



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2010 r.

KGP-4100-03-01/2010

**Pan
Adam Giersz**

Minister Sportu i Turystyki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Sportu i Turystyki², kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 40 *Turystyka*.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 20 kwietnia 2010 r. oraz ustaleniami kontroli wykonania planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w części 40 *Turystyka*.

1. Kontrola prawidłowości opracowywania materiałów do projektu budżetu państwa wykazała, że przekazane do Ministerstwa Finansów w dniu 20 sierpnia 2008 r. *Omówienie projektu planu wydatków na rok 2009 w części 40 Turystyka* nie zawierało uzasadnienia wydatków w takim stopniu szczegółowości, jaki został określony w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009*³. Uzasadnienie wydatków w dziale 630 *Turystyka* nastąpiło bez podziału na poszczególne rozdziały klasyfikacji budżetowej (63002 *Polska Organizacja Turystyczna*, 63003 *Zadania w zakresie*

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: MSiT lub Ministerstwo.

³ Dz. U. Nr 87, poz. 537.

upowszechniania turystyki oraz 63095 Pozostała działalność). W dziale 750 Administracja publiczna, w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej nie omówiono natomiast pozostałych wydatków bieżących. Identyczną nieprawidłowość stwierdzono w toku kontroli wykonania budżetu państwa w cz.40 Turystyka w 2008 r. Sformułowany w tym zakresie wniosek pokontrolny⁴ został zrealizowany w odniesieniu do projektu budżetu państwa na 2010 r.

2. W ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.⁵ oraz w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r.⁶ w części 40 Turystyka nie ustalono dochodów budżetowych. Faktycznie osiągnięto je w wysokości 10,8 tys. zł, z tytułu odsetek od niewykorzystanej kwoty dotacji celowej udzielonej Polskiej Organizacji Turystycznej na zadanie Kampania reklamowa CNN pn. „The New Poland” oraz z tytułu kary za nieterminowe dostawy materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych. Pobrane dochody zostały terminowo przekazane na rachunek budżetu państwa, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷.

3. W ustawie budżetowej na rok 2009 ustalono wydatki w części 40 Turystyka w wysokości 49 275 tys. zł, stanowiącej 99,9 % kwoty wydatków poniesionych w 2008 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wydatki zostały ograniczone o 5 238 tys. zł, tj. do kwoty 44 037 tys. zł. (o 10,6 %).

W ciągu roku, na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów, plan wydatków w części 40 został zwiększony z rezerw celowych o 1 448,5 tys. zł, do ostatecznej wysokości 45 485,5 tys. zł. Dodatkowe środki przeznaczone były na dotacje celowe dla Polskiej Organizacji Turystycznej⁸ (dalej: POT) na realizację trzech zadań o łącznej wartości 1 270 tys. zł, na realizację przez Ministerstwo projektu wynikającego z Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielonej za pośrednictwem MSZ w roku 2009 – 168,9 tys. zł oraz na sfinansowanie dodatków specjalnych w służbie cywilnej wraz z pochodnymi – 9,6 tys. zł. Wyniki niniejszej kontroli oraz odrębnej kontroli przeprowadzonej w POT⁹ wykazały, że powyższe środki z rezerw celowych wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

⁴ Zawarty w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 kwietnia 2009 r.

⁵ D. U. Nr 10, poz. 58.

⁶ Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁸ Stosownie do ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej - Dz. U. Nr 62, poz. 689 ze zm. - nadzór nad POT sprawuje minister właściwy do spraw turystyki.

⁹ Wystąpienie pokontrolne KGP-4114-02-01/2010 z dnia 6 kwietnia 2010 r.

Minister Sportu i Turystyki, w drodze 10 decyzji, wydanych na podstawie art. 148 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰, dokonał zmian w planie wydatków na 2009 r. o łącznej wartości 663,1 tys. zł. Największe zmiany dotyczyły przeniesień w celu zabezpieczenia środków na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej z uwagi na likwidację Państwowego Zasobu Kadrowego¹¹ (479,3 tys. zł), pozostałe zaś związane były z zabezpieczeniem środków na bieżącą realizację zadań MSiT.

Zmiany dokonane w dziale 630 *Turystyka* związane były z koniecznością zabezpieczenia środków na sfinansowanie zadań realizowanych przez Departament Turystyki, w tym na składki do organizacji międzynarodowych w związku z wzrostem kursu euro, zorganizowanie międzynarodowej konferencji na temat turystyki społecznej, zakup usług obejmujących tłumaczenia, nagrody dla laureatów konkursu na najlepszą pracę magisterską dotyczącą promocji Polski oraz dla laureatów konkursu fotograficznego „Polska Travel Foto”.

NIK krytycznie ocenia dokonywanie w okresie od lutego do sierpnia 2009 r. przez dysponenta III stopnia w cz. 40 wpłat na PFRON z § 4140 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, pomimo nieustalenia w tym paragrafie planowanych wydatków. W sporządzanych w tym okresie miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wykazywane były wydatki w § 4140, natomiast w pozycji „plan (po zmianach)” nie podano żadnych. Dopiero decyzją z dnia 30 września 2009 r. Minister Sportu i Turystyki dokonał zmian w planie wydatków budżetowych w części 40, wprowadzając do niego § 4140 (w dziale 750, rozdziale 75001) i przenosząc tam środki w wysokości 17 tys. zł z § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*. Do sierpnia 2009 r. kwota wpłat na PFRON w cz. 40 wyniosła 7 224 zł.

W powyższej sprawie Pani Monika Rolnik – Dyrektor Generalny MSiT stwierdziła, że z pisma otrzymanego z Ministerstwa Finansów w dniu 30 lipca 2008 r.¹² w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 wynikało, iż w projekcie ustawy budżetowej na 2009 r. nie mogą być planowane wydatki o charakterze sankcyjnym, tzn. wydatki przeznaczone na wpłaty na PFRON, które mogą jedynie zwiększyć środki na wynagrodzenia. Dyrektor Generalna

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹¹ Stosownie do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej - Dz. U. Nr 227, poz. 1505 - która uchyliła ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

¹² Pismo nr BP6/414/97/2008/1333.

wyjaśniła, że „W związku z powyższym, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów środki w wysokości 17 tys. zł zostały zabezpieczone w paragrafie 4020 – wynagrodzenia osobowe członków służby cywilnej, na etapie planowania budżetu na rok 2009 (omówienie do formularza PZ-1A – projekt planu zatrudnienia i wynagrodzeń na rok 2009). Projekt budżetu został przyjęty w dniu 24 września 2008 r., gdzie w ramach wydatków bieżących – zaplanowana została kwota 17 tys. zł na wypłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacyjny Osób Niepełnosprawnych. Wydatki na ww. cel były dokonywane w ramach paragrafu 4140, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, natomiast przesunięcie środków finansowych z paragrafu 4020 na 4140, nastąpiło w dniu 30 września 2009 r., z uwagi na brak wytycznych z Ministerstwa Finansów, które w sposób jednoznaczny określałyby sposób traktowania wydatków na PFRON po wprowadzonych zmianach w 2009 r.”.

W ocenie NIK wydatki na PFRON do sierpnia 2009 r. dokonywane były z naruszeniem zasad ich grupowania określonych w art. 35 ustawy o finansach publicznych, a tym samym z przekroczeniem upoważnienia do ich dokonywania, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³).

4. W 2009 r. w cz. 40 *Turystyka* wydatkowano faktycznie 44 672,2 tys. zł, tj. 98,2 % planu po zmianach. Dominujący udział w wydatkach cz. 40 miały dotacje budżetowe w dziale 630 *Turystyka* w kwocie 37 732,6 tys. zł, stanowiącej 84,5 % całości wydatków w części 40. Największą pozycję w tej grupie stanowiła dotacja podmiotowa dla POT, zrealizowana w wysokości 34 870,6 tys. zł.

4.1. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła wykonanie planu finansowego POT w 2009 r.

Ostateczny plan przychodów POT w 2009 r. ustalono na 44 933 tys. zł, w tym dotacja podmiotowa 34 871 tys. zł, dotacje celowe 1 270 tys. zł, dotacja rozwojowa 922 tys. zł, środki z Unii Europejskiej na współfinansowanie programów operacyjnych 5 230 tys. zł i pozostałe przychody 2 640 tys. zł. Przewidywane wykonanie przychodów POT¹⁴ w 2009 r. wyniosło 44 197 tys. zł, to jest 98 % planu po zmianach. Niższe od planowanych – o 23 % - były przede wszystkim wykorzystane dotacje celowe (977 tys. zł wobec planowanych 1 270 tys. zł) oraz środki unijne na realizację zadania 6.4. *Programu Operacyjnego*

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.

¹⁴ Dane dostępne na dzień zakończenia kontroli, to jest na 19 marca 2010 r.

Innowacyjna Gospodarka (dalej: *PO IG*) – o 12 % (2 736 tys. zł wobec planowanych 3 114 tys. zł).

NIK zwraca uwagę na fakt długotrwałego zatwierdzania przez Ministra Sportu i Turystyki korekt planów finansowych POT. Propozycje zmian w planie finansowym Prezes POT przedłożył Ministrowi w dniach 23 kwietnia 2009 r., 3 czerwca 2009 r. oraz dwie zmiany w dniu 28 października 2009 r. Korekty te zostały jednakże zatwierdzone dopiero w grudniu 2009 r. (pisma z dnia 10 grudnia 2009 r. oraz 30 grudnia 2009 r.). Z wyjaśnień złożonych w dniu 20 kwietnia 2010 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie - Panią Katarzynę Sobierajską¹⁵ wynikało, iż przyczyną powyższego stanu rzeczy była długotrwała procedura akceptacji zmian planu finansowego POT, obejmująca zarówno weryfikację stosownych wniosków POT wewnątrz Ministerstwa, jak i przedstawianie ich Ministrowi Finansów oraz Komisji Finansów Publicznych. Wyjaśnienia te, szczególnie wskazujące daty poszczególnych etapów prac nad wnioskami, pozwalają na wyrażenie stwierdzenia, że w działaniach Ministra Sportu i Turystyki nie wystąpiła nieuzasadniona zwłoka. Jednakże finansowanie realizacji statutowych zadań POT – z formalnego punktu widzenia - odbywało się z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, pomimo iż nie doszło w tym zakresie do zaniedbań w kontroli finansowej i nie można przypisać winy po stronie dokonujących wydatków.

4.2. Ostateczny plan kosztów POT na 2009 r. wyniósł 44 933 tys. zł. NIK pozytywnie oceniła, pod względem celowości, przygotowanie i wdrażanie planowania oraz rozliczania planu finansowego POT w układzie zadaniowym.

W planie zadaniowym, w ramach funkcji 6 *Koordinacja polityki gospodarczej kraju*, POT przyjęła do realizacji 2 zadania, tj. 6.4 *Rozwój i promocja turystyki w kraju i zagranicą*, w tym 3 podzadania: 6.4.2 *Wsparcie rozwoju produktów turystycznych*, 6.4.4. *Stworzenie i rozwój spójnego i efektywnego systemu marketingu w turystyce* i 6.4.5. *Prowadzenie badań w turystyce*) oraz 6.13 *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego* (podzadanie 6.13.1 *Zintegrowany System Informacji Turystycznej w Polsce*). Na realizację tych zadań w 2009 r. przewidziano wydatkowanie, zgodnie z „tradycyjnym” planem finansowym łącznie 44 933 tys. zł, w tym na zadanie 6.4. – 42 922 tys. zł, a na zadanie 6.13. – 2 011 tys. zł. Faktycznie wydatkowano natomiast 44 275 tys. zł, w tym na zadanie 6.4. – 42 264 tys. zł oraz na zadanie 6.13. – 2 011 tys. zł.

4.3. W 2009 r. wystąpiły trzy przypadki przekroczenia ostatecznego planu kosztów POT, które nie spowodowały jednak zwiększenia kwot dotacji ani zmniejszenia planowanego stanu

¹⁵ Pismo znak DT/kl/9003/2010.

środków obrotowych na koniec roku. Dotyczyły one składek na Fundusz Pracy o 3 tys. zł (130 tys. zł zamiast 127 tys. zł), wydatków środków unijnych w ramach działania 6.3. *PO IG* (2 244 tys. zł zamiast 2 116 tys. zł) oraz dotacji rozwojowej w ramach tego działania (396 tys. zł zamiast 374 tys. zł). Ponadplanowe wydatki na Fundusz Pracy wynikały z niedoszacowania zakładanych kosztów, natomiast przekroczenia w pozycjach dotyczących środków unijnych wynikały z faktu, że w grudniu 2009 r. wyczerpana została kwota zaliczki otrzymanej w sierpniu 2009 r. Kolejną zaliczkę otrzymano w dniu 23 grudnia 2009 r. i wydatkowano do końca roku, przekraczając plan łącznie o 150 tys. zł. NIK przyjęła wyjaśnienia Wiceprezesa POT, że nie było możliwości wprowadzenia - w terminie do końca roku - kolejnej korekty planu finansowego POT, z uwagi na obowiązujące w tym zakresie procedury (uchwała Rady POT oraz rozpatrzenie przez Komisje Sejmowe i zatwierdzenie przez Ministra Sportu i Turystyki), wskazując jednak, że zgodnie z art. 34 ust. 3 obowiązującej w 2009 r. *ustawy o finansach publicznych*, dokonywanie zmian w przychodach i kosztach wymagało zmiany w rocznym planie finansowym.

4.4. Badanie rzetelności zapisów księgowych, na podstawie których kwalifikowano koszty bezpośrednie realizacji 2, spośród 4 podzadań ujętych w planie finansowym POT w układzie zadaniowym, to jest *Prowadzenia badań w turystyce* (w ramach zadania 6.4.) oraz *Zintegrowanego Systemu Informacji Turystycznej w Polsce* (w ramach zadania 6.13.), nie wykazało nieprawidłowości.

Uchybieniem było natomiast stosowanie przez POT niezgodnionego z Ministrem Sportu i Turystyki sposobu wyliczania kosztów pośrednich realizacji tych zadań. Sposób ten nie był też prezentowany w sprawozdaniach kwartalnych ani w sprawozdaniu za 12 miesięcy 2009 r. POT naliczała (w każdym z 4 podzadań) m.in. narzut kosztów operacyjnych w wysokości 17,4 %. Narzut ten, w ujęciu procentowym, wyliczony został jako iloraz kwoty kosztów pośrednich POT (w 2009 r. było to 2 986,5 tys. zł) i sumy kosztów promocyjnych POT (10 649,6 tys. zł) oraz wynagrodzeń wraz z pochodnymi (6 481,8 tys. zł). W ocenie NIK stosowanie tego algorytmu powinno zostać uzgodnione z organem nadzorującym. Sprawozdania merytoryczne obejmowały bowiem informacje o wydatkowaniu środków publicznych, w odniesieniu do których istnieją szczególne wymogi w zakresie zapewnienia przejrzystości rozliczeń, zwłaszcza wobec dysponenta środków budżetowych, udzielającego dotacji i jednocześnie organu nadzorującego POT.

4.5. Badaniami kontrolnymi objęto wydatki w wysokości 4 978 tys. zł, w tym poniesione w ramach Pomocy Technicznej działania 6.4 *PO IG* w wysokości 1 315 tys. zł. oraz w ramach otrzymanej dotacji celowej w kwocie 977 tys. zł.

Na zadania w ramach Pomocy Technicznej wydatkowano 78 % kwoty wynikającej z planu po zmianach. Pełnego zakresu prac nie wykonano w żadnym z trzech zaplanowanych działań, to jest 9.1. *Wsparcie zarządzania*, 9.2. *Wyposażenie instytucji*, oraz 9.3. *Informacja i promocja*. Nie osiągnięto m.in. planowanej liczby ocen projektów złożonych przez beneficjentów, zakupu planowanej ilości sprzętu komputerowego i telefonów, szkoleń dla beneficjentów, ogłoszeń reklamowych, materiałów promocyjnych, konferencji informacyjnych oraz kontroli. Przyczynami były opóźnienia w podpisaniu umów o dofinansowanie POT jako Instytucji Wdrażającej *PO IG* (umowy z Ministrem Gospodarki podpisano dopiero w dniu 9 kwietnia 2009 r.) oraz fakt, że spośród 7 złożonych wniosków o dofinansowanie, w 5 przypadkach potencjalni beneficjenci złożyli je w terminie uniemożliwiającym sporządzenie stosownych ocen w 2009 r.

Umowy z Ministrem Gospodarki, z kwietnia 2009 r. zostały rozwiązane w dniu 12 sierpnia 2009 r. z wsteczną mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2009 r. Przyczyną ich rozwiązania była zmiana systemu realizacji *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* na lata 2007 – 2013. NIK uznała za nierzetelność fakt, że dokonując rozliczenia wykonania tych umów według stanu na dzień 31 lipca 2009 r., POT dokonała niezgodnego z rzeczywistym przebiegiem ich realizacji, dostosowania planów działań do faktycznego wykonania.

W dniu 12 sierpnia 2009 r. wytworzono dokumenty zatytułowane *Plan działań*, wpisując do tych dokumentów - jako wartości planowane - te, które odpowiadały faktycznej realizacji. W dokumentach tych, odrębnie dla działań 9.1., 9.2. i 9.3., określono planowaną datę zakończenia realizacji projektu na dzień 31 lipca 2009 r. „Zaplanowane” tam wskaźniki realizacji projektu (określające docelowe wykonanie w ujęciu rzeczowym) oraz kwoty planowanych wydatków kwalifikowanych na realizację poszczególnych zadań, były tożsame z wnioskami o płatność, obejmującymi okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 lipca 2009 r.

Wiceprezes POT wyjaśnił, że potrzeba sporządzenia nowej wersji Planów Działań Pomocy Technicznej za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 lipca 2009 r. wynikała z wezwania skierowanego w tej sprawie do POT przez Naczelnika Wydziału Pomocy Technicznej w Ministerstwie Gospodarki. W ocenie NIK, żadne okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla przedstawionych powyżej działań, tym bardziej, że prowadzone one były na podstawie uzgodnień pomiędzy pracownikami jednostek państwowych, to jest POT i Ministerstwa Gospodarki. W ich wyniku bowiem *post factum* wykreowana została sytuacja, w której na dzień rozwiązania umów plan działań wykonany został w 100 %.

4.6. Niedoszacowane były koszty 3 zadań przewidzianych do finansowania przez POT ze środków dotacji celowej. Łączna kwota przyznanych dotacji wyniosła 1 270 tys. zł, z których wykorzystano 977 tys. zł.

I tak, na zadanie objęte umową 3POT/DT/2009 przewidziano kwotę 90 tys. zł, faktycznie zaś wydatkowano 91,2 tys. zł, finansując różnicę ze środków POT. Niedośczone zostały też koszty realizacji dwóch komponentów w ramach umowy 2/POT/DT/2009, to jest komponentu *I Ukraińskie Forum Turystyczne* o 32,6 tys. zł oraz *Wizyta studyjna dla uczestników 11 Explorers Festiwal* o 1,5 tys. zł. Realizujący to zadanie POIT w Kijowie prowadził rozmowy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Śląskiego w sprawie współfinansowania niektórych wydatków tego przedsięwzięcia. Z uwagi na wycofanie się Urzędu z tych zamiarów, dodatkowe koszty sfinansował POIT w Kijowie z zaoszczędzonych środków.

Przedstawione powyżej przypadki dotyczą wprawdzie relatywnie niewielkich kwot lecz w przypadku POIT w Kijowie suma ponad 30 tys. zł jest pozycją znaczącą. Zdaniem NIK, planowane na realizację zadań niezbędne kwoty dotacji celowej powinny – co do zasady - obejmować całość przewidywanych wydatków, o ile deklaracje podmiotów trzecich o współfinansowaniu takich przedsięwzięć, zwłaszcza o większej wartości, nie mają charakteru wiążącego, umożliwiającego dochodzenie ewentualnych roszczeń.

4.7. W ocenie NIK niecelowe było umieszczenie w umowie 1/POT/DT/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r., zawartej pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki a POT, klauzuli o przekazaniu na konto POT środków dotacji celowej w kwocie 1 000 tys. zł w terminie 14 dni od dnia podpisania umowy (przelew został wykonany w dniu 30 czerwca 2009 r.). W dniu 18 czerwca 2009 r. POT zawarła bowiem również drugą umowę, tym razem z kanałem telewizyjnym CNN International, na realizację zadania finansowanego powyższą dotacją. Wyznaczono w niej datę wystawienia faktury za usługę na dzień 30 listopada 2009 r. Płatność nastąpiła w dniu 3 grudnia 2009 r., a zwrot do Ministerstwa niewykorzystanych środków wraz z odsetkami – ostatecznie w dniu 15 grudnia 2009 r. Zdaniem NIK nie było racjonalnego uzasadnienia dla tak wczesnego pobrania środków dotacji celowej i przetrzymywania jej na rachunku POT, zwłaszcza w sytuacji, kiedy warunki płatności na rzecz CNN były uzgodnione. Takie działania w sposób nieuzasadniony przyczyniają się do powiększania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z przywołanych wyżej wyjaśnień Pani Podsekretarz Stanu w MSiT wynika, że „(...) Co prawda obie umowy zostały podpisane tego samego dnia tj. 18 czerwca 2009 roku. Jednakże zapisy w umowie pomiędzy CNN a POT dotyczące terminu wystawienia faktury zostały uściślone w ostatniej fazie uzgodnień.

Wprowadzenie w umowie pomiędzy MSiT, a POT klauzuli dotyczącej terminu wpłaty na konto POT dotacji celowej miało na celu zabezpieczenie finansowe POT dla prawidłowego rozliczenia zadania realizowanego przez CNN(...).

Niezależnie od powyższego NIK zwraca uwagę, że umowa 1/POT/DT/2009 zawarta została na zadanie będące już w trakcie realizacji, od dnia 25 maja 2009 r. (umowa z dnia 18 czerwca).

Zdaniem NIK rozpoczęcie realizacji zadań przed zawarciem umów o ich sfinansowanie dotacją celową obarczone jest ryzykiem niewykonania innych planowanych zadań lub poniesieniem wymiernych strat, związanych z zapewnieniem źródeł sfinansowania powstałych z tego tytułu zobowiązań. Niedojście do zawarcia umowy o dotację celową wymusiłoby więc konieczność rezygnacji z innych zadań, na rzecz sfinansowania tych, których dotyczy wymieniona wyżej umowa.

4.8. NIK za niegospodarne uznała ponoszenie przez POT wydatków na pokrycie kosztów delegacji służbowych osób, które nie są pracownikami tej instytucji.

W 2009 r. POT sfinansowała koszty podróży 14 osób niebędących pracownikami POT, w tym mediów, wydatkując na ten cel ok. 25 tys. zł. W jednym przypadku wyjazd delegowanej osoby nie doszedł do skutku, niemniej jednak POT pokryła koszty z tytułu zakupu biletu lotniczego w wysokości 1,1 tys. zł

Prezes POT tłumaczył te wydatki przede wszystkim dążeniem do wzmacniania prestiżu firmy oraz siły przekazu organizowanych imprez poprzez udział przedstawicieli zainteresowanych polskich instytucji i organizacji. Najwyższa Izba Kontroli podziela ten pogląd, jednakże, zdaniem NIK, udział ten powinien wynikać nie tylko z zaproszenia, ale przede wszystkim z dążenia tych instytucji czy organizacji do podniesienia skuteczności przedsięwzięć promocyjnych. Wyrazem tych dążeń byłaby co najmniej gotowość pokrywania kosztów związanych z uczestnictwem w imprezach swoich przedstawicieli. W odniesieniu do przedstawicieli mediów oraz firm zajmujących się działalnością z zakresu public relations, ich uczestnictwo w wyjazdach organizowanych przez POT, zdaniem NIK, powinno wynikać z jasno sprecyzowanych ustaleń kto i jakie ponosi wydatki związane z wyjazdem oraz jakie mają być rezultaty pracy osób wyjeżdżających na koszt POT.

5. Pozostałą część wydatków w grupie dotacji budżetowych stanowiły dotacje celowe (w rozdziale 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki*) na wykonanie 35 zadań zleconych do realizacji przez organizacje pozarządowe, o łącznej wartości 1 884,9 tys. zł (94,4 % planu po zmianach). Zarówno liczba zadań jak i kwota przeznaczona na ich

sfinansowanie były w 2009 r. niższe niż 2008 r. (45 zadań na łączną kwotę 2 365,1 tys. zł), co było wynikiem wprowadzonej w ciągu roku 2009 r. redukcji wydatków o 500 tys. zł w rozdziale 63003.

Ogłoszenie konkursu na dofinansowanie zadań publicznych realizowanych przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych na 2009 rok nie zawierało ogólnej kwoty zaplanowanej dotacji oraz informacji o zrealizowanych przez MSiT - w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim - zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami. Obowiązek zamieszczania tych danych wynikał z art. 13 ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶. Informacje te, w związku wnioskiem pokontrolnym sformułowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 40 *Turystyka* w 2008 r., zostały uwzględnione w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na realizację zadań publicznych z zakresu turystyki w 2010 r., zamieszczonym na stronach internetowych MSiT w Biuletynie Informacji Publicznej, w dniu 10 grudnia 2009 r.

6. Szczegółowa kontrola procedury przyznawania i rozliczania przez MSiT środków na realizację 7 zadań dofinansowanych łączną kwotą 587,5 tys. zł (31,5 % całości środków przekazanych w wyniku rozstrzygnięcia konkursu) nie wykazała istotnych nieprawidłowości. Z dokumentacji znajdującej się w Ministerstwie wynika, że zamierzone efekty zostały osiągnięte.

NIK zwraca uwagę na uchybienia formalne w rozliczeniu zadania pn. „Hity polskiej agroturystyki i turystyki wiejskiej”, realizowanego przez Polską Federację Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne”. Do jego rozliczenia przedstawiono kopie faktur lub rachunków, z których wynika, że oryginały nie posiadały trwałego zapisu o płatności ze środków MSiT. Stosownie do § 28 *Zasad przyznawania i rozliczania dotacji na dofinansowanie zadań publicznych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki – Departament Turystyki dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych na rok 2009* zleceniobiorca zobowiązany był do opatrzenia dokumentów źródłowych, stanowiących podstawę rozliczenia finansowego, klauzulą „płatne ze środków Ministerstwa...”. Podobne postanowienie zawierały umowy zawarte z wykonawcami tych zadań (§ 8 ust.2).

Przeprowadzona w 2009 r. przez Departament Prawno-Kontrolny MSiT kontrola w Zarządzie Głównym Polskiego Towarzystwa Krajoznawczo-Turystycznego wykazała, że całość zadania zrealizowanego w 2008 r. na podstawie umowy Nr U10/G-DT/2008 z dnia

¹⁶ D. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

7 sierpnia 2008 r. została scedowana przez Zarząd Główny na podwykonawców, tj. na Oddziały PTTK i Centralny Ośrodek Turystki Górskiej. Zgodnie z postanowieniami tej umowy jedynie część zadania mogła być bezpośrednio wykonana przez podwykonawców lub partnerów. NIK ustaliła, że podobna sytuacja miała miejsce przy realizacji umowy Nr U-30/B/DT/2009, zawartej pomiędzy Ministerstwem, a ZG PTTK w dniu 2 lipca 2009 r. (na wytyczanie, znakowanie i odnawianie znakowania szlaków turystycznych). Stosownie do jej postanowień zleceniodawca wyraził zgodę na bezpośrednie wykonanie jedynie części zadania przez podwykonawcę lub partnerów wybranych przez zleceniobiorcę (§ 5). Ze sprawozdania końcowego ZG PTTK wynika natomiast, że znakowanie wykonały wyłącznie Oddziały PTTK oraz COTG. W związku z powyższym pani Elżbieta Wyrwicz - Zastępca Dyrektora Departamentu Turystyki wyjaśniła, że Departament po otrzymaniu wniosków, podejmie niezbędne działania aby uwzględnić zastrzeżenia w dalszej współpracy z ZG PTTK.

7. Wydatki bieżące w cz. 40, w wysokości 6 834,4 tys. zł, stanowiły 15,5 % całości wydatków zrealizowanych w 2009 r. Podstawowe pozycje tych wydatków to wynagrodzenia wraz z pochodnymi 2 454,4 tys. zł, opłaty z tytułu użytkowania lokali biurowych – 270,8 tys. zł oraz podróże służbowe zagraniczne – 98,7 tys. zł.

Spośród 19 zadań z zakresu turystyki określonych w *Planie zamówień publicznych na 2009 rok* z dnia 22 stycznia 2009 r. Departament Turystyki nie zrealizował 4, z powodu wprowadzonych oszczędności. Dotyczyły one badania możliwości inwestycyjnych regionów, przeprowadzenia prac przygotowawczych dotyczących uruchomienia Krajowego Centrum Doskonalenia Kadr dla Turystyki, opracowania projektów działań na rzecz zwiększania udziału Polaków w turystyce krajowej oraz przygotowania ekspertyzy prawnej z zakresu analizy i oceny obowiązujących regulacji prawnych mających wpływ na rozwój turystyki i propozycji założeń rozwiązań legislacyjnych.

Szczegółową kontrolą objęto 6 zadań o łącznej wartości 2 146,6 tys. zł zrealizowanych w drodze zamówień publicznych, sfinansowanych z § 4300 *Zakup usług pozostałych* w rozdziale 63095 *Pozostała działalność*, w tym 5 zadań uwzględnionych w *Planie zamówień...* (4 prace badawcze z zakresu turystyki i jedno zadanie polegające na organizacji VIII Konferencji Dyrektorów Szkół Ho-Ga-Tur). Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

7.1. Wydatki majątkowe w cz. 40 w 2008 r. (w całości w rozdziale 75001 w § 6060 *Zakupy inwestycyjne*) wyniosły 77 tys. zł, tj. 96,3 % planu po zmianach i obejmowały przede wszystkim zakup 18 zestawów komputerowych za cenę jednostkową 4 tys. zł. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w udzieleniu zamówienia publicznego na ten sprzęt. Stwierdzono, że MSiT zrealizowało wniosek pokontrolny sformułowany po

kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., dotyczący planowania wydatków majątkowych ze wskazaniem części budżetu, z której wydatki te mają być finansowane.

7.2. Na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i wpłatami na PFRON w cz. 40 zaplanowano ostatecznie 2 778,5 tys. zł, a wydatkowano 2 454,4 tys. zł (88,4 % planu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w części 40 w 2009 r. wyniosło 5 891 zł. W porównaniu do 2008 r. było ono wyższe o 350 zł, tj. o 6,3 %.

NIK zwraca uwagę, że przeciętne zatrudnienie w części 40 w 2009 r. wyniosło 30 osób i było niższe od planu o 17 osób. Limit zatrudnienia w 2006 r. wyniósł 34 osoby, a w 2007 roku uległ zwiększeniu do 47 osób, w związku z koniecznością przejścia części pracowników likwidowanego gospodarstwa pomocniczego w Ministerstwie Gospodarki. Na tym poziomie utrzymał się w 2008 r. i 2009 r. Największa różnica między planem a przeciętnym wykonaniem dotyczyła zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (12 osób).

W sprawie przyczyn utrzymującego się w latach 2008-2009 zatrudnienia znacząco niższego niż planowane, Pan Maciej Pielą – Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił m.in. że *„Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w 2009 r. w części 40 wynosiło, zgodnie z Rb-70, przeciętnie 21 osób. Do planu etatów nie wlicza się jednak etatów dla osób przebywających na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich. W części 40 Turystyka w ubiegłym roku było to łącznie 5 osób, dla których należało zabezpieczyć etaty w razie powrotu do pracy, w tym: 3 osoby na urlopie bezpłatnym, osoba na urlopie wychowawczym, osoba na urlopie macierzyńskim. Jednocześnie w 2009 r. w cz. 40 dwóch członków korpusu służby cywilnej rozwiązało stosunek pracy na mocy porozumienia stron.”*

W celu obsady wolnych stanowisk pracy w cz. 40 prowadzone były w 2009 r. postępowania naborowe na podstawie wniosków Departamentu Turystyki o wszczęcie naboru. Łącznie przeprowadzono i zakończono 4 postępowania na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej, w tym 1 nabór rozpoczęty w 2008 r. i zakończony w 2009 r. W ich wyniku obsadzone zostały 4 stanowiska w Departamencie Turystyki. Jeden etat został obsadzony w wyniku powrotu do pracy pracownika przebywającego na urlopie bezpłatnym.

W ocenie NIK niedobór zatrudnienia w części 40 nabiera cech strukturalnych. Kontrole NIK dotyczące zarówno wykonania budżetu, jak i wykonania niektórych zadań, nie wykazały, aby funkcjonowanie Departamentu Turystyki w tak znacząco zaniżonym składzie osobowym, w istotny sposób rzutowało negatywnie na sposób wywiązywania się z nałożonych obowiązków. Wskazuje to na konieczność przeanalizowania faktycznych

potrzeb kadrowych w tym Departamencie i – w zależności od wyników tej analizy – dostosowania planu do faktycznych potrzeb lub podjęcia zdecydowanych działań sanacyjnych, łącznie z rozważeniem możliwości zapewnienia wzmocnienia kadrowego w drodze ewentualnych wewnętrznych przeniesień pracowników.

8. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe w części 40, tj. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28), o stanie należności na rachunkach bankowych (Rb-23) oraz kwartalne sprawozdania o stanie należności (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo¹⁷ na podstawie danych z ewidencji księgowej. Skontrolowane sprawozdania pokazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2009 r., a także należności i zobowiązań w cz. 40.

9. Ocena wiarygodności ksiąg rachunkowych Ministerstwa w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej oraz formalnej poprawności dowodów księgowych, a także skuteczności systemu wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, przedstawione zostaną Panu Ministrowi w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącym wykonania budżetu państwa w części 25 *Kultura fizyczna i sport*.

10. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stopień zaawansowania prac w zakresie wdrożenia budżetu zadaniowego w cz. 40.

10.1. W Ministerstwie Sportu i Turystyki sporządzono *Plan realizacji zadań na 2009 r. w układzie zadaniowym w części 40 – Turystyka*, który ulegał zmianom m.in. w związku z ograniczeniem środków budżetowych. Został on sporządzony w szczególności: funkcja, zadanie, podzadanie, cel, nazwa miernika i wartość docelowa miernika na 2009 r. Każdemu podzadaniu przypisano numer działania, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej, z którego planowane były wydatki, departament odpowiedzialny za realizację, kwoty wydatków z ustawy budżetowej, kwoty poszczególnych tzw. „oszczędności” i plan po dokonanych oszczędnościach.

Od dnia 1 stycznia 2009 r. w MSiT prowadzona jest ewidencja księgowa przy pomocy programu komputerowego *Quorum*. W systemie ewidencjonowano wydatki w układzie zadaniowym na podstawie dodatkowo wprowadzonej funkcji. Dawała ona możliwość wygenerowania zestawień/sprawozdań z podziałem na odpowiednie zadania budżetowe. Od marca 2009 r. do realizacji planu w układzie zadaniowym miała zastosowanie nowa

¹⁷ Zasady sporządzania sprawozdań określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Departament Ekonomiczno-Finansowy przedkładał do zatwierdzenia Ministrowi Sportu i Turystyki sprawozdania kwartalne z realizacji planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Sprawozdania te zawierały szczegółową analizę wykonania wydatków w odniesieniu do każdego zadania i podzadania, wraz z oceną stanu realizacji podzadań (informacja za I kwartał i półrocze) lub zadań (informacja za III kwartał 2009 r.).

10.2. Dysponent cz. 40 realizował zadania w ramach dwóch funkcji, to jest 6. *Koordinacja polityki gospodarczej kraju* i 22. *Tworzenie i koordynacja polityki*. W ramach funkcji 6 przewidziano dwa zadania, to jest 6.4. *Rozwój i promocja turystyki w kraju i zagranicą* (z 5 podzadaniami) oraz 6.13. *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego* (z jednym podzadaniem).

Szczegółową kontrolą objęto podzadanie 6.4.3. *Przygotowanie wykwalifikowanych kadr dla turystyki*. Zadanie to, przed ograniczeniem wydatków o 206,5 tys. zł, obejmowało 9 działań finansowanych z działu 630, rozdziału 63095, z § 4300 *Zakup usług pozostałych* oraz z § 4170 *Wynagrodzenia bezoosobowe*. Na jego realizację przeznaczono ostatecznie 277,5 tys. zł. W podzadaniu tym określono jeden cel, to jest „wzrost zatrudnienia wykwalifikowanych kadr w przemyśle turystycznym”, spójny z celami rozwoju turystyki określonymi w rządowym dokumencie *Kierunki rozwoju turystyki do roku 2015*.

Miernikiem realizacji podzadania jest udział wykwalifikowanych kadr w ogólnej liczbie zatrudnionych w przemyśle turystycznym. NIK zwróciła uwagę na fakt, że wartość bazową miernika określono jako „0 %”, celem realizacji podzadania był *wzrost zatrudnienia wykwalifikowanych kadr...*, a wartość docelową miernika w 2009 r. ustalono na poziomie również „0 %”. Na lata 2010 i 2011 wartości docelowe określono na 2 % udziału wykwalifikowanych kadr w ogólnej liczbie kadr zatrudnionych w przemyśle turystycznym.

Pani Elżbieta Wyrwicz wyjaśniła m.in., że wartość miernika określona jako „0” oznaczała brak danych, stwierdzając jednocześnie, że „*Departament Turystyki planował w 2009 r. przeprowadzenie badania, które umożliwiłoby określenie aktualnego poziomu zatrudnienia wykwalifikowanych kadr w przemyśle turystycznym. Byłby to punkt wyjściowy dla dalszego monitorowania tego podzadania (...). Z uwagi na wprowadzone oszczędności (...) nie było możliwości zrealizowania badania. Ponadto nie było możliwości także zmiany miernika w trakcie roku budżetowego. Dokonano tego dopiero w projektowaniu budżetu na rok 2010, gdzie dopasowano miernik do wyników możliwych do osiągnięcia dzięki realizacji zadań w tym podzadaniu*”.

NIK przyjmuje powyższe wyjaśnienia, odnotowując fakt zmiany miernika. Zmiana ta powinna doprowadzić do stworzenia możliwości dokonywania realnych ocen realizacji tego podzadania

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

1. Podejmowanie niezbędnych działań zapewniających bieżące zatwierdzanie ewentualnych zmian w planie finansowym Polskiej Organizacji Turystycznej.
2. Dostosowywanie umownych terminów przekazania środków dotacji celowych na realizację zadań POT, do realnych potrzeb wynikających z dat płatności za usługi finansowane dotacją.
3. Skuteczne wyegzekwowanie od ZG PTTK przestrzegania umownych warunków realizacji zadań zleconych przez Ministra Sportu i Turystyki, w zakresie faktycznego wykonawstwa prac.
4. Podjęcie niezbędnych działań na rzecz dostosowania poziomu zatrudnienia w części 40 budżetu państwa do faktycznych potrzeb.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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 Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, 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