



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2011 r.

Pan
Wiceprezes Marek Woszczyk
p.o. Prezesa
Urzędu Regulacji Energetyki

P/10/053
KGP-4100-04-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Regulacji Energetyki³, kontrolę wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 8 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze *Wystąpienie pokontrolne*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2010 roku w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki. Stwierdzono jednak niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków budżetowych z rezerwy celowej w wysokości 107,4 tys. zł i nierzetelne planowanie wydatków na wynagrodzenia.

NIK pozytywnie ocenia rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz wydaje pozytywną opinię o sprawozdawczości budżetowej URE.

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej URE lub Urząd.

1. NIK ocenia pozytywnie planowanie i realizację dochodów budżetowych przez URE. W *ustawie budżetowej na rok 2010*⁴ ustalono dochody dla części 50 w wysokości 94 126 tys. zł. Dochody nie były zmieniane w trakcie roku 2010 i zostały wykonane w wysokości 95 803,5 tys. zł, tj. w 101,8%. Największy w nich udział (99,8%) miały *Wpływy z opłat za koncesje i licencje* (§ 0590), które wyniosły 95 644,4 tys. zł.

Kontrolę prawidłowości naliczania dochodów przeprowadzono na próbie 23 zapisów\dowodów księgowych o łącznej kwocie 6 801,2 tys. zł. Próba losowa obejmowała 10 zapisów\dowodów o łącznej kwocie 24,4 tys. zł. Pozostałe 13 zapisów\dowodów zostało wybrane w sposób celowy. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie operacji objętych tymi zapisami/dowodami. Pobrane dochody w 2010 r. były przekazywane do budżetu państwa w terminach wynikających z § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁵, a w 2011 r. w terminach wskazanych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁶.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2010 r. wynosiły 2 980,6 tys. zł i stanowiły 3,1% dochodów ogółem. Większość (95,4%) stanowiły należności z tytułu opłat za koncesje. Na koniec 2010 r. URE wykazywał zaległości netto⁷ w wysokości 2 980,4 tys. zł. W porównaniu do stanu zaległości netto na koniec 2009 r. (2 756,5 tys. zł) nastąpił wzrost o 8,1%. Wzrost zarówno należności jak i zaległości spowodowany był uchylaniem się koncesjonariuszy od wnoszenia opłat koncesyjnych oraz nieterminowym regulowaniem tych opłat. W 2010 r. Prezes URE dokonał umorzeń na łączną kwotę 6 147,43 zł. Decyzje umorzeniowe zostały podjęte, gdyż istniało uzasadnione przypuszczenie, że wydatki poniesione w postępowaniu egzekucyjnym wobec dwóch koncesjonariuszy przewyższą kwoty od nich dochodzone.

NIK nie stwierdziła przypadków zaniechania dochodzenia należności Skarbu Państwa, a także pobrania, ustalenia i dochodzenia należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego ich naliczenia. Nie stwierdzono też opóźnień w wysyłaniu przez Urząd wezwań do zapłaty i faktur. W przypadku niezapłacenia należności w terminie określonym w decyzji Prezesa URE lub wynikającym z przepisów prawa, Urząd wysyłał zobowiązanym upomnienia oraz – po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu – tytuły wykonawcze.

⁴ *Ustawa budżetowa na rok 2010* z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19 poz. 102).

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

⁷ Należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

2. NIK pozytywnie ocenia realizację wydatków budżetowych w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki. Stwierdzono jednakże przypadek niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków rezerwy celowej w wysokości 107,4 tys. zł; wymiar finansowy tej nieprawidłowości stanowił 0,3% wydatków URE. NIK zwraca również uwagę na ponowne nierzetelne planowanie wydatków na wynagrodzenia.

2.1. W ustawie budżetowej na rok 2010 zaplanowano wydatki URE w kwocie 33 919 tys. zł. W ciągu roku 2010 wydatki zostały zwiększone do kwoty 35 028,3 tys. zł. Środki zwiększające budżet URE pochodziły z rezerwy celowej w wysokości 1 109,3 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 34 861,6 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Największe wydatki (51,9%) w kwocie 18 119,4 tys. zł zostały poniesione na *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* (§ 4020). Wydatki bieżące w 2010 r. wyniosły 34 598,3 tys. zł, co stanowiło 99,2% wydatków URE. W tej grupie wydatków, oprócz wydatków na wynagrodzenia, realizowano głównie zakupy towarów i usług (7 635,9 tys. zł). Wydatki majątkowe wyniosły 251 tys. zł i zostały przeznaczone głównie na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania.

Niewykorzystane środki w wysokości 166,7 tys. zł URE zwrócił na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

2.2. Wartość zobowiązań URE, wg stanu na koniec 2010 r. wynosiła 2 285 tys. zł i w stosunku do 2009 r. (2 412 tys. zł) była niższa o 5,3%. Zobowiązania te głównie (70,5%) dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego (1 612 tys. zł). Nie występowały zobowiązania wymagalne ani przeterminowane.

2.3. Według Rb-70, na wynagrodzenia wydatkowano łącznie 22 086,8 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach (22 138,2 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 6 573 zł i w porównaniu do 2009 r. (6 685 zł) zmniejszyło się o 1,7%. Przeciętne zatrudnienie w URE w 2010 r. wyniosło 280 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (etatów) i w porównaniu do roku 2009 było wyższe o 11 etatów, tj. o 4,1%.

2.3.1. NIK negatywnie ocenia niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie części środków rezerwy celowej w wysokości 107 418,49 zł, która została przyznana URE w łącznej wysokości 131 092 zł na podstawie decyzji Ministra Finansów nr FS2/4135/97/JBS/2010 z dnia 15 października 2010 r. Przyznane środki miały zostać przeznaczone na „finansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze zwiększeniem zatrudnienia

o 10 członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 r. w URE”. NIK stwierdziła natomiast, że zatrudnienie w Urzędzie w korpusie służby cywilnej w listopadzie i grudniu 2010 r. nie wzrosło w porównaniu do października 2010 r. Naruszono tym samym przepis art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, tj. przeznaczono środki z rezerwy celowej na inny cel niż wskazany w decyzji MF z 15 października 2010 r., co w konsekwencji stanowi o naruszeniu art. 12 ustawy 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹.

Zatrudnienie w URE w korpusie służby cywilnej na koniec października, listopada i grudnia 2010 r. wynosiło bowiem odpowiednio: 275 osób, 275 osób i 273 osoby. Faktycznie środki rezerwy zostały wykorzystane na sfinansowanie wynagrodzeń dla osób już wcześniej zatrudnionych w Urzędzie w korpusie służby cywilnej, które w listopadzie i grudniu 2010 r. otrzymały w zakresach swoich obowiązków wykonywanie nowych zadań wynikających z wejścia w życie od dnia 11 marca 2010 r. ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰. M.in. w co najmniej trzech przypadkach były to osoby już wcześniej zatrudnione w ramach korpusu służby cywilnej, które na podstawie umowy oddelegowano w ramach URE do wykonywania nowych zadań. Środki z rezerwy celowej wydatkowano w wysokości 107 418,49 zł na wykonywanie nowych zadań, zamiast na zwiększenie zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Pozostała kwota rezerwy w kwocie 23 673,51 zł została zwrócona do budżetu¹¹.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego URE pani Stanisławy Zwijacz-Niemiec¹², że środki „zostały wydatkowane na cel wskazany w decyzji”. W decyzji jednoznacznie określono bowiem, że środki mają być przeznaczone na wynagrodzenia w związku ze zwiększeniem zatrudnienia.

2.3.2. Kontrola wykazała, że Urząd nie zrealizował wniosku pokontrolnego, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 kwietnia 2010 r., dotyczącego zapewnienia właściwego planowania środków na wynagrodzenia. NIK zwraca uwagę na kontynuowanie w 2010 r. przez Prezesa URE działań polegających na dokonywaniu licznych zmian planu wydatków w zakresie wynagrodzeń dla uzyskania środków na inne wydatki.

⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 104.

¹¹ Wyjaśnienia Głównego Księgowego pani M. Góreckiej z dnia 25 marca 2011 r. oraz wyjaśnienia dodatkowe Dyrektora Generalnego S. Zwijacz-Niemiec z dnia 6 kwietnia 2011 r.

¹² Wyjaśnienia dodatkowe z dnia 6 kwietnia 2011 r. podpisane z up. p.o. Prezesa URE przez Dyrektora Generalnego URE.

Spośród siedmiu decyzji Prezesa URE w sprawie zmian planu finansowego na 2010 r. aż sześć dotyczyło zmian funduszu wynagrodzeń. Prezes URE pięciokrotnie zmniejszył planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników¹³ oraz dwukrotnie planowane wydatki na dodatkowe wynagrodzenia roczne¹⁴. Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zostały zmniejszone w stosunku do planu ustalonego w *Ustawie budżetowej na rok 2010* o 683 tys. zł (o 22,5%), natomiast wydatki na dodatkowe wynagrodzenia roczne zostały zmniejszone o 219 tys. zł (12,5%). Zwolnione środki (902 tys. zł) częściowo zostały wykorzystane na zwiększenie wynagrodzeń służby cywilnej (o 264 tys. zł), lecz w większości na wydatki bieżące pozapłacowe (638 tys. zł), jak m.in.: zakup materiałów i wyposażenia, dostępu do sieci internet czy programów i licencji komputerowych. Decyzje uzasadniano koniecznością dostosowania planu do bieżących potrzeb, koniecznością zabezpieczenia środków na wskazane wydatki lub ostatecznym rozliczeniem środków finansowych Urzędu.

2.3.3. NIK zwraca uwagę na nierzetelne sporządzenie przez URE formularza planistycznego PZ-1¹⁵. W formularzu nie zaplanowano zatrudnienia (etatów) w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, chociaż zaplanowano wydatki z tytułu wynagrodzeń dla tych pracowników. Zastępca Dyrektora Biura Obsługi Urzędu¹⁶, Główny Księgowy URE pani Małgorzata Górecka nie potrafiła wyjaśnić przyczyn tego zaniechania, gdyż – jak stwierdziła – osoba odpowiedzialna za sporządzenie tego formularza nie pracuje już w Urzędzie¹⁷.

2.4. Badaniem objęto wydatki (pozapłacowe) w kwocie 1 047,2 tys. zł, tj. 3,0% wydatków zrealizowanych w części 50. Próba do badania została dobrana w sposób celowy (metoda niestatystyczna). W wyniku tego badania nie stwierdzono działań nielegalnych, niegospodarnych, niecelowych i nierzetelnych w zakresie wydatkowania środków budżetowych przez URE w 2010 r.

3. NIK wydaje pozytywną opinię dotyczącą rzetelności sprawozdawczości budżetowej, sporządzanej w 2010 r. przez URE.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdania budżetowe: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

¹³ Decyzje: nr 11/2010 z dnia 14 czerwca 2010 r., nr 16/2010 z dnia 29 lipca 2010 r., nr 21/2010 z dnia 25 października 2010 r., nr 22/2010 z dnia 25 listopada 2010 r., 23/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r.

¹⁴ Decyzje: nr 9/2010 z dnia 21 kwietnia 2010 r., 23/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r.

¹⁵ Załącznik do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2010 dla części 50 – URE*, który został przekazany MF w dniu 19 sierpnia 2009 r. przez URE.

¹⁶ Dalej BOU.

¹⁷ Wyjaśnienia z dnia 25 marca 2011 r.

o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały sporządzone terminowo i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz odpowiednio dochodów, wydatków, stanu środków, a także należności i zobowiązań w 2010 r.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych. Opinię powyższą sformułowano na podstawie:

- badania 103 zapisów/dowodów na kwotę 4 858,9 tys. zł, stanowiącą 52,9% ocenianej populacji wydatków (faktur i dowodów księgowych o charakterze faktury) o łącznej kwocie 9 192,2 tys. zł. W badanej próbie 94 zapisy na kwotę 3 811,7 tys. zł zostały wylosowane metodą monetarną¹⁸ (77 w doborze losowym i 17 w doborze obligatoryjnym) oraz 9 zapisów/dowodów na kwotę 1 047,2 tys. zł zostało dobranych metodą niestatystyczną¹⁹;
- badania 23 zapisów/dowodów na kwotę 6 801,3 tys. zł, stanowiącą 7,1% ocenianej populacji dochodów (zrealizowanych dochodów). W badanej próbie 13 zapisów o łącznej kwocie 6 776,8 tys. zł zostało dobranych losowo oraz 10 zapisów na kwotę 24,5 tys. zł zostało dobranych celowo;
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych przy pomocy narzędzia informatycznego Fk-scan_2 (dziennika operacji gospodarczych zaistniałych w 2010 r. i dziennika stycznia 2011 r.).

Analiza ww. 126 zapisów/dowodów oraz zapisów/dowodów wskazanych przez narzędzie informatyczne Fk-scan_2 nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej.

5. Zdaniem NIK, prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego są wysoce zaawansowane. URE, planując budżet zadaniowy na rok 2010, wyodrębnił działania wchodzące w skład objętego kontrolą podzadania. Sposób określenia wydatków na realizację poszczególnych działań oraz metodologia określenia mierników i ich wartości dla podzadania, a także zasady ewidencji wydatków w układzie zadaniowym nie budzą zastrzeżeń NIK. W ramach budżetu zadaniowego URE realizował w 2010 r.:

¹⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁹ Pozycje wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo przy badaniu wydatków.

- w zakresie funkcji 6 „Koordynacja polityki gospodarczej kraju” – zadanie 6.8. „Nadzór nad rynkiem energii”, w ramach którego wykonywał 5 podzadań, na które składało się 155 działań,
- w zakresie funkcji 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna” – zadanie 22.1. „Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego” oraz zadanie 22.2. „Obsługa administracyjna”, w ramach których wykonywał 2 podzadania, na które składały się 33 działania.

Do kontroli wybrano podzadanie 6.8.1. „Regulacja działania przedsiębiorstw energetycznych w obszarach niekonkurencyjnych i reglamentowanych”, tj. podzadanie na realizację którego URE przewidział największą kwotę wydatków. W ramach tego podzadania Prezes URE wyodrębnił – do wyłącznej realizacji przez Urząd – 58 działań. Celem podzadania był „Wzrost efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych”. Miernikiem realizacji tego celu był „Udział decyzji Prezesa URE uchylonych lub zmienionych przez sąd w ogóle decyzji wydanych przez Prezesa URE w danym roku kalendarzowym”. Wartość bazową miernika określono w wysokości 0,87, a docelową zaplanowano na 0,86. Przewidywane przez URE wykonanie wydatków na realizację tego podzadania miało wynieść 21 200 tys. zł.

Na realizację podzadania 6.8.1. URE wydatkował w 2010 r. kwotę 20 871 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach (20 971 tys. zł). Wartość miernika mierzącego to podzadanie wyniosła 0,49 i nie przekraczała jego wartości bazowej i planowanej. W roku 2010 Prezes URE wydał łącznie 4 869 decyzji administracyjnych, z czego do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniesiono 209 odwołań od tych decyzji. Do końca 2010 r. Sąd ten wydał łącznie 106 wyroków, w tym w 82 przypadkach oddalił odwołania od decyzji Prezesa URE, w 6 uchylił zaskarżone decyzje, a w 18 zmienił zaskarżone decyzje.

W URE wyodrębniono najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej jakim są działania, obejmujące wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągnięcia celów podzadania. Zastosowana w Urzędzie metodologia planowania budżetu zadaniowego polegała na wyodrębnieniu przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu istotnych działań wykonywanych przez podległych pracowników, czego efektem było zestawienie nazwane *Katalogiem działań Urzędu Regulacji Energetyki na rok 2010*. Do poszczególnych zadań z podstawowego obszaru działalności URE włączono wydatki działu 750 „Administracja publiczna” ponoszone w bezpośrednim związku z realizacją tych zadań. Tę część wydatków, których nie można zmierzyć bądź przypisać do poszczególnych zadań włączono do funkcji

22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”. Dokonywane wydatki budżetowe ujmowane były w systemie finansowo księgowym na kontach pozabilansowych 982-01 „Budżet zadaniowy – wydatki (koszty) rodzajowe wg miejsc ich powstania”. Analityka do konta zawiera m.in. układ paragrafów wg „tradycyjnej” klasyfikacji budżetowej wraz z umiejscowieniem poniesionego wydatku, tj. analityki komórki organizacyjnej Urzędu. Jeżeli zdarzenia gospodarcze dotyczą jednocześnie kilku komórek organizacyjnych (np. opłata za media, Internet itp.) stosowany jest klucz podziału tych wydatków w zależności od ich rodzaju. Wydatki, których poniesienie uzależnione jest od zajmowanej powierzchni, klasyfikowane są i przypisywane jako koszty danej komórki organizacyjnej wg „powierzchniowego” klucza podziałowego. Jeżeli natomiast ponoszone wydatki dotyczą bezpośrednio zatrudnionych w komórce pracowników (np. usługi teleinformatyczne), wówczas kwota wydatków dzielona jest wg klucza „osobowego”, ustalonego wg średniego zatrudnienia w ciągu miesiąca. Jak wyjaśniła Główna Księgowa Urzędu pani M. Górecka, w URE opracowywane są pisemne zasady ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, których wdrożenie planowane jest na 2012 r., tj. kiedy kończy się etap wdrażania budżetu zadaniowego.

Zdaniem NIK, dla działań można przypisać jeden określony produkt końcowy (rezultat działania), który można opisać miernikiem ilości, miernikiem kosztu, bądź przypisać określoną jakość przy pomocy miernika ilościowego bądź opisowego. Działania służą realizacji przyjętych przez URE celów podzadania 6.8.1., w ramach którego te działania zdefiniowano. Ewidencja wydatków w układzie zadaniowym pozwala już na określenie rocznych kosztów wytworzenia rezultatów poszczególnych działań oraz kosztów całkowitych wszystkich działań wchodzących w skład zarówno podzadania 6.8.1, jak i pozostałych podzadań realizowanych przez Urząd.

Przy tworzeniu miernika „Udział decyzji Prezesa URE uchylonych lub zmienionych przez sąd w ogóle decyzji wydanych przez Prezesa URE w danym roku kalendarzowym” Urząd uznał, iż działalność Prezesa URE jako regulatora rynku energetyki wzmocniona jest poprawnymi merytorycznie, wydawanymi przez niego decyzjami administracyjnymi. Źródłem danych do określania wartości miernika są wewnętrzne rejestry URE. Jak wyjaśniła osoba zatrudniona na stanowisku ds. planowania, analiz, sprawozdawczości i budżetu zadaniowego, „występuje ryzyko niezrealizowana zakładanego poziomu miernika, ale jedynie w przypadku nieprawidłowych decyzji, które zostaną uchylone lub zmienione w większej ilości niż wynika to z założeń; niezrealizowanie miernika nie ma związku z wielkością budżetu; zależy od innych kryteriów niż finansowe”.

Zdaniem NIK, miernik „Udział decyzji Prezesa URE uchylonych lub zmienionych przez sąd w ogóle decyzji wydanych przez Prezesa URE w 2010 roku” umożliwia ciągłość dokonywania pomiaru w wieloletniej perspektywie, posiada wiarygodne i szybko dostępne źródło danych pozwalających na ustalenie jego wartości w ciągu całego roku, a zjawisko mierzone przy jego pomocy jest w znacznym stopniu skorelowane z realizacją celu podzadania 6.8.1.

NIK zwraca natomiast uwagę Pana Prezesa, że w „Szczegółowych zasadach opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej” na lata 2009, 2010 i 2011 stanowiących załączniki do *rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej* na te lata, wskazywano, że za wartość bazową miernika rozumie się ostatnią dostępną wartość miernika. Planując budżet zadaniowy na lata 2009, 2010 i 2011, za wartość bazową miernika Urząd przyjmował każdorazowo wartość 0,87. Wykonanie tego miernika wyniosło natomiast 0,53 w 2009 r. i 0,49 w 2010 r. NIK częściowo podziela wyjaśnienia Przewodniczącego Zespołu do spraw budżetu zadaniowego pana Marka Zawiski, że „dla planowania wysokości omawianego miernika istotna jest okoliczność występowania minimum dwuletnich interwałów czasowych pomiędzy okresem planistycznym i okres sprawozdawczym”. Wyjaśnienia te mają zastosowanie do planowania wartości bazowej miernika na rok 2010 (co było również wynikiem zmiany jego definicji), ale nie mają zastosowania do planowania jego wartości na rok następny. Określając bowiem w sierpniu 2010 r.²⁰ wartość bazową miernika na rok 2011 ostatnia dostępna wartość miernika była znana już co najmniej od kwietnia 2010 r.²¹

NIK zauważa również, że zmierzenie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych i oszacowanie udziału URE w ewentualnym jej wzroście (cel podzadania 6.8.1.) jest praktycznie niemożliwe, tym bardziej że – jak również zauważyła Dyrektor Generalny pani S. Zwijacz-Niemiec – przeprowadzenie takich analiz byłoby z pewnością kosztowne, a koszty mogłyby przewyższyć ewentualne korzyści wynikające z tych analiz.

Sygnałem niepokojącym – z punktu widzenia inicjatorów wprowadzania budżetu zadaniowego – są przy tym kolejne stwierdzenia Dyrektora Generalnego, że „proces planowania i rozliczenia wydatków budżetowych w układzie zadaniowym przebiega inaczej niż wg dotychczasowych zasad, jest pracochłonny i czasochłonny; konstrukcja układu

²⁰ Pismo Prezesa URE z dnia 24 sierpnia 2010 r. przesyłające MF materiały planistyczne (formularze BZ-1, BZ-2, BZ-3) do opracowania budżetu państwa w układzie zadaniowym dla części 50 na rok 2011.

²¹ Pismo Prezesa URE z dnia 30 marca 2010 r. przesyłające MF „Wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w układzie zadaniowym”.

budżetu zadaniowego przyczyni się do tego, iż dysponenci będą stosować własne rozwiązania pozwalające na przeprowadzenie koniecznych analiz; wątpliwym jest wobec powyższego, że budżet zadaniowy przyczyni się do usprawnień procesów” planowania, monitorowania, ewaluacji i sprawozdawczości.

6. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w zasadzie prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, w tym nad dokonywaniem przez URE wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur. Uwagi NIK dotyczą natomiast braku zgodności wydatkowania środków z rezerwy celowej z ich przeznaczeniem. NIK pozytywnie ocenia stopień wdrażania kontroli zarządczej oraz prawidłowość stosowania procedur kontroli finansowej i wewnętrznej.

W ocenie NIK, Urząd prawidłowo i terminowo pobierał dochody budżetowe (w tym głównie pochodzące z opłat za koncesje) oraz prawidłowo wykorzystywał środki finansowe, zgodnie z zakresem realizowanych działań. W URE były przeprowadzane okresowe analizy wykonania budżetu w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 1 i 2 *ustawy o finansach publicznych* (np. poprzez analizy kwartalnych informacji o wykonaniu dochodów i wydatków w 2010 r.), a jak wyjaśniła Dyrektor Generalny pani S. Zwijacz-Niemiec „w 2010 roku poddawano ocenie każdy dokument niosący za sobą skutki finansowe; Prezes URE był na bieżąco informowany o zagrożeniach, a okresowo otrzymywał informację w formie pisemnej”. Wnioski zawarte w tych analizach były wdrażane przez Urząd i odpowiadały przebiegowi realizacji zadań. Uwagi NIK dotyczą natomiast braku zgodności wydatkowania środków z rezerwy celowej z ich przeznaczeniem, co zostało opisane w pkt 2.3.1. *Wystąpienia*.

NIK pozytywnie ocenia stopień wdrażania przez URE kontroli zarządczej, której celem (zdefiniowanym w *ustawie o finansach publicznych*) jest uzyskanie w jednostce sektora finansów publicznych zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

Polityka i procedura zarządzania ryzykiem w Urzędzie została uregulowana w dniu 2 września 2010 r. decyzją Prezesa URE w sprawie *zapewnienia kontroli zarządczej, wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem oraz powołania stałego Zespołu ds. zarządzania ryzykiem w Urzędzie Regulacji Energetyki*. Organizacja kontroli wewnętrznej, odpowiedzialność i obowiązki w ramach systemu kontroli zarządczej, oświadczenia o stanie

kontroli zarządczej zostały natomiast określone w decyzji Prezesa URE z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *zasad realizacji kontroli zarządczej*. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor Generalny pani S. Zwijacz-Niemiec, „pozostałe cele kontroli zarządczej realizowane są głównie poprzez bieżącą analizę aktów prawnych ogólnie obowiązujących, aktów prawa międzynarodowego, regulacji wewnętrznych opracowanych w Urzędzie, bieżącą ocenę poziomu realizacji wykonywanych zadań (celów) dokonywana przez pracowników i przełożonych, bieżącą weryfikację zapisów w księgach rachunkowych i porównanie ich z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach finansowych i budżetowych, klasyfikację zasobów i ustalenie hierarchii ich ważności, wdrażanie w życie kodeksu etyki obowiązującego w służbie cywilnej, ocenę aktualnie funkcjonującego systemu wytwarzania informacji i jej wykorzystywania w Urzędzie na podstawie bieżących i historycznych doświadczeń. Dyrektor Generalny podała również, że „w URE planowane jest przeprowadzenie usprawnienia systemu zarządzania w ramach projektu *Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej*, a w celu przygotowania Urzędu do realizacji nowych zadań, mając na uwadze przede wszystkim sprawne funkcjonowanie kontroli zarządczej planuje się: mapowanie procesów, wdrożenie zarządzania jakością, wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym”.

Procedury kontroli finansowej związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem w URE regulowało w 2010 r. *zarządzenie nr 3/2009 Dyrektora Generalnego URE z dnia 08 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji kontroli finansowej w Urzędzie Regulacji Energetyki*. NIK zauważa jednak, że zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 47 ust. 3, w związku z art. 50 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*²², dlatego też po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. – przepisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* powinno zostać wydane nowe zarządzenie. Dyrektor Generalny pani S. Zwijacz-Niemiec wyjaśniła, że *Instrukcja* została przygotowana i skierowana do Biura Prawnego URE w celu uzgodnienia proponowanych zmian.

W lipcu 2010 r. Dyrektor Generalny URE ustaliła ponadto w formie pisemnej wytyczne do przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Stanowiły one uszczegółowienie posiadanych procedur

²² Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

i wskazywały zagrożenia/ryzyka działania lub zaniechania działań. Wytyczne zawierały również wskazania dotyczące kontroli merytorycznej realizowanych zadań, sposobu analizy otrzymywanych dokumentów oraz ich opisu.

Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym URE* z dnia 26 kwietnia 2010 r., komórka audytu wewnętrznego została wyodrębniona w strukturze organizacyjnej Urzędu. Stanowisko audytora wewnętrznego podlegało bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu URE. *Statut*, na podstawie którego ustalono *Regulamin Organizacyjny URE*, nie wskazuje natomiast stanowiska audytora wewnętrznego jako wyodrębnionego stanowiska pracy.

Dyrektor Generalny pani S. Zwijacz-Niemiec wyjaśniła, że od 2008 r. do chwili obecnej nie wnioskowano do Ministra Gospodarki w sprawie zmiany *Statutu* powodującego wyodrębnienie ww. stanowiska. Dyrektor Generalny dodała, że „obecnie w Urzędzie planowane jest przeprowadzenie optymalizacji struktury organizacyjnej; w wyniku tego działania powstanie zapewne konieczność zmian organizacyjnych, a co za tym idzie konieczność zmiany podstaw do ich fizycznego dokonania, tj. *Regulaminu Organizacyjnego URE i Statutu*; zwrócimy się wówczas do Ministra Gospodarki z wnioskiem o wydanie zarządzenia określającego *Statut* z wyodrębnieniem właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym stanowiska ds. audytu wewnętrznego”.

Jak wyjaśniła audytor wewnętrzny pani Jadwiga Bolewska, „wyboru zadań audytowych do ujęcia w planie audytu na rok 2010 dokonano w oparciu o analizę ryzyka przeprowadzoną w odniesieniu do 20 podstawowych obszarów, wyodrębnionych w działalności Urzędu; na potrzeby analizy ryzyka obszary zostały podzielone na tzw. podobszary, które mogłyby ewentualnie stanowić tematy zadań audytowych; analizę ryzyka przeprowadzono w oparciu o metodę matematyczną, gdzie jako kryteria przyjęto: istotność, jakość zarządzania, czynniki zewnętrzne, czynniki operacyjne oraz jakość kontroli wewnętrznej; dodatkowo uwzględniono wskazania kierownictwa Urzędu odnośnie wrażliwości obszarów na ryzyka, jak również termin przeprowadzania audytu w poszczególnych obszarach”. *Informację o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w roku 2010*, przesłano w dniu 28 stycznia 2010 r. do Ministerstwa Finansów, natomiast *Sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2010*, przesłano w dniu 8 lutego 2011 r. do Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Gospodarki. W roku 2010 zrealizowane zostały trzy zadania audytowe. Do szczegółowej kontroli wybrano realizację zadania audytowego pn. „Ocena systemu kontroli zarządczej w obszarze gospodarki finansowej” nie stwierdzając w tym zakresie nieprawidłowości.

7. Wnioski pokontrolne NIK z zeszłorocznej kontroli budżetowej²³ zostały w zasadzie prawidłowo zrealizowane przez URE. Ustalenia kontroli wskazują, że nieprawidłowości faktycznie zostały usunięte. Wyjątek stanowi nieprawidłowość – o wyeliminowanie której NIK wnioskowała po raz kolejny – polegająca na braku rzetelności i realistyczności planowania środków na wynagrodzenia.

W wystąpieniu pokontrolnym z 26 kwietnia 2010 r. z kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku NIK przedstawiła 8 wniosków pokontrolnych odnoszących się do realizacji wydatków w części 50. Izba wnioskowała o prawidłowe prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne (grupa 5 wniosków), realizowanie usług pocztowych zgodnie z zawieranymi umowami, uregulowanie warunków przyznawania pracownikom URE dofinansowania szkoleń oraz studiów oraz o rzetelne i realistyczne planowanie środków na wynagrodzenia. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK przedstawiała się następująco:

- W 2010 r. został zatrudniony na cały etat pracownik ds. zamówień publicznych. Opracowano procedury i zasady realizacji zamówień publicznych (Zarządzenia Dyrektora Generalnego URE w sprawie wprowadzenia: *Instrukcji udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Regulacji Energetyki* oraz *Instrukcji udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro w Urzędzie Regulacji Energetyki*). Dyrektor Generalny Urzędu powołała zespół roboczy w sprawie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usługi telekomunikacyjnej – dostępu do Internetu. Kontrola jedyne go postępowania o zamówienie publiczne na zakup sprzętu i oprogramowania komputerowego przeprowadzonego w 2010 r. nie wykazała nieprawidłowości w tym względzie.
- Umowa na świadczenie usług pocztowych w roku 2010 została doprecyzowana i włącza koszty zwrotów listów i paczek w okres rozliczeniowy regulowany w sposób bezgotówkowy z dołu.
- W Urzędzie przyjęto *Politykę Szkoleniową URE* stanowiącą element programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi, ustalono *Priorytety szkoleniowe na rok 2010* stanowiące systemowe działania wspierające obszar zarządzania w URE oraz określono *Zasady udzielania dofinansowania kosztów nauki języków obcych, studiów podyplomowych i aplikacji radcowskich oraz udzielania urlopów szkoleniowych*.
- Mimo stwierdzeń Dyrektora BOU pana Z. Bidzińskiego o wprowadzeniu w URE rozwiązań dotyczących miesięcznej analizy funduszu wynagrodzeń w odniesieniu do planowanego zaangażowania i wykonania środków oraz przyjęciu systemu wynagrodzeń opartego na procesie wartościowania stanowisk pracy i ocenie pracowniczej, to – zdaniem

²³ Wystąpienie pokontrolne NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 50 Urząd Regulacji Energetyki z dnia 26 kwietnia 2010 r. (P/09/051).

NIK – w dalszym ciągu nie zapewniono właściwego planowania środków na wynagrodzenia. URE kontynuował bowiem działania polegające na dokonywaniu licznych zmian planu wydatków na wynagrodzenia i wykorzystywaniu zwolnionych w ten sposób środków na dokonywanie pozapłacowych wydatków bieżących (patrz pkt 2.3.2. *Wystąpienia*).

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

1. Zapewnienie rzetelnego planowania środków na wynagrodzenia oraz sporządzania formularzy planistycznych.
2. Podjęcie działań w celu wykorzystywania środków z rezerwy celowej zgodnie z ich przeznaczeniem.
3. Podawanie w dokumentach planistycznych wartości bazowej miernika wykonania zadania zgodnie z regulacjami przyjętymi w aktach prawnych.
4. Dostosowanie *Instrukcji kontroli finansowej w Urzędzie Regulacji Energetyki* do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*.
5. Zwrócenie się do Ministra Gospodarki z wnioskiem o wydanie zarządzenia określającego *Statut* z wyodrębnieniem stanowiska ds. audytu wewnętrznego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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 Prezesowi 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
Wiceprezes NIK