskazuje, że złożenie sprawozdań kwartalnych służy jedynie spełnieniu wymogu formalnego do wypłacenia kolejnych transzy dotacji. Konieczność sfinansowania zadań z zakresu

³¹ Pismo z dnia 14 marca 2019 r. znak DNP-IV.0111.39.2019. IK.950311.

promocji polskiej gospodarki ze środków dotacji wynika bowiem wprost z art. 6 ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna.

Jednocześnie należy wskazać, że Minister – w celu usprawnienia procesu sprawozdawania i rozliczania dotacji – w dniu 21 czerwca 2018 r. przekazał PAIH SA wytyczne wydatkowania środków z dotacji, zobowiązując spółkę do wydatkowania środków zgodnie z ustalonymi m.in. w *ufp* zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Skorzystał także z uprawnienia przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji (Departament Kontroli w MPiIT wszczął kontrolę w kwietniu 2019 r.).

Zamówienia publiczne

Szczegółową analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzone w 2018 r. w trybie:

- dialogu konkurencyjnego (wydatek finansowany z budżetu środków europejskich) na świadczenie usług brokera Platformy Elektronicznego Fakturowania;
- zamówienia na usługi społeczne polegające na świadczeniu stałej ochrony fizycznej osób i mienia na terenie nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie MPiIT;
- zamówienia z wolnej ręki na dostawę samochodu osobowego o napędzie elektrycznym – segment C.

Powyższych zamówień udzielono na łączną kwotę 18 009,3 tys. zł, a poniesione wydatki z tytułu ich realizacji w 2018 r. wyniosły 2 462,1 tys. zł³². Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³³. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki. Wysokość wypłaconego wykonawcom wynagrodzenia wynikała z zawartych umów (dwóm wykonawcom została naliczona kara umowna w trakcie realizacji zamówień).

(dowód: akta kontroli str. 2514-2612)

Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki ze środków budżetu europejskiego zostały poniesione na wdrażanie projektów wskazanych w Umowie Partnerstwa 2014-2020, w ramach II i III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 (PO IR), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (PO IŚ) oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (PO PC).

Szczegółową kontrolą NIK objęto osiem wydatków w ramach PO IR projektu pozakonkursowego pn. „*inno_LAB- Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów*” w ramach 2 osi priorytetowej, poddziałania 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne* oraz poddziałania 2.4.2 *Monitoring Krajowej Inteligentnej Specjalizacji*. Łącznie wydano 98 281,3 tys. zł, co stanowiło 19,4% wydatków środków europejskich w części 20 – Gospodarka. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 189-197, 253-280, 313-315, 2230-2314)

³² Dwie umowy zostały zawarte na okres dłuższy niż do końca 2018 r.

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Szczegółowym badaniem NIK objęto cztery podzadania ujęte w układzie zadaniowym budżetu, dobrane w sposób celowy spośród zadań istotnych z punktu widzenia prowadzonej działalności i wydatkowanych środków, tj. 6.1.2 *Tworzenie warunków do zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw*, 6.1.3 *Współpraca gospodarcza z zagranicą i promocja gospodarki polskiej za granicą*, 6.1.4 *Wsparcie projektów inwestycyjnych w ramach funkcji państwa 6 – Polityka gospodarcza kraju oraz 11.4 Mobilizacja gospodarki w ramach funkcji państwa 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*. Badanie prowadzono pod względem prawidłowości określenia mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji tych podzadań oraz stopnia osiągnięcia przyjętych dla tych podzadań celów i mierników. Stopień osiągnięcia celów poszczególnych podzadań przedstawiał się następująco:

- celem podzadania 6.1.2 było zapewnienie reprezentacji interesów polskich małych i średnich przedsiębiorców na forum międzynarodowym oraz upowszechnianie polskich osiągnięć i doświadczeń z zagranicą, zaś miernik *procentowy udział przedsiębiorstw ponoszących nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle* osiągnął wartość 14,9% wobec zaplanowanej nie mniej niż 14,9%;
- celem podzadania 6.1.3 było zrównoważenie wymiany handlowej i wzrost polskiego eksportu, zaś miernik *eksport per capita* osiągnął wartość 5,8 tys. euro wobec zaplanowanej nie mniej niż 5,4 tys. euro;
- celem podzadania 6.1.4 było zapewnienie warunków do tworzenia nowych miejsc pracy, zaś miernik *liczba nowych miejsc pracy utworzonych w danym roku dzięki systemowi wsparcia inwestorów* osiągnął wartość 5 978 wobec zaplanowanej 2 950;
- celem podzadania 11.4.1 było utrzymanie potencjału produkcyjnego niezbędnego do realizacji zwiększonych potrzeb MON, MSWiA, MS i ABW w zakresie dostaw i remontów sprzętu wojskowego, zaś miernik *współczynnik pokrycia kosztów dotacją* osiągnął wartość 46% wobec zaplanowanej 78%.

Na realizację wymienionych podzadań wydatkowano 844 092,2 tys. zł, tj. 83,9% ogółu wydatków w części 20 – Gospodarka. Plan wydatków poszczególnych zadań zrealizowano odpowiednio na poziomie: 83,1%, 88,6%, 92,6% oraz 100%.

(dowód: akta kontroli str. 671-672)

Przyjęte mierniki były adekwatne i wystarczające do oceny skuteczności wybranych podzadań oraz osiągnięcia założonych celów.

Mierniki przyjęte dla podzadań 6.1.2, 6.1.3 i 6.1.4 zostały osiągnięte, natomiast dla podzadania 11.4.1 *Mobilizacja gospodarki* miernik *współczynnik pokrycia kosztów dotacją* osiągnął wskaźnik 46% wobec zaplanowanego 78%, przy wykonaniu całości zaplanowanych wydatków. Przyjęty miernik wskazuje stopień sfinansowania ze środków dotacji kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w związku z utrzymywaniem przez nich mocy produkcyjnych lub remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z *Programu mobilizacji gospodarki (PMG)*.

W 2018 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii udzielił dotacji 12 przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, dla których był organem

organizującym i nadzorującym realizację zadań na rzecz obronności państwa. Łączna kwota zaplanowanych i udzielonych dotacji wyniosła 25 500,0 tys. zł i pokryła 46% kosztów poniesionych przez przedsiębiorców na utrzymywanie mocy produkcyjnych lub remontowych niezbędnych do wykonywania zadań wynikających z PMG. Oznacza to, że cel poddziałania, określony jako *utrzymanie potencjału produkcyjnego*, został osiągnięty, jednakże przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, podobnie jak w latach poprzednich, finansowali ze środków własnych część kosztów realizacji zadań nałożonych na nich przez Ministra. W 2018 r. poniesione przez 12 przedsiębiorców koszty realizacji zadań wynikających z PMG wyniosły łącznie 54 860 tys. zł. Według wyjaśnień³⁴ dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w MPiT (DZK) przedsiębiorcy nie sygnalizowali zagrożeń związanych z niepełnym sfinansowaniem kosztów realizacji PMG. Ponadto dyrektor DZK wyjaśnił, iż corocznie przy planowaniu wydatków na realizację zadań w zakresie mobilizacji gospodarki uwzględniane są wartość miernika oraz wysokość kosztów poniesionych przez przedsiębiorców w roku poprzednim. Informacje w tym zakresie przekazywane są do Ministra Obrony Narodowej jako koordynatora opracowania PMG oraz organu odpowiedzialnego za podział limitu wydatków obronnych – zgodnie z notami budżetowymi.

(dowód: akta kontroli str. 149-154)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Brak płatności w kwocie 1 010,8 tys. zł³⁵ z wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego narusza art. 44 ust 1 i 2 *ufp*. Wyrażona w tym artykule zasada celowego, racjonalnego i terminowego wydatkowania środków publicznych wymaga zapewnienia doboru metod i środków, które zapewnią wykonanie założonego celu. Minister Przedsiębiorczości i Technologii nie wywiązał się również z obowiązku, wynikającego z zapisów rozporządzeniem *w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego*. Rozporządzenie nakładało obowiązek wykonania zadania (zlecenie i przyjęcie opracowania oraz płatności) zgodnie z planem finansowym do 31 marca 2019 r. W ocenie NIK nierzetelnie zaplanowano przekazanie zamówionego opracowania na cztery dni przed ostatecznym terminem wykorzystania środków wydatków niewygasających (25 marca 2019 r.), co spowodowało brak rezerwy czasowej na ewentualne zgłoszenie uwag, odbiór opracowania poprawionego przez wykonawcę opracowania, ujęcie wydatku w księgach rachunkowych jednostki i dokonania płatności. Zlecenie płatności do NBP, nastąpiło w dniu 29 marca o godzinie 16:58:47 i przyjęte do realizacji w dniu 1 kwietnia 2019 r. tj. po terminie dokonywania wydatków ze środków niewygasających. Konsekwencją przekroczenia terminu na dokonywanie wydatków do dnia 31 marca 2019 r. tj. w terminie wynikającym z ww. rozporządzenie było poniesienie wydatku w kwocie 1 010,8 tys. zł ze środków wydatków bieżących 2019 r., w którym to roku wydatki te nie były planowane przez MPiT.

³⁴ Pismo z dnia 2 kwietnia 2019 r. znak DZK-I.0810.4.2019.RC.

³⁵ Dot. umowy z dnia 26 lutego zawartej pomiędzy MPiT a Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju z Białegostoku w sprawie opracowania koncepcji regionalnego Centrum Kompetencji Przemysłu Przyszłości ...

2. W sytuacji niewykorzystania w ramach poddziałania 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne* środków rezerwy celowej w kwocie 76 502,4 tys. zł niegospodarne było zaniechanie przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii wystąpienia do Ministra Finansów o skorygowanie decyzji do kwoty, która faktycznie zostanie wykorzystana, albo podjęcia decyzji o zablokowaniu niewykorzystanych środków zgodnie z art. 177 *ufp*.

BGK, w okresie październik – grudzień 2018 r., zgłosił do MPiT zapotrzebowanie na wypłaty w kwocie 73 497,6 tys. zł. W ocenie NIK Minister na potrzeby korekty decyzji i blokady środków z rezerw powinien monitorować poziom wypłaty środków w poddziałaniu 3.2.2 PO IR w oparciu o informacje z posiedzeń Komitetu monitorującego PO IR, jak i o informacje pozyskane bezpośrednio od BGK. Na poparcie twierdzenia, że DIN w MPiT otrzymywał zapewnienia BGK o przewidywanym pełnym wykorzystaniu zwiększonej kwoty alokacji, przekazano NIK wiadomość z czerwca 2018 r., kiedy to Bank zwrócił się o uruchomienie środków z rezerwy celowej. NIK podkreśla, że odmiennie niż przy wykorzystaniu środków z rezerwy celowej na realizację poddziałania 3.2.2 PO IR Minister postąpił w realizacji projektu w ramach 3.3.2 POIR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki – Brand*. W ramach realizacji tego poddziałania Minister wystąpił o korektę decyzji przyznających środki z rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz zablokował niewykorzystane środki.

Podkreślić należy, że dopiero w grudniu 2018 r., niemal rok po utworzeniu MPiT, podjęto działania w celu umiejscowienia w jednym urzędzie kompetencji Instytucji Zarządzającej odpowiedzialnej za wdrażanie poddziałania 3.2.2 PO IR i ministra odpowiedzialnego za wyznaczenie limitu finansowania na realizację tego poddziałania. Zmiana ustawy o *niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*³⁶, efektem której będzie przeniesienie kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie ustalania limitu wypłat premii technologicznej do ministra właściwego do spraw rozwoju, powinna nastąpić w drugiej połowie 2019 r.

3. W zawartej z IBRKK umowie dotacji celowej Minister nie sprecyzował, kryteriów wyboru ofert biegłych rewidentów, spośród których miał wskazać biegłego rewidenta odpowiedzialnego za wydanie opinii w zakresie usprawniającym rozliczenie udzielonej dotacji. W konsekwencji wskazany przez Ministra biegły rewident nie wykazał posiadania wymaganego doświadczenia w badaniu rozliczeń dotacji celowych z budżetu państwa.
4. Dyrektor DNP nierzetelnie, bez zachowania zgodności z umową i niecelowo potwierdził w dniu 9 stycznia 2019 r. prawidłowość zakresu opinii biegłego rewidenta, co było podstawowym dowodem w procesie oceny sprawozdań z wykorzystania dotacji celowej oraz wypłaty biegłemu wynagrodzenia. Zakres opinii był niezgodny z wymogami określonymi w umowie dotacji celowej. Zgodnie z umową biegły rewident powinien objąć badaniem sprawozdanie merytoryczne

³⁶ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej (Dz. U. poz. 2201), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

i sprawozdanie finansowe (§ 7 ust. 1 i 2). Natomiast biegły poddał badaniu wyłącznie sprawozdanie finansowe z wykorzystania dotacji celowej przedstawione przez IBRKK (raport „Kryteria przeprowadzenia badania”), nie przeprowadził natomiast badania sprawozdania merytorycznego. Biegły nie wskazał również wielkości próby wydatków, metodologii wyboru próby i dokumentów księgowych objętych badaniem, nie wskazał też, czy objął badaniem wszystkie wydatki poniesione przez IBRKK w ramach czterech tematów. Biegły, odnosząc się do sprawozdania finansowego, wydał opinię (raport „Wnioski z zastrzeżeniem”³⁷) w zakresie prawidłowości i celowości wydatkowania środków finansowych związanych z realizacją umowy dotacji i celowości wydatkowania środków na realizację zadania. Biegły nie wydał więc opinii o wydatkowaniu wszystkich środków dotacji na realizację pełnego zakresu rzeczowo-finansowego zadania zgodnie z katalogiem kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych (załączniki nr 7 i nr 8 do umowy). Dyrektor DNP zatwierdził prawidłowość zakresu opinii biegłego rewidenta, mimo potwierdzenia posiadania przez Instytut oryginalnych dokumentów tylko „w zakresie wylosowanej próby”, podczas gdy zgodnie z § 7 ust. 7 pkt. 1 umowy Minister wraz ze sprawozdaniem miał otrzymać „opinię biegłego rewidenta, potwierdzającą posiadanie przez Instytut oryginałów dokumentów stwierdzających poniesienie wydatków na realizację Tematów (...)”. Zwrot sprawozdania finansowego PIE w celu dostosowania do obowiązujących wzorów nastąpił równocześnie z potwierdzeniem prawidłowości zakresu opinii biegłego rewidenta. W ocenie NIK niecelowe było potwierdzenie prawidłowości opinii biegłego rewidenta, która nie była oparta na wszystkich wymaganych elementach, zatem nie mogła potwierdzać prawidłowości i celowości wydatkowania środków z dotacji. Minister bowiem nie uzyskał wymaganego rzetelnego dowodu w procesie oceny realizacji zadań finansowanych z dotacji celowej, który zgodnie z umową dotacji celowej jest jednym z elementów zatwierdzenia sprawozdań, a co za tym idzie – rozliczenia dotacji udzielonej w 2018 r.

Minister nie skorzystał z uprawnienia do odmowy zatwierdzenia sprawozdania, które pomimo wezwań, nadal zawierało istotne nieprawidłowości uniemożliwiające dokonanie jego rozliczenia.

5. Dyrektor DNP nie zachował terminu 30 dni na zatwierdzenie sprawozdań z realizacji dotacji udzielonej IBRKK albo wezwania PIE do usunięcia nieprawidłowości i złożenia dodatkowych wyjaśnień, który wynika z art. 152 ust. 2 *ufp* oraz umowy dotacji celowej. Dyrektor DNP w dniu 9 stycznia 2019 r. wezwał Instytut do usunięcia nieprawidłowości³⁸ w sprawozdaniach merytorycznym i finansowym oraz przedłożenia poprawionych sprawozdań, w sytuacji gdy termin

³⁷ Zastrzeżenia dotyczyły wydatków niekwalifikowalnych uznanych za kwalifikowalne oraz formy i opisu dokumentów księgowych.

³⁸ Zgodnie z doktryną stosowania art. 152 *ufp* termin „zatwierdzenia rozliczenia” nie oznacza obowiązku akceptacji przedstawionego rozliczenia w terminie 30 dni. W określonym w art. 152 ust. 2 *ufp* terminie organ (podmiot), który udzielił dotacji, powinien najpierw dokonać analizy i sprawdzenia przedstawionego mu rozliczenia, a następnie albo zatwierdzić rozliczenie bez zmian, uznając, że przekazane środki zostały wykorzystane prawidłowo, albo zakwestionować niektóre (albo wszystkie) pozycje rozliczenia i określić kwotę dotacji podlegającej zwrotowi.

przesłania takiego wezwania do PIE, wynikający z *ufp* i umowy (§ 7 ust. 8), upłynął w dniu 30 grudnia 2018 r.

Zastępca Dyrektora DNP przekazał kolejne uwagi MPiT do sprawozdania merytorycznego w dniu 7 lutego 2019 r. i do sprawozdania finansowego w dniu 13 marca 2019 r. NIK zauważa, że pomimo niewprowadzenia w MPiT przepisów wewnętrznych dotyczących rozliczania dotacji udzielanych przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, w umowie zawartej z IBRKK wprowadzono elementy niezbędne do rzetelnego rozliczenia dotacji i usunięcia nieprawidłowości, w tym uprawnienie do przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji celowej. NIK zauważa jednak, że postanowienia umowy nie były konsekwentnie stosowane. Wbrew postanowieniom umowy uznaniowo zdecydowano o kolejnym trzecim wezwaniu Instytutu do przekazania wyjaśnień i skorygowania nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym oraz dokumentacji załączonej do sprawozdania. Pomimo trzech wezwań do usunięcia nieprawidłowości w obydwu sprawozdaniach Minister nie zrealizował uprawnienia wynikającego z umowy do odmowy zatwierdzenia sprawozdań, które nadal zawierały istotne nieprawidłowości, uniemożliwiające rzetelne rozliczenie dotacji oraz wbrew art. 152 ust. 3 *ufp* nie określił kwoty dotacji do zwrotu. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych przez NIK w DNP nadal prowadzono proces oceny sprawozdania merytorycznego i finansowego przekazanego przez PIE w celu rozliczenia dotacji celowej udzielonej w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, iż dotacje są to, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, środki z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 *ufp*).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków, za wyjątkiem wydatku poniesionego na udzielenie dotacji celowej zlikwidowanemu Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowemu Instytutowi Badawczemu. Wydatki poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Natomiast NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności, celowości i legalności nierozliczenie wydatków z dotacji celowej udzielonej IBRKK. W ocenie NIK Minister, wobec bezskutecznych prób wyegzekwowania dokumentów umożliwiających rozliczenie dotacji ze względu na niewywiązanie się Instytutu ze zobowiązań umownych, powinien rozważyć wydanie decyzji określającej kwotę dotacji podlegającej zwrotowi.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 20 – Gospodarka i sprawozdań jednostkowych dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dysponenta trzeciego stopnia części 20 – Gospodarka:

- 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 2018 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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 55-139, 155-1136)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Od 9 stycznia do 14 maja 2018 r. księgi rachunkowe MPiT prowadzone były przy wykorzystaniu systemu finansowo-księgowego Quorum, zainstalowanego w MliR. Do dnia migracji bazy danych dokumenty dysponenta trzeciego stopnia części 20 – Gospodarka ewidencjonowane były we wspólnych rejestrach byłego Ministerstwa Rozwoju. Po przeniesieniu baz danych z zasobów MliR w systemie finansowo-księgowym MPiT widoczne były nadal rejestry, w których ujęte zostały dokumenty części 34 – Rozwój regionalny. Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Budżetu Gospodarki³⁹, określenie łącznej wartości zapisów księgowych dotyczących części 34 – Rozwój regionalny w dziennikach częściowych dysponenta trzeciego stopnia części 20 – Gospodarka nie jest możliwe, mimo że Ministerstwo posiada dane dokumentów wspólnych z tych rejestrów, ponieważ dane te nie były uzgadniane z MliR.

Według wyjaśnień Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego⁴⁰, w Ministerstwie zdecydowano się na zastosowanie wyżej opisanego rozwiązania z powodu poprawności funkcjonowania bazy, bowiem usunięcie z bazy pewnych elementów w trakcie trwania roku budżetowego wiązałoby się z ryzykiem wystąpienia błędów, które mogłoby mieć negatywny wpływ na prawidłowość sporządzanych sprawozdań okresowych.

NIK nie podziela powyższej argumentacji, ponieważ w wyniku przyjętego w Ministerstwie sposobu przeniesienia baz danych z zasobów MliR do MPiT, mającego na

³⁹ Pismo z dnia 28 marca 2019 r. znak IK 960717.

⁴⁰ Pismo z dnia 29 marca 2019 r. znak IK 961735.

celu prawidłowy przebieg migracji, naruszono zasadę podmiotowości⁴¹, z której wynika między innymi obowiązek określony w art. 13 ust. 4 pkt .1 ustawy o rachunkowości. Przepis ten stanowi, iż księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą jednostki, której dotyczą. W konsekwencji nie jest możliwe uzgodnienie obrotów zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej sporządzonego na dzień 31 grudnia 2018 r. z obrotami dzienników częściowych dysponenta trzeciego stopnia części 20 – Gospodarka, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

NIK zauważa ponadto, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o rachunkowości bez względu na technikę prowadzenia ksiąg rachunkowych dziennik powinien umożliwiać uzgodnienie jego obrotów z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej.

Ocena częściowa Sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) ustalenie procedur rozliczania dotacji w Ministerstwie, zapewniających zgodność z art. 152 *ufp*;
- 2) rozliczenie dotacji celowej udzielonej Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowemu Instytutowi Badawczemu, z uwzględnieniem ewentualności zwrotu środków.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania sformułowanych uwag i wykonania wniosków pokontrolnych.

⁴¹ Zgodnie z zasadą podmiotowości prowadzenie rachunkowości odbywa się w jednostkach gospodarczych określonych nazwą i wyodrębnionych pod względem majątkowym, organizacyjnym i prawnym (źródło: www.governica.com/Zasady_rachunkowosci).

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

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Najwyższy Kontroler
N. L.
Mieczysław Łuczak
Krzysztof Kwiatkowski

