



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 16 listopada 2010 r.

**Pan
Jan Vincent - Rostowski
Minister Finansów**

KAP-4114-03-03/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ („ustawa o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Finansów („MF”) kontrolę realizacji zadań w ramach przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej („Rada UE”) w obszarach: programowania, logistyki, zarządzania zasobami ludzkimi oraz finansów.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, dotychczasową realizację przez MF zadań związanych z przygotowaniem Polski do przewodnictwa w Radzie UE w ww. obszarach. Podstawę pozytywnej oceny stanowi w szczególności podjęcie działań mających na celu:

- przygotowanie programu prac Rady UE i identyfikację priorytetów polskiej Prezydencji będących w zakresie kompetencji MF, w tym przeprowadzenie zgodnie z wytycznymi Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie UE²

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 133, poz. 843 ze zm.).

(„Pełnomocnik Rządu”) inwentaryzacji spraw, które mogą się pojawić na agendzie instytucji Unii Europejskiej w trakcie polskiej Prezydencji,

- opracowanie kalendarza spotkań w ramach gremiów Rady UE, za których organizację odpowiada MF, a także oszacowanie ich kosztów,
- przygotowanie kadr przewidzianych do realizacji zadań w trakcie polskiego Przewodnictwa, w tym wyznaczenie osób do Korpusu Prezydencji.

Stwierdzone w toku kontroli NIK uchybienia dotyczyły:

- nieterminowego przekazania Pełnomocnikowi Rządu wszystkich notatek zawierających szczegółowe opisy priorytetów polskiej Prezydencji w zakresie kompetencji MF, których obowiązek sporządzenia wynikał z dokumentu *Programowanie Polskiej Prezydencji w Radzie UE – aspekty operacyjne*³,
- nieprzekazania Pełnomocnikowi Rządu czterech dokumentów określających stanowisko negocjacyjne w trakcie Prezydencji, tzw. fiszek programowych, które MF na podstawie wytycznych Pełnomocnika Rządu z dnia 6 sierpnia 2010 r., zobowiązane było sporządzić do 31 sierpnia 2010 r.,
- niezapełnienia, do dnia zakończenia kontroli, obsady stanowiska Zastępcy Przewodniczącego w jednej z grup roboczych Rady ECOFIN⁴,
- opisywania dokumentów księgowych, dotyczących wydatków ponoszonych w ramach przygotowań do Prezydencji, niezgodnie z zasadami określonymi w *Programie Wieloletnim – Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. – dokument wykonawczy* („Program Wieloletni - dokument wykonawczy”)⁵,
- niewywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych wobec Pełnomocnika Rządu, określonych w rozdziale X (Monitoring) *Programu przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* („Program przygotowań”)⁶.

NIK zwraca uwagę na potencjalne zagrożenie związane z niezapełnieniem w MF odpowiednich pomieszczeń, w których miałyby odbywać się wideokonferencje oraz briefingi. Ponadto należy zauważyć, że dotychczasowy niski poziom wykorzystania środków

³ Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 21 lipca 2009 r.

⁴ Zastępca Przewodniczącego w Grupie D.02 – Grupa Robocza Radców finansowych oraz Koordynator merytoryczny w Radzie ECOFIN.

⁵ Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM) w dniu 22 grudnia 2009 r. (aktualizacja przyjęta przez Komitet do Spraw Europejskich (KSE) w dniu 25 maja 2010 r.).

⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r.

zaplanowanych na 2010 r. w Programie wieloletnim *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.* („Program wieloletni”⁷) skutkuje skumulowaniem większości wydatków w ostatnim kwartale roku, co może spowodować niepełną realizację zadań.

1. Minister Finansów, przygotowaniem i koordynacją zadań związanych z przejęciem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, powierzył Departamentowi Unii Europejskiej MF („DUE”)⁸, którego pracę nadzoruje Podsekretarz Stanu w MF Pan Jacek Dominik. W poszczególnych departamentach MF wyznaczono osoby odpowiedzialne m.in. za: programowanie prac, organizację i logistykę spotkań, koordynację programu szkoleń dla członków Korpusu Prezydencji, a szczegółowy zakres wykonywanych zadań zawarto w opisach ich stanowisk pracy.

Decyzją z dnia 31 stycznia 2007 r. Minister Finansów powołał Zespół do spraw koordynacji przygotowań ministerstwa do Prezydencji⁹ („Zespół”). Na posiedzeniach Zespołu przedstawiano m.in. aktualny stan zaawansowania prac nad przygotowaniem do Prezydencji oraz wyznaczano zadania do realizacji na kolejne posiedzenia. Kontrola NIK wykazała, że pomimo zalecenia Zespołu zawartego w protokole z posiedzenia z dnia 30 września 2009 r., dotyczącego opracowania do końca 2009 r. przez DUE szczegółowego harmonogramu przygotowań resortu wraz z podziałem zadań pomiędzy poszczególne departamenty na lata 2010-2011, do dnia 27 sierpnia 2010 r. dokument taki nie powstał. W ocenie NIK, brak powyższego dokumentu nie miał dotychczas negatywnego wpływu na realizację wykonywanych zadań. W informacji sporządzonej po zakończeniu kontroli NIK, Podsekretarz Stanu w MF podał, iż w dniu 1 października 2010 r. Zespół zaakceptował *Harmonogram przygotowań MF do Prezydencji od III kwartału 2010 r.*

Zespół audytowy MF, który w okresie od 26 października do 7 grudnia 2009 r. przeprowadził audyt wewnętrzny *Przygotowanie jednostek sektora finansów publicznych do sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w 2011 r.*, rekomendował powołanie, w możliwie krótkim czasie, grupy roboczej Zespołu o charakterze pomocniczym i wykonawczym, do zadań której należałyby m.in. sprawy organizacyjno-logistyczne.

⁷ Uchwała Rady Ministrów Nr 113/2009 z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia Programu wieloletniego, zmieniona uchwałami: Nr 209/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r., Nr 65/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r. oraz Nr 114/2010 z dnia 27 lipca 2010 r.

⁸ Zarządzenie Nr 10 Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów.

⁹ Decyzja Nr 1/WZ z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji przygotowań Ministerstwa Finansów do realizacji zadań związanych z przejęciem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r. (zmieniona decyzją Nr 1/UE z dnia 2 marca 2007 r.).

Grupa robocza¹⁰ została powołana na podstawie uchwały ww. Zespołu¹¹ dopiero w dniu 15 lipca 2010 r.

Z korespondencji z lipca i sierpnia 2010 r. pomiędzy Podsekretarzem Stanu w MF, sprawującym nadzór nad przygotowaniem do Prezydencji, a Dyrektorem Generalnym MF wynika, że niektóre propozycje działań o charakterze organizacyjno-logistycznym (udostępnianie sal MF, wyposażenie członków Korpusu Prezydencji w telefony komórkowe), nie uzyskały akceptacji ze strony Dyrektora Generalnego MF.

Z dodatkowych wyjaśnień, przekazanych po zakończeniu kontroli NIK, wynika, że jedna z sal MF zostanie poddana remontowi. W sali tej będzie zainstalowany system umożliwiający nawiązanie połączenia audiowizualnego, który ma być wkrótce zakupiony. Trwają ponadto prace mające na celu wybór bezpiecznego dostawcy usługi telefonii komórkowej z możliwością dostępu do internetu. W opinii NIK, ww. kwestie wymagają pilnej realizacji, gdyż powstaje ryzyko, że Ministerstwo nie będzie dysponowało odpowiednim zapleczem technicznym umożliwiającym prowadzenie planowanych wideokonferencji i briefingów.

2. Ministerstwo Finansów, zgodnie z zapisami dokumentu *Programowanie polskiej Prezydencji w Radzie UE – aspekty operacyjne*¹² przeprowadziło inwentaryzację spraw będących w jego kompetencji, które mogą pojawić się na agendzie Unii Europejskiej podczas polskiej Prezydencji. MF prowadziło bieżący monitoring stanu prac nad propozycjami legislacyjnymi w instytucjach UE. Prowadzony przez DUE wykaz tych projektów, był na bieżąco aktualizowany i udostępniany pracownikom odpowiedzialnym za przygotowanie i koordynację działań związanych z przygotowaniem MF do realizacji zadań wynikających z objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE.

Zgodnie z ww. dokumentem, MF prawidłowo zrealizowało zadania związane z wypracowaniem priorytetów polskiej Prezydencji, pomimo przekazania propozycji priorytetów w dniu 12 października 2009 r., tj. z 12-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w powyższym dokumencie. W ramach ww. zadania, przygotowano notatki o każdym obszarze polityki, zawierające syntetyczne podsumowanie analizy agendy UE w zakresie kompetencji MF oraz propozycje priorytetów resortu finansów.

¹⁰ W skład grupy weszli przedstawiciele Biura Administracyjnego oraz Departamentów UE, Finansów Resortu oraz Prawnego Ministerstwa Finansów.

¹¹ Uchwała Zespołu Nr 1 z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie utworzenia w Ministerstwie Finansów grupy roboczej do spraw organizacyjnych w okresie przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 roku.

¹² Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów dnia 21 lipca 2009 r.

Zgodnie z dokumentem *Programowanie polskiej Prezydencji w Radzie UE – System fiszek: koncepcja i dane techniczne projektu*¹³ oraz decyzją Zespołu ds. Programowania Prezydencji, MF opracowało projekty czterech fiszek pilotażowych (tj. wymagane 10% ze wszystkich 42 fiszek przewidzianych do opracowania przez MF). Fiszki te nie zostały jednak przekazane Pełnomocnikowi Rządu w wymaganym terminie, tj. do końca sierpnia 2010 r., gdyż wymagały dalszego doprecyzowania i konsultacji ze Stałym Przedstawicielstwem RP w Brukseli („SP RP”). Z dodatkowych wyjaśnień, przekazanych po zakończeniu kontroli NIK, wynika, że w dniu 13 września br. przekazano Pełnomocnikowi Rządu trzy fiszki, do których zgłosił on uwagi w dniu 24 września br., a trzy kolejne fiszki, po uwagach DUE, w dalszym ciągu były przedmiotem uzgodnień z departamentami merytorycznymi i SP RP.

NIK zwraca uwagę, iż opóźnienie w przekazywaniu ww. dokumentów może stwarzać ryzyko nieterminowej realizacji zadań przez Pełnomocnika Rządu, związanych z uruchomieniem i wdrożeniem systemu fiszek, w którym zawarte będą stanowiska negocjacyjne prezentowane w trakcie Prezydencji.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w ramach współpracy z państwami Trio, MF nie podjęło dotychczas współpracy na szczeblu kierowniczym. Miały miejsce spotkania na niższych szczeblach w ramach prac organów przygotowawczych Rady UE.

MF realizowało rekomendacje Pełnomocnika Rządu zawarte w dokumencie *Rekomendacje dla ministrów dotyczące współpracy z Parlamentem Europejskim w okresie przygotowań oraz sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie* i na bieżąco kontaktowało się ze sprawozdawcami parlamentarnymi odpowiedzialnymi za przygotowanie budżetu UE na rok 2011.

3. W Ministerstwie Finansów wywiązano się z nałożonego przez Pełnomocnika Rządu obowiązku opracowania kalendarza spotkań, planowanych do przeprowadzenia w okresie polskiej Prezydencji. Zgodnie ze wstępnym kalendarzem spotkań, na 2011 rok MF poza swoją siedzibą zaplanowało 13 spotkań. Przeprowadzono analizę potrzeb związanych z ich organizacją, uwzględniającą liczbę uczestników oraz planowane koszty wynajmu obiektów.

Z dodatkowych wyjaśnień, przekazanych po zakończeniu kontroli NIK, wynika, że w dniu 20 października 2010 r. powołano komisję¹⁴, która przeprowadzi postępowania

¹³ Dokument przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich dnia 13 lipca 2010 r.

¹⁴ Decyzja Kierownika Zamawiającego Ministerstwa Finansów nr C/622/10/UE/B/958 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia postępowania na: rezerwacje hoteli oraz sal konferencyjnych wraz z kompleksową obsługą techniczną, gastronomiczną w trakcie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. w Krakowie, Poznaniu i Warszawie.

przetargowe na rezerwację hoteli oraz sal konferencyjnych wraz z kompleksową obsługą techniczną i gastronomiczną w Krakowie, Poznaniu i Warszawie.

4. NIK pozytywnie ocenia dotychczasowe działania MF w zakresie doboru i szkolenia kadr wyznaczonych do Korpusu Prezydencji. Opracowano m.in. imienną listę 98 pracowników, którzy będą pełnić poszczególne funkcje w ramach Korpusu Prezydencji. Przygotowano ponadto Korpus B - Rezerwowy, składający się z 56 osób, które w razie potrzeby miałyby zastępować osoby z Korpusu A. Wszyscy członkowie Korpusu A objęci zostali centralnym systemem szkoleń.

Ustalono, iż do dnia zakończenia kontroli, z powodu trudności w znalezieniu odpowiedniego kandydata, w MF nie wyznaczono do oddelegowania do SP RP osoby na stanowisko Zastępcy Przewodniczącego¹⁵ w jednej z grup roboczych Rady ECOFIN. Z dodatkowych wyjaśnień, przekazanych po zakończeniu kontroli NIK, wynika, że w dniu 13 października 2010 r. została wyznaczona osoba do pełnienia tej funkcji.

W ramach przygotowań do Prezydencji, w MF w 2008 r. opracowano program staży w SP RP. Do dnia 10 września 2010 r. odbyło się 18 takich staży, z których zostały sporządzone i umieszczone w intranecie MF sprawozdania w celu umożliwienia zapoznania pracowników MF z przebiegiem staży.

W MF nie wprowadzono dotychczas systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków Korpusu Prezydencji, ponieważ nie zostały opracowane przez Pełnomocnika Rządu jednolite założenia takiego systemu dla wszystkich podmiotów włączonych w proces przygotowań do Prezydencji. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że brak takiego systemu nie wpłynął negatywnie na poziom fluktuacji kadr w ramach Korpusu Prezydencji. W początkowym etapie (od 2008 r.) zmiany dotyczyły ok. 15% osób, natomiast od momentu ukształtowania się ostatecznej liczby członków Korpusu na poziomie 98 osób (maj 2010 r.), dokonano zmiany tylko jednej osoby.

5. W Programie wieloletnim na realizację zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Prezydencji dla Ministerstwa Finansów, na lata 2010-2012, zaplanowano środki w łącznej wysokości 5.544 tys. zł. Z dodatkowych wyjaśnień, przekazanych po zakończeniu kontroli NIK, wynika, że z zaplanowanych na 2010 r. środków w kwocie 1.793 tys. zł, do dnia 30 września 2010 r. wydatkowano 258 tys. zł, tj. 14,4%. Powodem niskiego wykorzystania środków było m.in. zaplanowanie części wydatków na IV kwartał

¹⁵ Patrz przypis nr 4.

2010 r. oraz unieważnienie przetargu w części dotyczącej komputerów przenośnych. Zdaniem NIK, skumulowanie większości wydatków w ostatnim kwartale roku budżetowego może skutkować niepełną realizacją zaplanowanych zadań.

W wyniku szczegółowej kontroli wydatków na łączną kwotę 125,8 tys. zł (tj. 59,5% poniesionych wydatków), stwierdzono, że na pięciu z 10 zbadanych dokumentów księgowych, brak było opisu „*PREZ 2011 – wydatek sfinansowany z programu wieloletniego w związku z realizacją zadania...*”. Ww. pięć dokumentów dotyczyło wydatków na łączną kwotę 41,5 tys. zł (tj. 33% zbadanych wydatków). Było to niezgodne z zapisami rozdziału 2.2 pkt 6 *Programu wieloletniego – dokument wykonawczy*. Na czterech dokumentach brakujące opisy zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

Ustalono, że sprawozdania MF z wykonania Programu wieloletniego za pierwszy i drugi kwartał 2010 r., zostały terminowo przekazane do Pełnomocnika Rządu oraz sporządzone zgodnie z obowiązującą w MF procedurą¹⁶.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że MF nie wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z Programu przygotowań. Stwierdzono bowiem, że w latach 2009 – 2010 nie były przekazywane do Pełnomocnika Rządu sprawozdania z działalności resortu, o których mowa w rozdziale X „Monitoring” ww. Programu. Z wyjaśnień Dyrektora DUE wynika, że Pełnomocnik Rządu nie wymagał sporządzania takich sprawozdań, a potrzebne informacje były przekazywane w trybie roboczym na posiedzeniach zespołów opiniująco–doradczych powołanych przez Pełnomocnika Rządu.

Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Przekazywanie Pełnomocnikowi Rządu miesięcznych sprawozdań ze swojej działalności.
2. Zapewnienie opisywania dokumentów księgowych, zgodnie z wymogami określonymi w dokumencie Program wieloletni – dokument wykonawczy.
3. Zintensyfikowanie działań w celu zapewnienia pomieszczeń, które wykorzystywane będą na potrzeby organizowania m.in. wideokonferencji i briefingów.

¹⁶ Departament Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów, jako koordynujący przygotowania do Prezydencji w ramach resortu, opracował dokument pn. *Procedura Akceptacji Sprawozdań z wykonania Programu Wieloletniego pod nazwą „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.