



WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław Jarosz

Warszawa, 14 kwietnia 2008 r.

P/08/055
KGP/41003-1/09

**Pan
Mariusz Swora**

**Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Regulacji Energetyki, zwanym dalej URE lub Urzędem, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2008 roku w części 50.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, którego podpisania odmówił Wiceprezes URE Marek Woszczyk, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2008 r. w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.

Przy formułowaniu oceny NIK wzięta pod uwagę zmniejszanie środków przeznaczonych na wynagrodzenia przy jednoczesnym pozyskiwaniu na nie środków z rezerw celowych, niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków budżetowych, wydatkowanie środków publicznych na przedmiot umowy przed jego wykonaniem, niewprowadzenie do zawartych umów niezbędnych uregulowań, brak zapewnienia kontroli kompletności i poprawności zapisów w księgach rachunkowych, rozbieżność między planowaną a faktycznie

¹ Dz. U. z 2007r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

wykorzystaną liczbą etatów. NIK zauważa również, że budżet zadaniowy „nie wspomagał URE w należyтым zarządzaniu finansami” oraz nie odpowiedział na podstawowe pytanie, tj. jakie efekty przyniosła jego realizacja, w tym głównie w jakim stopniu udało się URE doprowadzić do zamierzonych celów.

1. NIK nie wnosi uwag do rzetelności planowania dochodów budżetowych ani do sposobu ich realizacji. W *ustawie budżetowej na 2008 r. z dnia 23 stycznia 2008 r.*³ ustalono dochody budżetowe w części 50 w wysokości 91 489 tys. zł, które wykonano w kwocie 86 654 tys. zł, to jest w 94,7 %. W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział miały wpływy z opłat za koncesje (§ 0590), zrealizowane w wysokości 86 465 tys. zł, stanowiące 99,8 % łącznych dochodów URE. Były one niższe o 5,3 % od kwoty dochodów z tego tytułu ustalonej w ustawie budżetowej (91 300 tys. zł). Największy wpływ na niższe wykonanie dochodów miała zmiana na rynku energii wynikająca z przejęcia przez PGNiG S.A. działalności w zakresie obrotu paliwami gazowymi od 6 tzw. tymczasowych spółek obrotu gazem, a w następstwie spadek dochodów z opłat koncesyjnych w 2008 r. o ok. 3 mln zł w porównaniu z 2007 r.

Stan należności do zapłaty netto wynosił w 2007 roku: 2 317 874,73 zł, a w 2008 roku: 2 494 172,70 zł. Zmiana w stosunku do roku 2007 wynosiła 176 297,97 zł. Przyczynami powstania i zwiększenia należności były głównie nie wniesione opłaty koncesyjne za 2008 r. i lata ubiegłe. NIK nie zgłasza uwag do podjętych działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu opłat koncesyjnych oraz kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne.

2. W *ustawie budżetowej na 2008 r.* ustalono wydatki w części 50 w wysokości 34 946 tys. zł. W ciągu roku kwota ta została zwiększona łącznie o 1 672 tys. zł do ostatecznej wysokości 36 618 tys. zł⁴. Wykonanie wydatków URE wyniosło 35 914 tys. zł, to jest 98,1% planu po zmianach.

Zobowiązania URE za 2008 r. wyniosły 2 197 tys. zł i w stosunku do 2007 r. wzrosły o 176 tys. zł. Kwotę zobowiązań stanowiły głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości 1 781 600,00 zł, (w 2007 r. wyniosły 1 695 351,86 zł). Zobowiązania wykazane w 2008 r. wynikają z memoriałowego ujęcia faktur, których płatność

³ Dz. U. z 2008r. Nr 19, poz. 17.

⁴ Kwota zwiększeń pochodziła z rezerwy celowej (część 83) i została wykorzystana na sfinansowanie dodatków dla służby cywilnej, dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla mianowanych urzędników, skutków procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej w URE, dodatków specjalnych dla członków korpusu służby cywilnej oraz na pokrycie kosztów współfinansowania zadań realizowanych w ramach projektu Transition Facility.

przypada na 2009 r. Sprawozdania Rb-28 kwartalne z 2008 r. nie wykazały istnienia zobowiązań wymagalnych.

2.1. W 2008 r. Prezes URE dokonał zmniejszenia wynagrodzeń na łączną kwotę 1 406 tys. zł, uzyskując jednocześnie na wynagrodzenia kwotę 866 tys. zł, pochodzącą z rezerwy celowej. Największe kwotowo zmniejszenia w grupie wynagrodzeń wystąpiły w wynagrodzeniach osobowych członków korpusu służby cywilnej (§4020) – 625 tys. zł, wynagrodzeniach osobowych pracowników (§4010) – 366 tys. zł oraz składkach na ubezpieczenie społeczne (§4110) – 249 tys. zł, co Pan Prezes uzasadniał przede wszystkim „dostosowywaniem planu do bieżących potrzeb, związanych z prawidłowym funkcjonowaniem URE”. Jednocześnie, na podstawie m.in. wniosków Prezesa URE największych zwiększeń Minister Finansów dokonał w §4020 – 735,7 tys. zł i §4110 – 111,8 tys. zł. Środki te miały zostać wykorzystane głównie na wartościowanie stanowisk i dodatki specjalne dla korpusu służby cywilnej. Dokonywanie zmian w budżecie URE, polegające na zmniejszaniu środków przeznaczonych na wynagrodzenia przy jednoczesnym pozyskiwaniu na te wynagrodzenia środków z rezerw celowych wskazuje, zdaniem NIK, na nieprzejrzystość w gospodarowaniu środkami na wynagrodzenia.

2.3. W ocenie NIK, Prezes URE wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem część środków na sfinansowanie zakupu sprzętu komputerowego. W dniu 22 października 2008 r. w nawiązaniu do pisma Prezesa URE, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Elżbieta Suchocka-Roguska wyraziła zgodę na dokonanie zmiany w budżecie Urzędu polegającej na zwiększeniu wydatków majątkowych o 300 tys. zł (§6060) poprzez zmniejszenie wydatków w §4020 w kwocie 300 tys. zł i zwiększenie o tę kwotę wydatków na sfinansowanie zakupu sprzętu komputerowego. Z przeznaczonych na ten cel środków oprócz sprzętu komputerowego Prezes URE dokonał zakupu praw autorskich do wybranego znaku firmowego Urzędu na kwotę 7 198,00 zł oraz aktualizacji Systemu Informacji Prawnej LEX na kwotę 66 082,52 zł, co stanowiło łącznie kwotę 73 280,52 zł. NIK nie podziela opinii Dyrektora Generalnej Stanisławy Zwijacz-Niemiec, że powyższe zakupy mieszczą się w pojęciu zakupów sprzętu komputerowego. Powszechnie bowiem za sprzęt komputerowy uważa się materialną część komputera, ewentualnie z oprogramowaniem stanowiącym jego integralną część, bez którego komputer nie mógłby funkcjonować.

2.4. NIK jako niecelowe i niegospodarne ocenia dokonywanie płatności w pełnej wysokości za przedmiot umowy przed jego wydaniem, a za nierzetelne uważa niezastosowanie w pełni wzorca porozumienia oraz brak aneksów korygujących kwotę współfinansowania przez beneficjenta odnośnie środków przeznaczonych na finansowanie

projektów współfinansowanych ze Środków Przejściowych – Transition Facility „Wdrażanie konkurencyjnego rynku energii i ostatecznej płatności w ramach realizacji *Systemu interaktywnej elektronicznej obsługi informatyczno-statystycznej dla uczestników rynku energii*”.

Jak wynika z pisma Dyrektora Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego UKIE z dnia 2 kwietnia 2008 r., procedury obowiązujące dla programu Phare, mają zastosowanie do porozumień zawieranych w ramach programu Transition Facility⁵. W części A Procedur finansowania projektów rozwoju instytucjonalnego Phare zapisano: że „Wzór porozumienia dotyczącego projektu współfinansowanego ze środków Programu Phare” stanowi załącznik do procedury. Porozumienie w zaprezentowanej postaci stanowi szablon umowy, przy czym wszystkie zapisy zawarte w obowiązującym wzorze porozumienia muszą być w pełnym i niezmienionym brzmieniu uwzględnione w każdym porozumieniu podpisywanym pomiędzy JFK⁶ a beneficjentem. We wzorze porozumienia w § 3 pkt 6 zapisano, że niezwłocznie po zawarciu kontraktu z wykonawcą – do Porozumienia zostanie zawarty aneks lub aneksy kwotowe korygujące kwotę współfinansowania przez beneficjenta stosownie do wartości zawartego kontraktu. W procedurach określono, że co do zasady, płatności dokonywane są po wykonaniu przedmiotu umowy za faktycznie dokonane świadczenia na rzecz Zamawiającego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. Dopuszcza się płatność końcową obejmującą całość przedmiotu umowy, jak i płatności częściowe dokonywane zgodnie z harmonogramem płatności zawartym w kontrakcie po dokonaniu przez Zamawiającego odbioru przedmiotu umowy lub jego części.

Na podstawie not obciążeniowych (z dnia 25 lipca, 6 listopada i 12 listopada 2008 r.) wystawionych przez Fundację „Fundusz Współpracy”, URE przekazał w 2008 r. całość kwot wynikających z jego udziału we współfinansowaniu projektu – 179 125,68 zł⁷, tj. odpowiednio do dat not, kwotę 73 836 zł. (19 września – 70.836 zł i 31 października – 3.000 zł), 38 856,83 zł (27 listopada) i 66 432,85 zł (27 listopada).

⁵ Który jest kontynuacją programu Phare.

⁶ Jednostka Finansująco-Kontraktująca.

⁷ Tj. 6,25 % ze środków polskich w ramach wartości brutto zamówienia w dniach 19 września 2008 r. i 27 listopada 2008 r.

Uczynił tak jednak jeszcze przed otrzymaniem całości przedmiotów umów⁸, jak i przed terminami wykonania tych umów, planowanymi na 2009 r. URE przejęło zatem na siebie ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania usług, mimo że miało – zgodnie z procedurami – możliwość wyboru płatności np. w transzach. NIK nie podziela wyjaśnień Stanisławy Zwijacz-Niemiec Dyrektora Generalnej, że „w przypadku komponentów 1-3 nie było celowe dokonywanie płatności w transzach i URE nie występowało do JFK z taką propozycją; płatność w transzach znacząco zwiększyłaby ryzyko kursowe związane z przekazaniem środków nominowanych w Euro; płatność w transzach byłaby również nieefektywna, gdyż wymagałaby każdorazowego wystąpienia do Ministra Finansów o uruchomienie rezerwy celowej oraz przekazywania środków na rzecz JFK; ze względu na pracochłonność procedury – istniało ryzyko, że któraś z transzy mogłaby nie być przelana w terminie na rzecz Wykonawcy”⁹. Zdaniem NIK, wydatkowanie środków publicznych przed wykonaniem przedmiotu umowy było dokonane w sposób niecelowy i nieoszczędny, bez zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

NIK zauważa ponadto, że w podpisanych przez URE *Porozumieniach wstępnych* nie zawarto m.in. szczegółowych uregulowań dotyczących rozliczenia końcowego między stronami porozumienia – co wynika z § 5 wzorca porozumienia. Również w § 3 ust. 5 zawartych porozumień wstępnych zapisano, że szczegółowe uregulowania dotyczące zwrotu środków zostaną zawarte w Porozumieniu, które to *Porozumienie* zgodnie z § 2 ust. 3 *Porozumienia wstępnego* miało być zawarte niezwłocznie po zatwierdzeniu przez Komitet Europejski Rady Ministrów Procedury finansowania oraz wzorów Porozumień dla umów współfinansowanych ze środków Transition Facility. Ww. procedury i wzory porozumień nie zostały zatwierdzone i dalsza współpraca opierała się na *Porozumieniach wstępnych*.

3. Rzetelność sporządzania przez Urząd bieżącej i rocznej sprawozdawczości budżetowej nie wzbudziła zastrzeżeń NIK. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z zapisami ewidencji księgowej. Zaksięgowane dochody okresu przejściowego odprowadzone zostały na centralny rachunek budżetu państwa zgodnie z terminem określonym w § 14, ust. 3 pkt 1

⁸ Dyrektora Generalna zawarła porozumienie wstępne dotyczące projektu współfinansowanego ze Środków Przejściowych (TF) nr 10509 /JFK/PPt-D1/2008-TF2006/018-180.02.04.01 w sprawie trybu współpracy przy realizacji projektu „Wdrażanie konkurencyjnego rynku energii” na przeprowadzenie badań oraz przygotowanie raportu merytorycznego z zakresu sektora gazowego i porozumienie wstępne dotyczące projektu współfinansowanego ze Środków Przejściowych (TF) nr 10478/ /JFK/PPt-DI /2008-TF2006/018-180.02.04.02 w sprawie trybu współpracy przy realizacji projektu „Wdrażanie konkurencyjnego rynku energii” w odniesieniu do zamówienia na przeprowadzenie badań oraz opracowanie i opublikowanie metodologii oceny przedsięwzięć inwestycyjnych energetycznych przedsiębiorstw sieciowych (część A) oraz krajowy raport benchmarkingowy nt. jakości dostaw energii elektrycznej do odbiorców przyłączonych do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz opracowanie zestawu danych i informacji dla europejskiego raportu (część B).

⁹ Pismo BO-090-8(1)/2009 z dnia 13 września 2009 r.

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa¹⁰.

3.1. NIK zwraca natomiast uwagę na w dalszym ciągu nieprawidłowe funkcjonowanie użytkowanego przez URE systemu finansowo-księgowego. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych wykazał, że nie zapewnia on kontroli kompletności zapisów oraz ich poprawności, w tym poprawności sekwencji dat.

NIK wydaje opinię „bez zastrzeżeń” co do wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej, oraz opinię „z zastrzeżeniami” dotyczącą formalnej poprawności zapisów księgowych. Stwierdzono, że na zbadanych łącznie 36 928 zapisów o wartości 715 111 645,95 zł¹¹ przy pomocy analizy statystycznej (analiza_08.xls) w przypadku 24 zapisów wprowadzono błędną datę dokonania operacji gospodarczej, w 1 przypadku dowód księgowy wystawiono z datą późniejszą aniżeli data ujęcia go w księgach rachunkowych. Ponadto stwierdzono, że w przypadku 29 887 zapisów o wartości łącznej 702 149 915,51 zł brak jest daty dowodu i daty operacji gospodarczej¹². Pani Jadwiga Misiak, Główna Księgowa wyjaśniła, że „dokumenty o nazwach WD, WB, WS, WZ są wyciągami bankowymi i należy je księgować pod datą przekazanego przez bank raportu; wyciąg bankowy zawiera tylko jedną datę operacji gospodarczej dokonanej przez bank na podstawie polecenia przelewu; operacje dokonane przez bank na rachunkach jednostki muszą znaleźć odzwierciedlenie tych samych zapisów dokonanych pod tą samą datą w księgach jednostki celem zachowania zgodności obrotów i sald; dokument PK – polecenie księgowania jest dokumentem wewnętrznym jednostki na podstawie którego pod wskazaną datą dokonuje się określonych zapisów w księgach rachunkowych; dokument raport kasowy zapisywany jest w księgach rachunkowych dekadowo pod datą zamknięcia raportu”. Badając powyższe kwestie stwierdzono, że system komputerowy nie pozwala na wpisanie daty dokonania operacji i daty sporządzenia dowodu, gdy dowód został wprowadzony pod inną datą¹³. Pani Jadwiga Misiak wyjaśniła, że w użytkowanym programie F-K brakuje pola i nie ma możliwości jego utworzenia do wpisania daty sporządzenia dowodu, dlatego przyjmuje się, że data dowodu jest równa dacie dokonania operacji gospodarczej. Taka możliwość istnieje już w nowym programie, który w najbliższym czasie zostanie wdrożony.

¹⁰ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

¹¹ 35 186 pozycji z ewidencji dowodów księgowych z 2008r. i 1 742 pozycji z ewidencji dowodów księgowych z 2009r.

¹² Braki ww. dat w ewidencji księgowej dotyczą dowodów księgowych tj. WD, WB, WS, WZ, PK, RK.

¹³ W ewidencji prowadzonej przez URE występuje jedna data. Data dowodu jest równoznaczna z datą operacji gospodarczej.

Powyższe nieprawidłowości stanowią naruszenie art. 23 ust. 2 pkt. 1 i 2 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁴, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej oraz datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu jeżeli różni się od daty dokonania operacji oraz art. 24 ust. 2 (stanowiący, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty).

3.2. W URE przeprowadzono badanie poprawności sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych. Ocenie poddano populację wydatków w kwocie 9 354 011 zł, z której wylosowano łącznie 80 dowodów (w tym 62 w doborze losowym i 18 w doborze obligatoryjnym) o wartości 5 367 752 zł. Ponadto do ekstrapolacji wyników badania włączono 61 dowodów wybranych w doborze celowym o wartości łącznej 2 093 690 zł. Badania systemu kontroli dokonano pod względem poprawności dowodów, kompletności i poprawności w zakresie bieżącej dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisu w dzienniku. W wyniku powyższego badania stwierdzono, że w przypadku 3 dokumentów wylosowanych do badania 2 dokumenty nie posiadały numeru identyfikacyjnego dowodu. Przy wprowadzaniu dokumentów do systemu, w przypadku dwóch dowodów nie podano ich numerów, natomiast w przypadku jednego, podano numer nie widniejący na dokumencie. Wyjaśnienia złożyła pani Renata Wierzbicka, Naczelnik Wydziału Budżetu i Finansów URE podając, że „rachunki wystawione do zawartych umów i ujęte w księgach rachunkowych pod numerami FA 48 poz. 12 oraz FA 190 poz. 15 nie mają nadanego numeru w związku z tym nie został on również wprowadzony do programu FK a dowód księgowy FA 109 poz. 6 dotyczący składki członkowskiej CEER nie jest fakturą w związku z tym numer ewidencyjny nadany na tym dokumencie nie został wprowadzony do systemu f-k”. Wyjaśnienia powyższe nie uzasadniają niekompletności i braku poprawności dowodów księgowych wprowadzanych do programu FK, tj. niezgodności z art. 24 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*.

4. Do dnia 31 grudnia 2008 r. na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 25 929 tys. zł, co stanowiło 98% planu po zmianach. W *ustawie budżetowej* ustalony został limit 270 etatów (i limit na osoby objęte niemnożnikowym system wynagrodzeń przyjęty dla 20 etatów). Przeciętne zatrudnienie w 2008 r., według rocznego sprawozdania Rb-70, wyniosło 265 etatów i było niższe od wykonania w 2007 r. o 2 osoby i niższe od planu przyjętego w *ustawie budżetowej* o 25 etatów tj. o 8,6%. Przyjmując wyjaśnienia pani

¹⁴ Dz. U z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

Agnieszki Tomusiak Naczelnika Wydziału Kadr i Szkoleń nt. przyczyn rozbieżności między ilością planowanych etatów a faktycznych ich wykorzystaniem, NIK zwraca jednocześnie uwagę Pana Prezesa na dużą, utrzymującą się rozbieżność pomiędzy tymi wielkościami.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, fundusz pracy oraz PFRON.

5. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że realizowanie budżetu zadaniowego¹⁵. nie odpowiedziało na podstawowe pytanie, tj. jakie efekty przyniosło jego planowanie i wykonanie, w tym głównie w jakim stopniu udało się URE doprowadzić do zamierzonych celów. Główny wpływ na to miała zbyt duża ogólnikowość planowania zadań, ale również niewłaściwe formułowanie celów oraz mierników określających stopień realizacji tych celów. Również brak uregulowań prawnych i zmiany koncepcji w przygotowaniu, wdrażaniu i sprawozdawaniu budżetu zadaniowego nie wspomagał URE w należyтым stopniu w zarządzaniu finansami. Z uwagi na przyjęcie nowej metodologii określania budżetu zadaniowego, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

5.1. W 2008 r. URE planował¹⁶ realizację 5 zadań, w ramach których zamierzał wykonać 22 podzadania. Stosownie jednak do pism Kancelarii Prezesa Rady Ministrów liczba zadań została zmniejszona do jednego zadania („Realizacja kompetencji Prezesa URE”) i trzech podzadań (w tym jedno bez określenia mierników wykonania). NIK uważa, że taka ogólnikowość prezentacji zadań uniemożliwiała rzetelne planowanie, realizację i rozliczenie budżetu zadaniowego. Niezrozumiała w tym kontekście jest niespójność wyjaśnień Dyrektora Generalnej Stanisławy Zwijacz-Niemiec, która stwierdziła, że zmniejszenie przez KPRM liczby planowanych przez URE zadań i podzadań nie miało żadnego wpływu na planowanie budżetu zadaniowego, przy czym podaje, że uproszczona koncepcja tworzenia budżetu zadaniowego URE „sprawiała wiele trudności w opracowaniu właściwych zadań i podzadań priorytetowych wraz z przypisanymi do nich celami i miernikami”. Powyższe trudności mogły mieć – zdaniem NIK – wpływ np. na nieokreślenie mierników (ich nazw, wartości bazowej i planowanej do osiągnięcia w 2008 r.) dla podstawowego zadania „Realizacja kompetencji Prezesa URE” oraz na brak określenia wartości planowanych mierników, dla podzadań które URE zamierzał realizować w 2008 r.

5.2. Celami, który URE zamierzał osiągnąć w wyniku realizacji, wybranego do szczegółowej kontroli podzadania 1.2. „Promowanie konkurencji na rynku energii” były

¹⁵ Przy ocenie tej NIK wzięła jednak pod uwagę fakt, że 2008 r. był pierwszym etapem wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce.

¹⁶ Formularze BZ-1, BZ-2 i BZ-3.

rozwój konkurencji na rynkach energii, wzrost efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych, rozwój regionalnego rynku energii, zapewnienie możliwości korzystania z prawa wyboru sprzedawcy. NIK zwraca uwagę Pana Prezesa, że takie sformułowanie celów nie spełniało standardów budżetu zadaniowego¹⁷. Cele te były bowiem:

- niemierzalne, co nie pozwala na stwierdzenie, czy zostały osiągnięte;
- nieokreślone w czasie; zgodnie bowiem ze standardami budżetu zadaniowego, jeśli realizacja celów nie jest umieszczona w konkretnym horyzoncie czasowym to takie cele są nieprecyzyjne;
- nierealistyczne, niemożliwe do osiągnięcia, bowiem – jak podało URE – większość zjawisk odnoszących się do konkurencji na rynku energii elektrycznej „leży poza obszarem (nie jest bezpośrednim skutkiem) oddziaływania Prezesa URE”.

5.3. Podobnie, w kontekście spełniania standardów budżetu zadaniowego, NIK zwraca uwagę, że mierniki: „Udział odbiorców zmieniających sprzedawcę w relacji do ogólnej liczby odbiorców – energia elektryczna”, „Udział odbiorców zmieniających sprzedawcę w relacji do ogólnej liczby odbiorców – paliwa gazowe”, „Udział transakcji spotowych w ogólnym wolumenie sprzedanej energii”, „Średnia dzienna liczba udzielonych informacji i porad przez Call Center w relacji na jednego pracownika”, „Liczba podmiotów wchodzących na rynek” były:

- nieadekwatne, niepowiązane ściśle z poszczególnymi celami (wszystkie mierniki),
- niezrozumiałe dla osób nie posiadających szczegółowej znajomości tematu („Udział transakcji spotowych ...”),
- trudne do monitorowania, z uwagi na nieokreślenie planowanych wartości tych mierników (wszystkie mierniki),
- nieodporne na manipulację; poza miernikiem „Średnia dzienna liczba udzielonych informacji ...” użyto mierników do mierzenia tego na co URE nie miał wpływu.

5.4. Wykonanie wydatków na zadanie 1. „Realizacja kompetencji Prezesa URE” i podzadanie 1.2. „Promowanie konkurencji na rynku energii” wyniosło w 2008 r. odpowiednio 35 914 tys. zł i 7 546 tys. zł, tj. po 98,1% planu po zmianach. Wartości miernika dla zadania nie zostały dla URE określone. Natomiast wykonane wartości mierników dla podzadania „Udział odbiorców zmieniających sprzedawcę w relacji do ogólnej liczby odbiorców – energia elektryczna”, „Udział transakcji spotowych w ogólnym wolumenie

¹⁷ Przywoływanych w rozdziale XII „Wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym w roku 2008” *Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2008 r. i Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008* (Dz. U. Nr 94, poz. 628).

sprzedanej energii”, „Średnia dzienna liczba udzielonych informacji i porad przez Call Center w relacji na jednego pracownika” wyniosły: 0,005%, ok. 2,2% i ok. 1 wobec wartości bazowych: 7,6%, 1,9% i 15. Dla miernika „Udział odbiorców zmieniających sprzedawcę w relacji do ogólnej liczby odbiorców – paliwa gazowe” URE nie miał możliwości prowadzenia monitoringu, a dla „Liczby podmiotów wchodzących na rynek” nie posiadał danych. Jak podał URE, powodem tak dużych rozbieżności między bazową wartością mierników a ich wykonaniem przez URE w 2008 r., był brak efektywności działania w obszarze promowania konkurencji bądź w obszarze działalności operatorów sieciowych. W sprawie miernika „Udział odbiorców zmieniających sprzedawcę w relacji do ogólnej liczby odbiorców – energia elektryczna” URE podał, że „przypuszczalnie doszło do błędnego określenia wartości bazowej”. Niska wartość miernika „Średnia dzienna liczba udzielonych informacji i porad przez Call Center w relacji na jednego pracownika” – tj. jedyne miernika użytego do mierzenia tego, na co URE miał wpływ – była „wynikiem braku zainteresowania ze strony odbiorców, co z kolei wynikało z braku konkurencyjnych ofert sprzedaży na rynku detalicznym”. Znamienna wobec powyższego jest opinia Dyrektora Generalnej Stanisławy Zwijacz-Niemiec, że budżet zadaniowy „nie wspomagał URE w należyтым zarządzaniu finansami”.

5.6. Konkludując, realizacja budżetu zadaniowego nie dała odpowiedzi na podstawowe pytanie, tj. jakie efekty (rezultaty) przyniosła realizacja budżetu zadaniowego oraz w jakim stopniu udało się URE doprowadzić do realizacji celów podzadania 1.2. Świadczy o tym nieosiągnięcie zakładanych wartości mierników określających stopień realizacji tych celów jak i to, że strategia sprzedawców energii – jak podał URE – „ograniczała się do utrzymania obecnych odbiorców energii, przy znikomym działaniu na rzecz pozyskania nowych odbiorców”. Skoro zatem „rola odbiorcy w związku z tym ulegała osłabieniu”, co wskazuje na ograniczenie konkurencji, to jednoznaczne określenie roli budżetu zadaniowego URE w osiągnięciu założonych celów odnośnie „Promowania konkurencji na rynku energii” wydaje się mało prawdopodobne.

5. Pomimo wniosku przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 kwietnia 2008 r. o podjęcie działań dla zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych w systemie finansowo-księgowym Prezes URE nie zrealizował wniosku Izby. Niemniej jednak NIK dostrzega podjęte przez Pana Prezesa działania zmierzające do wdrożenia nowego systemu finansowo-księgowego.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Zapewnienie właściwego planowania środków na wynagrodzenia.
- 2) Kontynuowanie podjętych działań dla zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych w systemie finansowo-księgowym Urzędu.
- 3) Podjęcie działań niedopuszczających do wydatkowania środków z rezerw niezgodnie z przeznaczeniem.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz
Wiceprezes NIK
14 kwietnia 2009 r.