

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4100-03-01/2011

Nr ewid. 42/2011/P10052/KGP

## Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 40 Turystyka

Warszawa maj 2011 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja  
o wynikach kontroli  
wykonania w 2010 roku  
budżetu państwa w części 40  
Turystyka**

---

Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

/ - / *Andrzej Otrębski*

---

Zatwierdzam:

/ - / Stanisław Jarosz

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 18 maja 2011 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>4</b>
Cel i zakres kontroli .....	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	4
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>5</b>
Ocena ogólna.....	5
Sprawozdawczość.....	5
Uwagi i wnioski .....	6
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>7</b>
Księgi rachunkowe.....	7
Budżet krajowy .....	7
Wydatki w układzie zadaniowym .....	12
Inne ustalenia kontroli .....	14
Ustalenia innych kontroli .....	14
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....</b>	<b>15</b>
Protokół.....	15
Wystąpienie pokontrolne.....	15

## ZAŁĄCZNIKI

# 1. Wprowadzenie

## Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, przeprowadziła w okresie od 5 stycznia 2011 r. do 23 marca 2011 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 40 *Turystyka*.

Celem kontroli była ocena wykonania *ustawy budżetowej na rok 2010*<sup>2</sup> w tej części, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrolę obejmującą okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., przeprowadzono w Ministerstwie Sportu i Turystyki<sup>3</sup>.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa<sup>4</sup>.

## Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem budżetu państwa w części 40 był Minister Sportu i Turystyki. Od dnia 1 grudnia 2010 r. na mocy decyzji nr 3/2010 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 grudnia 2010 r. dysponentem głównym wykonującym zadania dysponenta III stopnia środków budżetu państwa jest Dyrektor Generalny MSiT.

Na warunki realizacji budżetu w części 40 *Turystyka* miały wpływ regulacje zawarte w *ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej*<sup>5</sup> dotyczące zwłaszcza obowiązków nadzorczych ministra właściwego do spraw turystyki nad gospodarką finansową POT, a także *ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*<sup>6</sup> określająca m.in. zasady ogłaszania konkursów na dofinansowanie zadań publicznych realizowanych przez jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych.

W 2010 r. dysponent części 40 realizował wydatki w układzie zadaniowym w ramach trzech funkcji państwa, to jest nr 6 *Koordinacja polityki gospodarczej kraju*, nr 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

W części 40 nie zaplanowano dochodów budżetowych. Wydatki zrealizowane w tej części stanowiły 0,016% łącznych wydatków budżetu państwa.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

<sup>3</sup> Dalej MSiT.

<sup>4</sup> Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 689 ze zm. Dalej także: ustawa o POT.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2010 r. w części 40 Turystyka.**

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów oraz planowania i realizacji wydatków. Na podstawie wyników kontroli redystrybucji środków oraz sprawozdawczości budżetowej stwierdzono, że nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu sprawowane były przez Ministra Sportu i Turystyki zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>7</sup>. Prowadzone były oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji wydatków oraz wstępne oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych. Dotacje udzielane były zgodnie z ustalonymi planami. Rzetelnie sporządzono sprawozdawczość budżetową. Stwierdzone uchybienia, polegające m.in. na odstępstwach od przyjętego harmonogramu realizacji wydatków oraz braku aktualizacji planu zamówień publicznych nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w tej części. Minister Sportu i Turystyki, pomimo podjętych działań, nie zrealizował w pełni wniosku pokontrolnego dotyczącego dostosowania poziomu zatrudnienia w części 40 budżetu państwa do faktycznych potrzeb.

### Sprawozdawczość

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli łączne sprawozdania budżetowe:

- *roczne z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);*
- *roczne z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);*
- *roczne o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);*
- *o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2010 r.*
- *o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2010 r.*

przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2010 r. Sprawozdania te sporządzono terminowo i prawidłowo, zgodnie z ewidencją księgową. Kontrola przenoszenia danych ze sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia do łącznych sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z nie wykazała nieprawidłowości.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

## Uwagi i wnioski

Dysponent części 40 zrealizował lub jest w trakcie realizacji wniosków pokontrolnych NIK<sup>8</sup> wystosowanych po kontroli wykonania budżetu państwa za 2009 r., z wyjątkiem wniosku dotyczącego dostosowania poziomu zatrudnienia w części 40 do faktycznych potrzeb. Z uwagi na fakt, że w 2010 r. różnica pomiędzy planem, a faktycznym przeciętnym zatrudnieniem w części 40 była mniejsza niż wykazana w trakcie kontroli wykonania budżetu w części 40 w 2009 r., NIK uznaje, że wniosek ten jest w trakcie realizacji i podtrzymuje jego aktualność.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego podjęcia działań zapewniających bieżące zatwierdzanie zmian w planie finansowym Polskiej Organizacji Turystycznej NIK przyjęła do wiadomości, że MSiT prowadzi działania mające na celu określenie niezbędnych zmian w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej, w tym m.in. dotyczących tej kwestii. Realizacja wniosku, dotyczącego dostosowania umownych terminów przekazania środków dotacji celowych na realizację zadań POT do realnych potrzeb, nie została zweryfikowana, z uwagi na fakt, że w roku 2010 Ministerstwo Sportu i Turystyki nie zawarło żadnych umów z Polską Organizacją Turystyczną o udzielenie dotacji celowej.

W ramach prac nad ustaleniem zakresu niezbędnych zmian w funkcjonowaniu POT celowym byłoby rozważenie możliwości modyfikacji zasad finansowania tej jednostki poprzez całkowite lub częściowe zastąpienie dotacji podmiotowej systemem dotacji celowych, przyznawanych na realizację konkretnych zadań ustalonych w rocznych planach działania POT i rocznych planach finansowych zatwierdzanych przez Ministra Sportu i Turystyki. Zdaniem NIK pozwoliłoby to na ściślejsze powiązanie finansowania POT z efektami wykonania przyjętych do realizacji zadań.

---

<sup>8</sup> Pismo z dnia 21 kwietnia 2010 r. znak KGP-4100-03-01/2010.

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowych Ministerstwa Sportu i Turystyki w zakresie zgodności z ustawą o rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej.

Ocenę powyższą sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania wybranej próby 164 dowodów księgowych<sup>9</sup> o łącznej wartości 898 463 832,57 zł (50,09% wydatków), w tym 130 dowodów księgowych wylosowanych metodą monetarną<sup>10</sup> o łącznej wartości 42 338 388,53 zł oraz 34 dowodów o wartości 856 125 444,04 zł, dobranych metodami niestatystycznymi (celowy dobór próby)<sup>11</sup>.

Badanie wiarygodności zapisów księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwych kwotach i okresach sprawozdawczych ze wskazaniem właściwych kont syntetycznych. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów nie wykazało nieprawidłowości.

#### Budżet krajowy

##### Dochody

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację dochodów budżetowych w części 40 *Turystyka*.

W *ustawie budżetowej na rok 2010* w części 40 nie ustalono dochodów budżetowych. Faktycznie osiągnięto 4,4 tys. zł (z tytułu zwrotu czynszu za 2009 r., zwrotu składki ZUS od jednego z pracowników Ministerstwa oraz zwrotu przelewu wykonanego przez MSiT do dostawcy w związku z zamknięciem przez tę firmę rachunku bankowego). Dochody zostały rzetelnie zaewidencjonowane oraz przekazane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*<sup>12</sup>.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do *Informacji*.

<sup>9</sup> Na podstawie danych z kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 25 *Kultura fizyczna i sport*.

<sup>10</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>11</sup> Największe kwotowo pozycje dochodów i wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo przy badaniu wykonania dochodów i wydatków lub na podstawie wyników przeglądu analitycznego.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

Należności MSiT w części 40 na koniec 2010 r. (w dziale 630 *Turystyka*) wyniosły 108,1 tys. zł. Były to wyłącznie zaległości. Ich wysokość nie uległa zmianie w stosunku do lat ubiegłych. Stanowią one zobowiązania Biura Turystyki Młodzieżowej „Juwentur” SA w upadłości, powstałe z tytułu nadwyżki wpłaty dokonanej w 1990 r. przez ówczesny Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej na zakup akcji utworzonej spółki BTM „Juwentur” SA. W tej sprawie nadal toczy się postępowanie sądowe.

## Wydatki

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie legalność, rzetelność, celowość i gospodarność wydatków w części 40. Stwierdzone uchybienia nie miały istotnego znaczenia dla ich realizacji. W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w części 40, w zakresie wydatków nie przeprowadzono oddzielnej kontroli wykonania planu finansowego przez POT.

W ustawie budżetowej na rok 2010 ustalono wydatki w części 40 *Turystyka* w kwocie 46 987 tys. zł. Wydatkowano natomiast 46 635,5 tys. zł, tj. 99,3% budżetu. Ministerstwo Finansów przekazało w 2010 r. na rachunek dysponenta głównego 46 637 tys. zł. Niewykorzystane środki – 1,3 tys. zł – zostały terminowo zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Szczegółowe dane dotyczące wydatków budżetowych w części 40 przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do *Informacji*.

W 2010 r. kwota wydatków w części 40 nie została zwiększona. Minister Sportu i Turystyki, w drodze 11 decyzji wydanych na podstawie art. 171 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, dokonał w planie wydatków przeniesień, które dotyczyły 41 paragrafów, w 5 rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę w szczególności na te zmiany planu, których dokonanie *per saldo* nie zmieniło lub zmieniło tylko w niewielkim stopniu pierwotny plan finansowy. Przykładowo, dokonano dwóch zmian planu wydatków w dziale 630 *Turystyka*, rozdział 63095 *Pozostała działalność*, w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*, zwiększając plan wydatków o 12 tys. zł, a następnie zmniejszając o tę samą kwotę<sup>13</sup>. Podobne zmiany polegające na dokonywaniu w trakcie 2010 r. zwiększeń i zmniejszeń środków planowanych do wydatkowania w ramach tych samych paragrafów dotyczyły również 6 innych przypadków, w tym m.in. w: dziale 630, rozdział 63095 *pozostała działalność*, § 4210 *zakup materiałów i wyposażenia*, § 4300 *zakup usług pozostałych* oraz dziale 750 *Administracja publiczna*, w rozdziale 75001 *organy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, w § 4260 *zakup energii*, § 4270 *zakup usług remontowych* i w § 4420 *podróże służbowe*

---

<sup>13</sup> Na mocy Decyzji Ministra Sportu i Turystyki z 28 lipca 2010 r. i 6 grudnia 2010 r.



*zagraniczne*. NIK nie kwestionuje celowości dokonywanych przeniesień, które generalnie motywowane były zmieniającym się zakresem realizowanych zadań.

Finansowanie wydatków w 2010 r., z wyjątkiem lutego<sup>14</sup> oraz lipca odbywało się niezgodnie z harmonogramem realizacji dochodów i wydatków, przy czym różnice pomiędzy harmonogramem, a faktycznym zasilaniem w środki budżetowe wahały się pomiędzy 90 tys. zł (wrzesień) do 645 tys. (grudzień), tj. od 3,2 % do 20,9 %. Powstanie różnic tłumaczono trudnościami w zaplanowaniu w lutym terminów płatności, zwłaszcza dużych projektów. W ocenie NIK, argumentacja ta jest nietrafna. Właśnie ze względu na fakt, iż płatności w dużych projektach powinny być realizowane zgodnie z zawartymi umowami, odstępstwa od realizacji harmonogramu wydatków, jeżeli występują, powinny mieć charakter incydentalny. W przypadkach zmian w terminach realizacji znaczących zadań także harmonogram zasilania powinien być odpowiednio zmieniony (dostosowany).

W ocenie NIK niecelowe było kontynuowanie zasilania rachunku dysponenta III stopnia w końcowych dniach grudnia 2010 r., w efekcie czego, według stanu na 31 grudnia 2010 r., pozostały na tym rachunku niewykorzystane środki w łącznej kwocie 238,5 tys. zł. W dniu 31 grudnia 2010 r. środki te zostały zwrócone na rachunek dysponenta I stopnia i tego samego dnia rozdysponowane z rachunku dysponenta głównego Zasilenia tego rachunku w dniach 23 grudnia 2010 r. kwotą 318 tys. zł oraz 29 grudnia 2010 r. kwotą 30 tys. zł – w ocenie NIK – nie miały racjonalnego uzasadnienia. Zasileń tych, jak wyjaśniano, dokonano z uwagi na fakt, że w miesiącu grudniu dokonywanych jest wiele płatności, które w związku z zakończeniem realizacji umów są skumulowane na koniec roku oraz ze względu na trudności w oszacowaniu dokładnych kwot potrzebnych na opłacenie składek ZUS i podatków od wynagrodzeń, które należy uregulować do 31 grudnia danego roku. W ocenie NIK zwłaszcza w ostatnich dniach roku budżetowego można przewidzieć kwoty płatności wynikające z tytułu zawartych umów, natomiast miesięczny system regulowania składek z tytułu ZUS i podatków od wynagrodzeń umożliwia monitorowanie zobowiązań z tego tytułu w stopniu eliminującym istotne błędy ich oszacowania.

Wydatki bieżące wyniosły 46 535,9 tys. zł tj. 99,8% całości wydatków w części 40. Dominujący udział w wydatkach części 40 miały dotacje budżetowe w dziale 630 *Turystyka* (w rozdziałach 63002 *Polska Organizacja Turystyczna* i 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki*) w łącznej kwocie 39 282 tys. zł, stanowiącej 84,2% całości wydatków w tej części. Poniesiono je także, poza wymienionymi powyżej dotacjami, głównie w dziale

<sup>14</sup> Tj. miesiąca w którym tworzony był harmonogram.

750 *Administracja publiczna*, w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* oraz w dziale 630 *Turystyka*, w rozdziale 63095 *Pozostała działalność*. na wynagrodzenia i pochodne 2 243,2 tys. zł, opłaty za użytkowanie lokali biurowych 461,2 tys. zł, a także zakupy usług pozostałych – 2 830,2 tys. zł, poniesione głównie na prace badawcze, opracowanie materiałów z zakresu turystyki i organizację spotkań branżowych.

Kontroli poddano 8 losowo dobranych wydatków na łączną kwotę 1 027,1 tys. zł, tj. 2,2% wydatków ogółem w części 40 (po wyłączeniu dotacji dla Polskiej Organizacji Turystycznej 11,5%), nie stwierdzając nieprawidłowości.

Zgodnie z *ustawą budżetową na rok 2010* na wydatki majątkowe w części 40 przeznaczonych było 104 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 97,9 tys. zł. Zakupiono m.in. kopiarki (22 tys. zł), 4 zestawy komputerowe (19 tys. zł), system kontroli dostępu (9,7 tys. zł), program ochrony danych (23,5 tys. zł) oraz drukarki (11 tys. zł) i 3 laptopy (12 tys. zł).

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w przeprowadzonych przez MSiT postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, finansowanych z części 40 *Turystyka*. Kontrolą objęto 3 losowo dobrane zamówienia publiczne, o łącznej wartości 920,7 tys. zł, spośród 29 sfinansowanych lub współfinansowanych<sup>15</sup> z tej części.

Planowanie zakupów odbywało się w MSiT poprzez opracowanie *Planu zamówień publicznych na rok 2010 Ministerstwa Sportu i Turystyki*<sup>16</sup>, zatwierdzonego w dniu 25 stycznia 2010 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Plan ten nie był aktualizowany, pomimo, iż w ciągu roku dokonano 4 zakupów, których realizacji nie uwzględniono w sporządzonym *Planie*. Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że plan *jest pomocnym narzędziem przy szacowaniu wartości zamówienia kupowanych w Ministerstwie dostaw, usług i robot budowlanych. Pozwala uniknąć ryzyka dzielenia zamówienia przez Zamawiającego* i nie ma podstawy prawnej obligującej do jego sporządzania. Niemniej – w ocenie NIK – dla realizacji celu dla którego *Plan* został stworzony, celowa byłaby jego bieżąca aktualizacja, zwłaszcza że może być on wykorzystywany również przy ustalaniu harmonogramów płatności.

Limit wydatków na wynagrodzenia w części 40 nie został przekroczony. Na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i wpłatami na PFRON w części 40 zaplanowano 2 386,4 tys. zł, a wydatkowano 2 243,2 tys. zł (94% planu). Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. zatrudnienie w części 40 wynosiło 36 osób na 34,25 etatu (na dzień 31 grudnia 2009 r. - 34 osoby – 32,5 etatu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego zatrudnionego wyniosło w roku 2010 – 5 665 zł (tj. 96,2% kwoty z 2009 r. - 5 891 zł). Miesięczne wynagrodzenie

---

<sup>15</sup> Z części 25 Kultura fizyczna i sport.

<sup>16</sup> Dalej *Plan*.

osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe ustalone zostało zgodnie z postanowieniem art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych<sup>17</sup>, tj. kwota bazowa pozostała na poziomie z grudnia 2008 r. i wynosiła 9 893 zł. W latach 2009 i 2010 wzrósł dodatek stażowy z kwoty 1 010 zł, do kwoty 1 166 zł.

NIK zwróciła uwagę, że przeciętne zatrudnienie w części 40 *Turystyka* w 2010 r. było niższe od planu o 14 osób. Różnica ta, była mniejsza niż wykazana w trakcie kontroli wykonania budżetu w części 40 w 2009 r. (w 2009 r. różnica ta wynosiła 17 osób), jednak nadal stanowi dużą rozbieżność w stosunku do planu. Wskazuje to na konieczność przeanalizowania przez Dyrektora Generalnego w MSiT faktycznych potrzeb kadrowych tego Departamentu, w szczególności możliwości redukcji etatów, ponieważ kontrole NIK dotyczące zarówno wykonania budżetu, jak i wykonania niektórych zadań, nie wykazały aby funkcjonowanie Departamentu Turystyki, w tak znacząco obniżonym składzie osobowym, w istotny sposób negatywnie rzutowało na sposób wywiązywania się z nałożonych obowiązków. NIK podtrzymała swoje stanowisko wyrażone po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 40 *Turystyka*, iż niedobór zatrudnienia w części 40 ma charakter strukturalny. Wniosek pokontrolny NIK dotyczący podjęcia w MSiT niezbędnych działań na rzecz dostosowania poziomu zatrudnienia w części 40 budżetu państwa do faktycznych potrzeb, pomimo podjętych działań nie został więc w pełni zrealizowany.

Szczegółowe dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w części 40 przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do *Informacji*.

Saldo zobowiązań części 40 na koniec 2010 r. nie wykazywało zobowiązań.

W części 40 zobowiązania ogółem na koniec 2010 r., w całości niewymagalne wyniosły 153,7 tys. zł i były wyższe o 11,3% w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. Były to głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (130,6 tys. zł) oraz składek na ubezpieczenia społeczne (19,5 tys. zł).

### **Dotacje budżetowe**

Dominujący udział w wydatkach w części 40 miały dotacje budżetowe, zaplanowane w całości w dziale 630 *Turystyka* (tj. dotacja podmiotowa w rozdziale 63002 *Polska Organizacja Turystyczna* oraz dotacje w rozdziale 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki*). Wyniosły one łącznie 39 282 tys. zł (84,2% wydatków w części 40). W stosunku

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 219, poz. 1706.

do 2009 r. dotacje były wyższe o 1 549,4 tys. zł, tj. o 3,9%. Zasadniczą ich część stanowiła dotacja podmiotowa dla Polskiej Organizacji Turystycznej – 37 675 tys. zł.

Celowo i gospodarnie zrealizowano wydatki na dofinansowanie zadań publicznych z zakresu turystyki, realizowanych przez organizacje pozarządowe. W Ministerstwie określono priorytety zadań dotacyjnych<sup>18</sup> oraz wprowadzono i przestrzegano zasad przyznawania i rozliczania dotacji na dofinansowanie zadań publicznych z zakresu turystyki. Na wykonanie 32 zadań zleconych do realizacji przez te organizacje wydatkowano łącznie 1 607,2 tys. zł<sup>19</sup> (tj. 98,6 % planu).

Do oceny składanych ofert oraz odbioru wykonanych zadań powołany został Zespół Konkursowy. Kontroli poddano losowo wybraną dokumentację rozliczeniową 4 spośród ogółem zawartych 35 umów na realizację przez fundacje i stowarzyszenia zadań publicznych z zakresu turystyki. Ich wykonanie zostało rzetelnie rozliczone. Ponadto w ramach odrębnych kontroli sprawdzono realizację 5 dalszych umów (patrz rozdział *Ustalenia innych kontroli*).

NIK zwróciła uwagę na niecelowość umieszczania w zawieranych umowach dotacyjnych zobowiązania Zleceniodawcy (MSiT) do wypłaty pełnych kwot dotacji, bez uwzględnienia możliwości niższego kosztowo, bądź niepełnego w zakresie rzeczowym, wykonania umów przez Zleceniobiorcę, co przy zaistnieniu takiego przypadku – wpływało na obniżenie faktycznej kwoty dotacji. Postanowienia umów w tym zakresie były mniej precyzyjne od postanowień *zarządzenia nr 41 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji celowych na dofinansowanie zadań publicznych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki – Departament Turystyki dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych*. Zgodnie z § 22 pkt 3 tego zarządzenia *Zadanie zostaje rozliczone na podstawie faktycznie poniesionych kosztów, po zaakceptowaniu sprawozdania przez Zleceniodawcę. Rozliczenie ma formę refundacji kosztów*.

## **Wydatki w układzie zadaniowym**

W Ministerstwie Sportu i Turystyki sporządzono i realizowano *Plan realizacji zadań na 2010 r. w układzie zadaniowym w części 40 Turystyka*. Plan ten był sporządzony w szczególności: funkcja, zadanie, podzadanie, cel, nazwa i określenie miernika wykonania i był zgodny z *rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu*

---

<sup>18</sup> Zaakceptowane w dniu 2 grudnia 2009 r. przez Podsekretarza Stanu w MSiT.

<sup>19</sup> Łącznie w §2810 dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom i § 2820 dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom.

*i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010*<sup>20</sup> Każdemu podzadaniu przypisano numer działania, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej, z którego planowane były wydatki oraz departament/biuro odpowiedzialne za realizację.

Ewidencja księgowa wydatków w układzie zadaniowym od 2009 roku prowadzona jest przy pomocy dodatkowej funkcji wprowadzonej do programu komputerowego *Quorum*. Prowadzona ewidencja dawała możliwość wygenerowania zestawień i sprawozdań z podziałem na odpowiednie zadania budżetu w układzie zadaniowym.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli losowo wybranych 2 podzadań, NIK zwraca uwagę, że efekty badań nad gospodarką turystyczną i szeroko rozumiane wsparcie dla produktów turystycznych, połączone ze wsparciem udzielanym w różnej postaci dla rozwoju turystyki, stanowią zadania, których stopień realizacji jest trudny do zwymiarowania. Niejednokrotnie na stan realizacji poszczególnych podzadań w obszarze turystyki wpływ mają obiektywne czynniki, niezależne od MSiT.

Dla podzadania 6.4.5. pn. „*Badania i analizy na potrzeby gospodarki turystycznej w Polsce*”, którego cel określono jako pozyskanie danych do oceny stanu gospodarki turystycznej i kształtowania polityki w zakresie turystyki, określono miernik realizacji w postaci liczby odsłon stron internetowych <http://msport.gov.pl/badania-ryнку-turystycznego> i <http://www.pot.gov.pl/dane-i-wiedza/badania-i-analizy> w sztukach. Zgodnie ze sporządzonym sprawozdaniem niepełna realizacja zaplanowanej liczby odsłon stron internetowych wynikała z wielu wydarzeń zarówno krajowych jak i międzynarodowych, które przyciągnęły uwagę społeczeństwa w 2010 roku. Przykładem były zjawiska przyrodnicze np. wybuchy wulkanów, które pośrednio wpłynęły na spadek zainteresowania turystyką.

Zdaniem NIK, w pracach nad budżetem w układzie zadaniowym należy zmierzać nie tylko do obiektywizacji przyjętych mierników, ale również do zapewnienia mierzalności działalności w określonym czasie, w sposób niezależny od czynników zewnętrznych. Określanie celów konkretnych działań w ramach budżetu w układzie zadaniowym powinno być bowiem powiązane z możliwością badania ich wykonania za pomocą mierników, faktycznie odzwierciedlających stopień ich realizacji i prezentujących bezpośredni efekt podjętych działań.

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 80, poz. 673.

## Inne ustalenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła w odniesieniu do części 40 zastrzeżeń do realizacji planu audytu i kontroli wewnętrznej w MSiT. W 2010 r. w planie kontroli ujęto i przeprowadzono kontrolę Śląskiej Organizacji Turystycznej w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych na zadania zlecone w 2009 r. W trakcie kontroli wykazano uchybienia i sformułowano wnioski dotyczące wzmocnienia mechanizmów kontrolnych nad prawidłowością dokumentowania wydatków oraz zachowania większej staranności w dokumentowaniu wydatków. Uchybienia te nie powtórzyły się przy realizacji zadania zleconego w 2010 r., co wykazała kontrola NIK przeprowadzona w tej jednostce (patrz – rozdział *Ustalenia innych kontroli*).

W roku 2010 Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MSiT zrealizowało również 2 zadania audytowe dotyczące m.in. problematyki części 40, w tym przekazywania dotacji na realizację zadań zgodnie z zawartymi umowami oraz ocenę procesu związanego z realizacją wypłat z tytułu zawieranych umów zleceń i umów o dzieło.

## Ustalenia innych kontroli

W 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła doraźne kontrole realizacji i rozliczenia 5 umów na realizację zadań publicznych finansowanych lub współfinansowanych dotacjami ze środków budżetowych w części 40 *Turystyka*. Były to umowy: U 0451/0349/2010/DT z dnia 8 kwietnia 2010 r., zawarta z Zarządem Głównym Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego; U 0385/0418/2010/DT z dnia 8 kwietnia 2010 r., zawarta ze Śląską Organizacją Turystyczną w Katowicach; U 0292/0406/2010/DT z dnia 25 marca 2010 r., zawarta z Polską Federacją Campingu i Caravaningu w Warszawie; U 0204/0383 z dnia 19 marca 2010 r., zawarta z Fundacją „EUROPE 2004” w Warszawie oraz U 0906/0799/2010/DT z dnia 30 kwietnia 2010 r., zawarta ze Stowarzyszeniem „Gdańska Organizacja Turystyczna”.

Wyniki tych kontroli wykazały, że dotowane jednostki w pełni i terminowo wykonały zakresy rzeczowe prac. Środki dotacji wykorzystane zostały zgodnie z planowaną kalkulacją przewidywanych kosztów realizacji zadań, sprawozdania z ich realizacji sporządzano terminowo, a dane w nich zawarte odpowiadały danym wynikającym z dokumentów źródłowych (faktur i rachunków).

## 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

### Protokół

Protokół kontroli podpisany został bez zastrzeżeń w dniu 6 kwietnia 2011 r.

### Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do Ministra Sportu i Turystyki w dniu 8 kwietnia 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

1. Podjęcie działań zapewniających realizację budżetu w części 40 w sposób zgodny z przyjętym harmonogramem i ograniczający konieczność dokonywania zmian w planie wydatków,
2. Rozważenie celowości wprowadzenia do wzoru umów o dotację na realizację zadań publicznych z zakresu turystyki postanowień *zarządzenia nr 41 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 grudnia 2009 r.* odnoszących się do ustalania należnych kwot dotacji,
3. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających bieżące aktualizowanie planu zamówień publicznych Ministerstwa,
4. Dokonanie analizy przyjętych mierników wykonania budżetu w układzie zadaniowym, w kontekście celów wyznaczonych do realizacji w ramach konkretnych zadań,
5. Zintensyfikowanie działań na rzecz dostosowania planu zatrudnienia w części 40 budżetu państwa do faktycznych potrzeb.

W odpowiedzi z dnia 22 kwietnia 2011 r. na wystąpienie pokontrolne Minister Sportu i Turystyki poinformował, że Ministerstwo podejmie stosowne działania dyscyplinujące komórki organizacyjne do zapewnienia realizacji budżetu w części 40 *Turystyka* w sposób prawidłowy i zgodny z przyjętym harmonogramem. W zakresie nowych wzorów umów o dotację Ministerstwo zaproponuje wprowadzenie zapisów ujętych w *Zarządzeniu nr 41 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 grudnia 2009 r.* odnoszących się do zasad ustalania należnych kwot dotacji. Z uwagi na rozstrzygnięcie w lutym 2011 r. konkursu dotacyjnego na realizację zadań w roku 2011 i kończący się proces podpisywania umów, nowe zapisy w tym zakresie wprowadzone zostaną w 2012 roku.

Minister Sportu i Turystyki nie podzielił wyrażonego przez NIK poglądu o konieczności aktualizowania planu zamówień publicznych. W ocenie Ministra Sportu i Turystyki wprowadzenie procedury aktualizacji planu zamówień publicznych może znacznie wydłużyć proces dokonywania zakupów w Ministerstwie. Minister Sportu i Turystyki wskazał, że twier-

dzenie, iż plan zamówień publicznych może być wykorzystywany przy ustalaniu harmonogramów płatności jest nieuzasadnione. Harmonogramy – w myśl stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne – tworzone są indywidualnie dla poszczególnych umów i zależą od specyfiki danego zakupu.

Minister Sportu i Turystyki poinformował również o podejmowanych działaniach w procesie tworzenia budżetu zadaniowego, mających na celu optymalizację budżetu w układzie zadaniowym, w tym o dokonywanej analizie celów i mierników przyjętych do realizowanych zadań.

W zakresie intensyfikacji działań na rzecz dostosowania poziomu zatrudnienia w części 40 do faktycznych potrzeb, Minister Sportu i Turystyki poinformował o dokonywanej w Ministerstwie bieżącej analizie poziomu zatrudnienia i zadeklarował dostosowywanie tego poziomu do potrzeb resortu, w miarę istniejących możliwości.



## Załącznik nr 1

## Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2009	2010		5:3
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	
		tys. zł			%
1	2	3	4	5	6
	Ogółem, w tym:	10,8	0	4,4	40,7
1.	Dział 630 <i>Turystyka</i>	9,4	0	0	0
1.1	Rozdział 63002 <i>Polska Organizacja Turystyczna</i>	9,4	0	0	0
1.1.1	§ 0920 <i>Pozostałe odsetki</i>	9,4	0	0	0
2.	Dział 750 <i>Administracja publiczna</i>	1,3	0	4,4	338,5
2.1.	rozdział 75001 <i>Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej</i>	1,3	0	4,4	338,5
2.1.1	§ 0920 <i>pozostałe odsetki za zwłokę</i>	0	0	0,2	x
2.1.2	§ 0970 <i>Wpływy z różnych dochodów</i>	1,3	0	4,3	330,8

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

## Załącznik nr 2

## Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010			6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł				%	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Ogółem część 40 – Turystyka, w tym:	44 672,2	46 987	46 987	46 635,5	99,3	99,3
1.	Dział 630 Turystyka	41 409,5	42 979	42 979	42 941,4	99,9	99,9
1.1.	Rozdział 63002 Polska Organizacja Turystyczna	35 847,7	37 675	37 675	37 674,8	100	100
1.2.	Rozdział 63003 Zadania w zakresie upowszechniania turystyki	1 884,9	1 800	1 630	1 607,2	89,3	98,6
1.3.	Rozdział 63095 Pozostała działalność	3 676,9	3 504	3 674	3 659,4	104,4	99,6
2.	Dział 750 Administracja publiczna	3 258,4	3 998	3 998	3 693,9	92,4	92,4
2.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	3 258,4	3 934	3 934	3 631,8	92,3	92,3
2.2.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej		64	64	62,1	97	97
3.	Dział 752 Obrona narodowa	4,3	10	10	0,2	2	2
3.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	4,3	10	10	0,2	2	2

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

## Załącznik nr 3

## Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2009			Wykonanie 2010			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem	30	2 120,8	5 891	33	2 243,2	5 665	96,2
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	30	2 120,8	5 891	33	2 243,2	5 665	96,2
1.1.	rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej wg statusu zatrudnienia*	30	2 120,8	5 891	33	2 243,2	5 665	96,2
	01	7	292,8	3485,8	8	328,5	3 422,2	98,2
	02	1	131,9	10993,3	1	133,1	11 090,2	100,9
	03	21	1629,8	6467,6	24	1781,5	6 185,9	95,6
	16	1	66225	5518,7	-	-	-	-

\* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

\*\* Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt 11 rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401 – 405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

**Załącznik nr 4****Kalkulacja oceny końcowej część 40 Turystyka**

Oceny wykonania budżetu części 40 *Turystyka* dokonano stosując kryteria<sup>21</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku.

Dochody (D):	4,4 tys. zł
Wydatki (W):	46 635,5 tys. zł
Łączna kwota G :	46 639,9 tys. zł
Waga wydatków w łącznej kwocie:	$Ww = W : G = 0,9999$
Waga dochodów w łącznej kwocie	$Wd = D : G = 0,0001$
Nieprawidłowości w dochodach:	nie wystąpiły
Ocena cząstkowa dochodów:	<i>pozytywna (5)</i> ,
Nieprawidłowości w wydatkach:	nie wystąpiły
Ocena cząstkowa wydatków::	<i>pozytywna (5)</i>
Wynik końcowy	$Wk: = 5 \times 0,9999 + 5 \times 0,0001 = 5$
Ocena końcowa:	pozytywna.

---

<sup>21</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>.

**Załącznik nr 5**

**Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
8. Minister Finansów
9. Minister Sportu i Turystyki
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego