



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2011 r.

TEKST UJEDNOLICONY

KGP-4100-01-01/2011
P/10/050

**Pan
Waldemar Pawlak**

**Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

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 Gospodarki kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 20 *Gospodarka*.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 26 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2010 r. budżetu państwa w części 20 *Gospodarka*.

1. W *ustawie budżetowej na rok 2010*² ustalono dochody budżetowe w części 20 *Gospodarka* w wysokości 65 733 tys. zł. W ciągu roku wysokość planowanych dochodów nie była zmieniana. Faktycznie osiągnięto 89 221,2 tys. zł, przekraczając plan o 35,7%. NIK nie wnosi zastrzeżeń do rzetelności planowania dochodów budżetowych w 2010 r., pomimo iż w niektórych pozycjach znacząco przekroczono ustalone kwoty. Były to jednak tytuły

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² *Ustawa budżetowa na rok 2010* z dnia 22 stycznia 2010 r. – Dz. U. Nr 19, poz. 102.

dochodów niezależne wprost od działań Ministra Gospodarki, tj. zwroty dotacji, dochody z tytułu odsetek oraz innych rozliczeń z przedsiębiorcami. Dotyczyło to głównie działów:

- 100 *Górnictwo i kopalnictwo* – 1 172 tys. zł wobec planowanych 659 tys. zł (o 77,8% więcej);
- 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 26 026,5 tys. zł wobec 15 891 tys. zł (o 63,8% więcej);
- 750 *Administracja publiczna* – 36 266,4 tys. zł wobec 27 408 tys. zł, (o 32,3% więcej).

Dochody nieplanowane uzyskano w dziale 710 *Działalność usługowa* w wysokości 738,2 tys. zł (nieplanowana nadwyżka finansowa z zysku za 2009 r. osiągnięta przez Polskie Centrum Akredytacji, działające jako organizacja *non profit*) oraz w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, w wysokości 782,7 tys. zł, z tytułu zwrotów i odsetek z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Szczegółowej kontroli poddano dowody i odpowiadające im zapisy księgowe na kwotę 55 662,3 tys. zł (62,4% łącznych dochodów w części 20). Dochody były rzetelnie pobierane i terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości w ustalaniu dochodów:

- stosowano nieprawidłową wysokość odsetek - kontrola wszystkich przypisanych w 2010 r. należności „*resortu*” wykazała, że do naliczania odsetek od należności po dniu 9 listopada 2010 r. stosowano 10% stopę procentową wymienioną w *obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz obniżonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych*³, zamiast stawki 12%, ustalonej w *obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz obniżonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych*⁴; dotyczyło to 13 pozycji i spowodowało zaniżenie dochodów budżetowych naliczonych za IV kwartał 2010 r., łącznie o 5,4 tys. zł; korekty błędnych zapisów dokonano jeszcze w trakcie kontroli;
- naliczono odsetki w wysokości 271,3 tys. zł od wierzytelności dłużnika znajdującego się w stanie upadłości. Zgodnie z art. 92 *ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*⁵ z masy upadłości mogą być zaspokojone odsetki od wierzytelności, należne od upadłego, za okres do dnia ogłoszenia upadłości. Dane te zostały skorygowane jeszcze w trakcie kontroli, w sprawozdaniu rocznym Rb-27.

³ M.P. Nr 41, poz. 654.

⁴ M.P. z 2010 Nr 83, poz. 993.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.

- nie dokonano odpisów aktualizujących należności w kwocie 15 370,8 tys. zł od 8 firm w stanie upadłości lub likwidacji; zgodnie z art. 35b. ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ na należności te należało dokonać odpisu aktualizującego; zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷, odpisy aktualizujące wartość należności winny być dokonywane nie później niż na dzień bilansowy. Analogiczne obowiązki⁸ wynikają z treści § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁹.

2. W ustawie budżetowej na rok 2010 ustalono wydatki w części 20 *Gospodarka* w wysokości 1 197 500 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 43 decyzji Ministra Finansów, zwiększono je o 748 253,2 tys. zł (tj. o 62,5%) do ostatecznej wysokości 1 945 753,2 tys. zł. Zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ Minister Gospodarki zablokował dwoma decyzjami kwotę 50 744,7 tys. zł, z tytułu powstałych oszczędności. Faktycznie wydatkowano 1 829 188,9 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach.

2.1. W 2010 r. wydano 3 764 tys. zł na nagrody pieniężne za szczególne osiągnięcia w działalności na rzecz rozwoju polskiej gospodarki poprzez promocję gospodarczą oraz wspieranie rozwoju polskiego potencjału eksportowego i eksportu (dział 500 *Handel*, rozdział 50005 *Promocja eksportu*, § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń*). W ocenie NIK, przyznawanie tych nagród nie zawsze było zgodne z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi.

W dniach 11 maja oraz 22 września 2010 r. Podsekretarz Stanu w MG – Pan Rafał Baniak zaakceptował *Zasady przyznawania indywidualnych nagród Ministra Gospodarki za*

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 128, poz. 861.

⁸ Zgodnie z § 27 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. do ewidencji zdarzeń w roku obrotowym 2010, stosuje się przepisy dotychczasowe tj. przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

⁹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: *uffp*.

szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej dla pracowników MG w 2010 r., natomiast w dniu 22 grudnia 2010 r. *Zasady przyznawania nagród specjalnych MG za szczególne osiągnięcia w działalności na rzecz rozwoju polskiej gospodarki poprzez promocję gospodarczą oraz wspieranie rozwoju polskiego potencjału eksportowego i eksportu w 2010 r.* W *Zasadach* z maja i września 2010 r. spośród 27 komórek organizacyjnych Ministerstwa wskazano 17, których pracownicy zostaną objęci nagrodami. Podzielono je na grupy. Do grupy I zaliczone zostały departamenty zajmujące się wyłącznie lub w przeważającej części promocją i wspieraniem eksportu, tj. Departament Instrumentów Wsparcia (dalej: DIW), Departament Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej (DWD), Departament Spraw Europejskich (DSE), Departament Kontroli Eksportu (DKE) oraz Departament Polityki Handlowej (DPH). Do grupy II zaliczono departamenty – zdaniem Ministerstwa - realizujące lub istotnie wspierające działania promocyjne, tj. m.in. Departament Budżetu i Finansów (DBF), Departament Programów Offsetowych (DOF), Biuro Dyrektora Generalnego (BDG), i Sekretariat Ministra (SM).

Nagrody naliczono na etaty wskazując limit etatów, na które przeznaczona jest kwota nagród. Z zestawienia sporządzonego przez BDG wynika przykładowo, że w DOF zatrudnionych było 18 osób na 18 etatach, w DBF 43 osoby na 43 etatach (na dzień 1 maja 2010 r.) oraz 44 osoby na 44 etatach (na dzień 1 października 2010 r.), w SM - 69 osób na 69 etatach (na dzień 1 maja 2010 r.) oraz 68 osób na 67,8 etatach (na dzień 1 października 2010 r.).

Faktycznie, liczba nagrodzonych osób odbiegała od wyznaczonych limitów, jednak bez przekroczenia przyznanych kwot. Przykładowo, zgodnie z *Zasadami* w maju 2010 r. nagrody dla pracowników DOF można było wypłacić osobom zatrudnionym na 12 etatach, a we wrześniu na 10 etatach. W dniu 20 maja 2010r. wypłacono nagrody 17 pracownikom, a w dniu 8 października 2010 r. 13 pracownikom. W DBF zgodnie z *Zasadami* nagrodami można było objąć osoby zatrudnione na 26 etatach, podczas gdy wypłacono je 28 osobom. Nagrodami we wrześniu można było objąć osoby zatrudnione na 24 etatach, a wypłacono je 26 osobom. Nagrodami w SM można było objąć we wrześniu osoby zatrudnione na 33 etatach, a wypłacono je 44 pracownikom.

Do powstania tych odstępstw przyczynił się fakt, że Biuro Dyrektora Generalnego MG informując pisemnie o uruchomieniu funduszu nagród dla pracowników Ministerstwa (w tym za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz za promocję eksportu) wskazało, że przy ich podziale należy stosować *Zasady* dołączone do pism informujących. Dołączonym

dokumentem nie były jednak *Zasady przyznawania indywidualnych nagród Ministra Gospodarki za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej dla pracowników MG w 2010 r.*, lecz zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego *Zasady przyznawania nagród pieniężnych pracownikom MG w 2009 r. z dnia 24 czerwca 2009 r.*¹¹ Zasad odnoszących się do nagród za promocje eksportu nie przekazano w ogóle.

NIK ocenia krytycznie fakt, że w Ministerstwie Gospodarki nie sporządzano uzasadnień wniosków o wyróżnienie nagrodami z tytułu działalności proeksportowej, w tym także nagród specjalnych. W niektórych departamentach nagrodzeni zostali praktycznie wszyscy lub przeważająca większość pracowników. Przykładowo w maju 2010 r. w DKE nagrody otrzymało 16 osób spośród 17 zatrudnionych, w DIW – 51 osób z 60 zatrudnionych, w DOF 17 spośród 18 pracowników, a w SM – 44 osoby spośród 69 zatrudnionych. Średnia nagród w poszczególnych departamentach na stanowiskach pracowniczych była znacząco zróżnicowana i wyniosła, przykładowo: w jednym z departamentów od 1,6 do 6 tys. zł, a w innym od 900 zł do 5 tys. zł.

Podsekretarz Stanu w MG – Pan Rafał Baniak wyjaśnił m. in., że kryterium objęcia poszczególnych departamentów/biur MG nagrodami za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej był poziom zaangażowania poszczególnych jednostek organizacyjnych MG w działania na rzecz promocji i wspierania eksportu, przy uwzględnieniu dostępnych na ten cel środków. Zgodnie z *Zasadami* nie było wymagane pisemne uzasadnianie propozycji nagród. Propozycje wysokości nagród dla poszczególnych pracowników przygotowywali dyrektorzy departamentów, dysponujący najpełniejszą wiedzą na temat zadań realizowanych przez podległych pracowników.

Zdaniem NIK, fakt że nagrody, o których mowa, przyznawane są za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej, niezależnie od innych nagród, wskazuje na ich wyjątkowy charakter w stosunku do innych form gratyfikacji. Nagrody przyznawano znaczącej części pracowników w sposób istotny różnicując ich wysokość. Oznacza to, że w opinii bezpośrednich przełożonych różna była skala szczególnych osiągnięć uzyskiwanych przez nagrodzonych pracowników. Powinno to - zdaniem NIK – znaleźć swoje pisemne odzwierciedlenie, co najmniej w postaci uzasadnienia wniosków lub indywidualnych decyzji o przyznaniu gratyfikacji.

2.2. W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki majątkowe w części 20 w wysokości 31 196 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je do ostatecznej wysokości 436 584,1 tys. zł, z

¹¹ Ich ważność przedłużono do 31 grudnia 2010 r.

czego 400 000 tys. zł stanowiły środki rezerwy celowej przeznaczone na dofinansowanie inwestycji początkowych w górnictwie węgla kamiennego. Wydatkowano faktycznie 425 940 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach, przede wszystkim na wsparcie 24 inwestycji początkowych realizowanych przez 5 spółek górniczych (przeznaczono na ten cel wszystkie środki z rezerwy celowej) oraz 11 programów inwestycji wieloletnich, realizowanych przez 10 przedsiębiorców (łącznie 20 302,9 tys. zł). Sfinansowano także wykonanie izolacji przeciwwilgociowej fundamentów budynków Ministerstwa (3 230,4 tys. zł) oraz wydatki majątkowe Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji za granicą (1 302,3 tys. zł). Legalność, celowość i gospodarność wydatków poniesionych przez Ministerstwo nie budziła zastrzeżeń. Kontrola dokumentacji rozliczeniowej dotacji udzielanych w ramach wydatków majątkowych również nie wykazała nieprawidłowości.

Nierzetelnością było niewyegzekwowanie od firmy Cadbury Wedel Sp. z o.o. sprawozdania rzeczowo-finansowego w zakresie nakładów inwestycyjnych, kosztów kwalifikowanych z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy poniesionych przez przedsiębiorcę na realizację inwestycji wieloletnich oraz liczby utworzonych przez niego miejsc pracy, za okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 31 grudnia 2010 r. Termin złożenia tego sprawozdania (§ 2 ust. 2 umowy o udzielenie wsparcia finansowego¹²) upłynął w dniu 31 stycznia 2011 r. Dopiero w związku z kontrolą NIK Departament Instrumentów Wsparcia podjął działania wyjaśniające przyczyny niezłożenia sprawozdania oraz monitujące przedsiębiorcę. Brak sprawozdania uniemożliwił dokonanie oceny realizacji zobowiązań umownych oraz prawidłowości wykorzystania dotacji. NIK nie podziela argumentów zawartych w wyjaśnieniu¹³ Zastępcy Dyrektora DIW – Pani Teresy Korycińskiej, że: (...) *podstawą wypłaty dotacji jest wniosek składany przez firmę, a sprawozdanie jest wykorzystywane w trakcie kontroli realizacji przez przedsiębiorcę zobowiązań umownych. Mając na uwadze, że w I kwartale 2011 r. nie zaplanowano kontroli Spółki, Ministerstwo nie wykazywało zaniepokojenia z powodu braku sprawozdania. Egzekwowanie postanowień umownych nie może mieć bowiem charakteru uznaniowego. Nie można wiązać obowiązku składania sprawozdań z harmonogramem planowanych kontroli przedsiębiorców realizujących dotowane inwestycje.*

2.3. PP Kopalnia Soli Bochnia w likwidacji (dalej: KS Bochnia) oraz Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA (dalej: SRK) nieterminowo dokonały zwrotu niewykorzystanych

¹² Umowa z dnia 19 grudnia 2008 r. o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej

¹³ Wyjaśnienie z dnia 31 marca 2011r.

w 2010 r. dotacji, naruszając przepis art. 168 ust. 1 *ufp*. Czas opóźnienia oraz podlegające zwrotowi kwoty (w stosunku do otrzymanych) nie były jednak znaczące.

KS Bochnia otrzymała w 2010 r. dotację w wysokości 15 500 tys. zł na likwidację zakładu górniczego „Siedlec-Moszczenica” i niezabytkowej części zakładu górniczego „Bochnia” oraz utrzymania, zabezpieczenia i ratowania części zabytkowej tej kopalni. Niewykorzystaną kwotę 0,7 tys. zł zwrócono w dniu 3 lutego 2011 r., zamiast najpóźniej 31 stycznia 2011 r. SRK otrzymała w ramach dotacji 194 982,7 tys. zł na finansowanie likwidacji kopalń, działań polikwidacyjnych oraz kosztów ogólnego zarządu. Niewykorzystana kwota, 287,1 tys. zł wpłynęła w dniu 1 lutego 2011 r.

Zwrot powyższych kwot po dniu 31 stycznia 2011 r. uniemożliwił zmniejszenie wydatków 2010 r. i spowodował ich zaliczenie na dochody budżetowe 2011 r. Dalszą konsekwencją takiego stanu rzeczy są różnice pomiędzy kwotą wykorzystania dotacji wykazywaną w rocznych rozliczeniach beneficjentów, a wysokością wykonania wydatków w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* wykazywaną w sprawozdawczości budżetowej.

NIK, wykazując konsekwencje powyższej nieterminowości (za którą Ministerstwo nie ponosi oczywiście odpowiedzialności), zwraca uwagę, że celowym byłoby wpisywanie do umów zawieranych z beneficjentami dotacji takich postanowień jakie zawarto np. w umowie nr UDA-POIG.09.01.00-00-011/10-00 o dotację dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, finansowaną z działu 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, w której zobowiązano dotowany podmiot do dokonania zwrotu niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków dotacji na rachunek budżetu państwa, w terminie 5 dni roboczych przed terminem wynikającym z art. 168 ust. 1 *ufp*.

2.4. Brak było procedur regulujących wykonywanie przez pracowników Ministerstwa, w godzinach pracy dodatkowych, odpłatnych czynności wykonywanych na podstawie odrębnych umów. Pracownicy przeprowadzający szkolenia w godzinach pracy nie byli zobowiązani do odpracowania czasu prowadzenia tych szkoleń, a praktyka z tym związana była w MG niejednolita.

W 2010 r. Ministerstwo Gospodarki zawarło ze swoimi pracownikami 42 umowy cywilnoprawne, wypłacając im łącznie 121,3 tys. zł. Dwadzieścia trzy umowy (na prace o wartości 17,1 tys. zł) dotyczyły przeprowadzenia szkoleń dla pracowników MG, w wymiarze od 2 do 8 godzin dydaktycznych (45 minut). Odbywały się one w siedzibie MG w godzinach świadczenia przez wykładowców pracy w ramach umowy o pracę, bez obowiązku odpracowania stosownej liczby godzin. Kwestia ta nie została również uregulowana w

*Regulaminie Pracy Ministerstwa Gospodarki*¹⁴. Brak formalnego obowiązku oraz zasad odpracowywania czasu przeznaczanego na prowadzenie szkoleń spowodował ukształtowanie się niejednolitej praktyki w tym zakresie. Przykładowo, spośród dwóch pracowników prowadzących w 2010 r. całodniowe szkolenie (w godzinach od 8.30 do 16.00) tylko jeden wystąpił o udzielenie urlopu wypoczynkowego na czas zajęć. Drugi z pracowników, prowadzący całodniowe szkolenia w wymiarze łącznym 24 godzin dydaktycznych, tj. 18 godzin zegarowych, odpracował tylko 4 godziny zegarowe. W trakcie trwania kontroli NIK pracownik ten zobowiązał się odpracować pozostałe godziny do końca maja 2011 r. Inni prowadzący szkolenia nie odpracowywali czasu szkoleń w ogóle. Pani Agnieszka Woźniak - Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła¹⁵, że *Ministerstwo Gospodarki nie dysponuje dokumentami wskazującymi, w których dniach i w jakich godzinach pracownicy prowadzący szkolenia w 2010 r. trwające do 4 godzin, odpracowali nieobecność, ponieważ ustalenia dot. odpracowania nieobecności były prowadzone pomiędzy bezpośrednimi przełożonymi, a poszczególnymi pracownikami, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia realizacji zadań oraz przestrzegania przepisów dot. dobowego wymiaru czasu pracy.*¹⁶ Zdaniem NIK, dla zachowania rzetelności rozliczeń czasu pracy celowe jest prowadzenie ewidencji zarówno czasu przeznaczanego na prowadzenie odpłatnych szkoleń, jak i liczby odpracowanych z tego tytułu godzin.

3. Zobowiązania ogółem w cz. 20 *Gospodarka* na koniec grudnia 2010 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-28 wyniosły 7 333,5 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2009 r. (7 514,7 tys. zł) o 2,4%. NIK pozytywnie ocenia fakt, że w księgach rachunkowych MG na dzień 31 grudnia 2010 r. zobowiązania wymagalne wyniosły tylko 28,67 zł i dotyczyły faktury, która do Ministerstwa wpłynęła w dniu 4 stycznia 2011 r.

4. W wyniku badania przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych w Ministerstwie, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za okres od początku roku do końca IV kwartału 2010 r. (Rb-N) i kwartalne sprawozdanie

¹⁴ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 33 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 10 września 2009 r. i do Zarządzenia nr 19 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r.

¹⁵ Pismo znak: BDG-III-0911-1/7/11 BDG/723/11 z dnia 15.03.2011 r. i pismo znak: BDG-III-0911-1/11/11 BDG/799/11 z dnia 24.03.2011 r.

¹⁶ Zgodnie z *Regulaminami* praca w godzinach nadliczbowych była dopuszczalna wyłącznie na podstawie pisemnego polecenia kierującego komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony a obowiązkiem kierującego komórką było dostarczenie kopii polecenia do komórki właściwej do spraw kadr, tj. do Biura Dyrektora Generalnego.

o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały sporządzone w oparciu o dane z ewidencji księgowej, prawidłowo i terminowo. Roczne sprawozdanie łączne Rb-28 (po korekcie) z wykonania planu wydatków budżetu państwa zostało przekazane do Ministerstwa Finansów w dniu 21 marca 2011 r.

Uwzględniając powyższe ustalenia Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną dotyczącą rzetelności łącznej sprawozdawczości budżetowej sporządzanej przez dysponenta części 20 budżetu państwa.

5. W ustawie budżetowej na 2010 r. ustalono wydatki w ramach budżetu środków europejskich¹⁷ w kwocie 933 898 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 14 decyzji Ministra Finansów, zwiększono je o 110,7% do ostatecznej wysokości 1 967 729,5 tys. zł. Minister Gospodarki, dwoma decyzjami podjętymi na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2 *uffp*, zablokował planowane wydatki na kwotę 30 572,7 tys. zł. Blokady dokonane zostały przede wszystkim w związku z opóźnieniami powstałymi w trakcie realizowanych zadań, w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dalej: PO IG). W ramach tego budżetu faktycznie wydano 1 834 463,5 tys. zł, tj. 93,2% planu po zmianach.

5.1. NIK ogólnie pozytywnie ocenia wydatkowanie środków budżetu UE w 2010 r., zwracając jednak uwagę na niewykorzystanie środków w łącznej kwocie 28 705,7 tys. zł. W dziale 750 *Administracja publiczna* wykorzystano 35,3% dostępnych środków, natomiast w dziale 500 *Handel* - 36,1% - głównie przeznaczonych na wydatki bieżące w ramach PO IG.

W działach tych nie w pełni wykonano działanie 6.5 *Promocja polskiej gospodarki*. Zasadniczą przyczyną było dokonanie, zalecanego przez przedstawicieli Komisji Europejskiej, podziału na dwa poddziałania 6.5.1¹⁸ i 6.5.2.¹⁹, w związku z czym opóźnieniu uległo wydanie decyzji w sprawie dofinansowania dla projektu. Niewykorzystane środki częściowo objęto blokadą.

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków w ramach poddziałania 6.2.1 *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów* było wynikiem braku podpisanych porozumień i umów wykonawczych z Urzędami Marszałkowskimi 7 województw, w rezultacie czego nie powstała pełna sieć tych centrów.

W ogóle nie wydano 3 000 tys. zł zaplanowanych na wydatki w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (dalej: SPPW). Główną przyczyną niewykorzystania tych środków był długotrwały, dwuetapowy proces oceny projektów przez stronę szwajcarską oraz

¹⁷ Dalej: budżet UE.

¹⁸ Poddziałanie 6.5.1. *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*.

¹⁹ Poddziałanie 6.5.2. *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji*.

nadmierna – zdaniem Ministerstwa - ingerencja strony szwajcarskiej w założenia Programu, jak również w założenia realizowanego przez MG, komplementarnego dla SPPW, projektu systemowego *Sieć Centrów Obsługi Inwestora i Eksportera*. Niewykorzystane środki również zostały objęte blokadą.

5.2. W dniu 29 grudnia 2010 r. decyzją Ministra Gospodarki dokonano przeniesienia kwoty 10 000 tys. zł w rozdziale 15095 *Pozostała działalność*, z § 2007 *Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich* do § 6207 *Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich z przeznaczeniem na finansowanie wydatków majątkowych w ramach 6 działań PO Infrastruktura i Środowisko*. Kwotę tę Bank Gospodarstwa Krajowego, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, faktycznie przekazał jednak w dniu 9 grudnia 2010 r., a więc przed wydaniem powyższej decyzji oraz przed uzyskaniem zgody Ministra Finansów na to przeniesienie, co nastąpiło w dniu 21 grudnia 2010 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów – Pan Marek Muszyński²⁰ poinformował, że kwota ta została wydatkowana w dniu 9 grudnia 2010 r. zgodnie z dyspozycją Departamentu Funduszy Europejskich. Datę dokonania wydatku potwierdza informacja o płatnościach zrealizowanych przez BGK. W ocenie NIK dokonanie powyższego wydatku nastąpiło z naruszeniem przepisów art. 162 pkt 3 w zw. 171 ust.3 *ustawy o finansach publicznych*, tj. przed uzyskaniem zgody Ministra Finansów na zmianę przeznaczenia środków oraz przed wydaniem właściwej decyzji przez Ministra Gospodarki. Stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ust.1 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*²¹).

6. W 2010 r. Ministerstwo Gospodarki realizowało wydatki w układzie zadaniowym przede wszystkim w ramach funkcji państwa nr 6 *Koordinacja polityki gospodarczej kraju*, realizując 1 zadanie priorytetowe 6.1 *Wzrost konkurencyjności gospodarki*. W jego ramach ustalono 5 podzadań. Zbadano realizację podzadania 6.1.1. *Zmiana jakości regulacji prawnych w obszarach prowadzenia działalności gospodarczej*. Na jego realizację przeznaczono 11 452 tys. zł, w tym z budżet państwa – 2 294 tys. zł, a budżetu UE - 9 158 tys. zł. Do monitorowania realizacji podzadania użyto miernika *czas rejestracji działalności gospodarczej*. W 2010 r. średnia liczba dni potrzebnych na rejestrację działalności wyniosła ok. 8 dni wobec planowanych 30 dni.

²⁰ Pismo: DBF-IV-0911-1/11/11 z dnia 29.03.2011 r.

²¹ Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114, ze zm.

W materiałach planistycznych do projektu budżetu na 2010 r., to jest w formularzach *BZ-1 i BZ-2*, zostały wskazane zadania, podzadania i działania do wykonania. Dla badanego podzadania ustalono w materiałach planistycznych 26 działań. W 2010 r. liczba ta, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, została zredukowana do 2 działań: *Uproszczenie procedur związanych z działalnością gospodarczą* oraz *Zapewnienie ciągłości zadań związanych z opracowywaniem procedur*. Dla tych działań określono dodatkowe, nie objęte planowaniem budżetu pozycje, tzw. czynności (częściowo czynnościami stały się zredukowane działania). W ocenie NIK był to zabieg zapewniający powiązanie planu rzeczowo-finansowego Ministerstwa z budżetem w układzie zadaniowym, w którym nastąpiła zasadnicza redukcja liczby przewidzianych działań.

Część sporządzanych przez departamenty merytoryczne tzw. *Kart działania*²², stanowiących podstawę prac planistycznych, nie została wypełniona dokładnie. Brak było kwalifikacji czynności do podzadania oraz niektórych wymaganych informacji (np. uzasadnienia dla czynności). Przykładowo, w karcie sporządzonej przez Departament Polityki Handlowej (DPH) czynność *Reprezentowanie Ministra Gospodarki w sądzie w sprawach dotyczących środków ochronnych* nie została zakwalifikowana do żadnego podzadania, natomiast karta wypełniona przez Departament Instrumentów Wsparcia dla czynności *Tłumaczenie dokumentów związanych z m.in. z obsługą inwestorów zagranicznych ...* nie zawierała uzasadnienia. Stwierdzono także przypadki dokonywania nietrafnej – w ocenie NIK - kwalifikacji poszczególnych czynności do podzadań lub zmiany takiej kwalifikacji przez pracownika Departamentu Budżetu i Finansów, zamiast pracowników właściwych komórek merytorycznych Ministerstwa.

Przykładowo, wskazana w *Karcie działań* przez Departament Instrumentów Wsparcia czynność *Rozwój systemu wsparcia inwestorów* została zakwalifikowana ostatecznie przez pracownika DBF do podzadania 6.1.1, tj. *Zmiana jakości regulacji prawnych w obszarach prowadzenia działalności gospodarczej*, podczas gdy *System wsparcia inwestorów* jest podzadaniem 6.1.5. Inna sytuacja dotyczyła czynności *Ogłoszenia prasowe*, które Departament Instrumentów Wsparcia zakwalifikował do podzadania 6.1.5 *System wsparcia inwestorów*, a w DBF zmieniono tę kwalifikację na 6.1.1. *Zmiana jakości regulacji prawnych w obszarach prowadzenia działalności gospodarczej*.

²² Wymieniane w tych dokumentach prace, określane formalnie jako „działania”, faktycznie nie są działaniami w rozumieniu budżetu zadaniowego (takimi jak *Uproszczenie procedur związanych z działalnością gospodarczą* oraz *Zapewnienie ciągłości zadań związanych z opracowywaniem procedur*) lecz czynnościami, które przyporządkowane zostały do działań w planie rzeczowo-finansowym MG.

Zgodnie z *Kartą działania*, DPH w 2010 r. miał realizować czynności w ramach funkcji 22 *Tworzenie i koordynacja polityki*, podzadanie 22.2 *Obsługa administracyjna*. Jedną z tych czynności miała polegać na reprezentowaniu MG w sądzie, w sprawach środków ochronnych w zakresie wymiany towarów i usług z zagranicą i dotyczyło skargi na postanowienie Ministra Gospodarki w sprawie nałożenia ceł antydumpingowych w związku z przywozem na polski obszar celny zapalniczek, w celu obejścia cła antydumpingowego. Czynność ta została zakwalifikowana ostatecznie przez pracownika DBF do podzadania 6.1.1 *Zmiana jakości regulacji prawnych w obszarach prowadzenia działalności gospodarczej*.

W ocenie NIK, kwalifikowanie działań do podzadań lub dokonywanie zmian takiej kwalifikacji przez pracowników DBF nie jest praktyką właściwą. Celowym byłoby wdrożenie stosownej procedury, w ramach której to departament sporządzający kartę dokonywałby stosownych korekt, uwzględniając ewentualne uwagi innych jednostek organizacyjnych.

6.1. Ministerstwo Gospodarki opracowało mierniki realizacji niektórych spośród ustalonych czynności²³. Nie było mierników dla działań, gdyż nie było obowiązku ich ustalania. Mierniki dla czynności nie zawsze korespondowały jednak z miernikiem przyjętym dla całego podzadania. Zdaniem NIK, skorelowanie tych mierników jest w istocie zadaniem bardzo trudnym.

Przykładowo, w *Kartach działań* opracowanych przez DRE dla czynności wykonywanych w ramach pozycji 2.1.4 z *Planu działań* Ministerstwa *Dodatkowe wynagrodzenia osobowe pracowników – członków zespołu projektowego* (w ramach PO Kapitał Ludzki) miernikiem miał być *Czas pracy poszczególnych pracowników w związku z realizacją projektu*, przy czym wartość bazowa wyniosła zero, a wartości docelowej w 2010 r. nie określono, dla innej czynności w ramach tego programu *Podróże służbowe zagraniczne*, miernikiem miała być *Liczba podróży zagranicznych w związku z realizacją projektu: Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie przepisów, finansowanego z PO KL*". Wartość bazowa miernika wyniosła zero, a wartość docelowa w 2010 r. - 2.

6.2. W ramach funkcji 6, zadania 6.1, podzadania 6.1.3. realizowany był *Program Oczyszczania Kraju z Azbestu* na lata 2009-2032, którego celem jest wycofanie azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski. Miernikiem realizacji tego *Programu* była *Liczba gmin na terenie których przeprowadzono inwentaryzację wyrobów zawierających azbest*. Wartość bazowa wyniosła 320, a docelowa w 2010 r. miała wynieść 1500. W celu ułatwienia procesu zbierania danych o inwentaryzacji wyrobów zawierających

²³ Wskazywanych w *Kartach...* jako „działania”.

azbest, na zlecenie Ministerstwa, została opracowana i udostępniona jednostkom samorządu terytorialnego informatyczna *Baza Azbestowa*. Do końca 2010 r. zarejestrowanych tam było 1080 gmin, czyli 72% założonej wartości docelowej miernika.

Zdaniem NIK, tak skonstruowany miernik faktycznie nie stanowi odzwierciedlenia działań Ministerstwa, lecz jednostek samorządu terytorialnego, które realizują *Program*. Ministerstwo ma jedynie możliwość monitorowania danych w Bazie Azbestowej, i to tylko w stosunku do gmin, które w danym roku zawarły z MG porozumienia na realizację zadań przyjętych w *Programie*.

Błędnie sporządzone zostało sprawozdanie z realizacji powyższego programu wieloletniego w układzie zadaniowym za III kwartał 2010 r. Dane wykazane w tym sprawozdaniu różniły się z zapisami na koncie księgowym. W sprawozdaniu wykazano pomyłkowo wykorzystanie wydatków budżetowych w wysokości 1 055 tys. zł, należało wykazać 1 070 tys. zł. Błąd wynikał z nieprawidłowego przeniesienia danych z systemu księgowego.

7. W I kwartale 2011 r. NIK przeprowadziła kontrole wykonania w 2010 r. planów finansowych Agencji Rezerw Materiałowych oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. W odniesieniu do obydwu tych jednostek sformułowano ocenę pozytywną. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia nie miały zasadniczego wpływu na przebieg wykonania planów finansowych. Szczegółowe uwagi i wnioski zawarto w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Prezesów obydwu Agencji.

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

1. Zapewnienie dokonywania odpisów aktualizujących należności.
1. Wprowadzenie zasady uzasadniania wniosków o nagrody z tytułu osiągnięć w działalności proeksportowej.
2. Wyegzekwowanie od firmy Cadbury Wedel Sp. z o.o. zaległego rocznego sprawozdania przewidzianego umową o dotację na finansowe wsparcie inwestycji.
3. Wyegzekwowanie od pracowników wykonujących w godzinach służbowych czynności w ramach prac zleconych w 2010 r. odpracowanie czasu przeznaczonego na te czynności oraz ustanowienie w tym zakresie stosownych procedur.

4. Ustalanie mierników oceny realizacji zadań w ramach budżetu zadaniowego w taki sposób, aby odzwierciedlały realizację zadań wykonywanych faktycznie przez Ministerstwo Gospodarki.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera 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 Premierowi 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