



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4100-01-01/2012
P/12/041

Warszawa, 27 kwietnia 2012 r.

**Pan
Waldemar Pawlak**

**Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST UJEDNOLICONY¹

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Gospodarki³ w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 20 *Gospodarka*.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 23 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Premierowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 20 *Gospodarka*.

1. W ustawie budżetowej na rok 2011⁴ ustalono dochody budżetowe w części 20 *Gospodarka* w wysokości 138 212 tys. zł. Faktycznie uzyskano 203 576,5 tys. zł, tj. 147,3% planu. NIK nie kwestionuje rzetelności planowania dochodów. Wyższe od planu dochody uzyskano z tytułów niezależnych od działań Ministra Gospodarki

¹ Zawiera zmiany wprowadzone do wystąpienia pokontrolnego uchwałą Nr 22/2012 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 maja 2012 r.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

³ Dalej także MG lub ministerstwo.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

(zwroty udzielonych dotacji, wpływy odsetek oraz z tytułu innych rozliczeń z przedsiębiorcami). Dochody były rzetelnie pobierane i terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Stwierdzono jednak niżej wymienione nieprawidłowości w księgowaniu dochodów budżetowych.

- W księgach rachunkowych dysponenta głównego (dalej: *resortu*) nieprawidłowo ujęto wpływy z tytułu kar i grzywien na łączną kwotę 943 041,05 zł oraz dochody budżetowe placówek zagranicznych - 2 064 356,81 zł, księgując je na koncie 760 *Pozostałe przychody i koszty* zamiast na koncie 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*.
- W księgach rachunkowych *resortu* na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* po stronie Winien (Wn) i na koncie 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych* strona Ma nieprawidłowo wyksięgowano stornem czerwonym (operacja stosowana wyłącznie w przypadku korekt) należności od jednego z wierzycieli na kwotę 1 873 556,3 zł. Należność ta została uregulowana na podstawie orzeczenia Sądu Rejonowego w Katowicach – Wschód z dnia 2 lutego 2011 r. stwierdzającego konwersję wierzytelności Ministerstwa Gospodarki na akcje tej spółki. Akcje te Minister Gospodarki przekazał, zgodnie z art. 49 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁵, Ministrowi Skarbu Państwa. Wartość wierzytelności ministerstwa podlegająca konwersji wynosiła wraz z odsetkami 2 372 112,76 zł. Prawidłowe ujęcie tej operacji to zaksięgowanie odsetek na stronie Wn konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz po stronie Ma konta 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*, a następnie zaksięgowanie kwoty równej wartości konwersji na stronie Wn konta 030 *Długoterminowe aktywa finansowe* i na stronie Ma konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*. W kolejnym etapie powinno nastąpić wyksięgowanie wartości akcji przekazanych Ministrowi Skarbu Państwa (zapisy na stronie Wn konta 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych* i stronie Ma konta 030 *Długoterminowe aktywa finansowe*).

Powyższe nieprawidłowe księgowania nie miały wpływu na sprawozdawczość budżetową. W związku z dokonaniem stosownych korekt jeszcze w trakcie kontroli NIK nie będą one miały negatywnego wpływu na rzetelność sprawozdania finansowego Ministerstwa Gospodarki.

Należności ogółem w części 20 *Gospodarka* w dniu 31 grudnia 2011 r. wyniosły 47 909,6 tys. zł, tj. o 28,2% więcej niż na koniec 2010 r. Należności wymagalne, w kwocie 37 752,1 tys. zł, głównie od przedsiębiorstw z tytułu zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości, były natomiast wyższe o 18,5% niż w 2010 r. Stwierdzono nierzetelne (opieszale) prowadzenie windykacji trzech spośród dziewięciu wybranych do badania należności.

- W dniu 23 marca 2011 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia wydał w postępowaniu upominawczym nakaz zapłaty przez jedną z firm na rzecz MG kwoty 7 948,02 zł wraz z odsetkami i kosztami zastępstwa procesowego. W dniu 13 czerwca 2011 r. Biuro Prawne przekazało ten nakaz do Departamentu Budżetu i Finan-

⁵ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Dalej także *ufp*.

sów (dalej: DBF) nie kierując sprawy do komornika. W dniach 12 lipca 2011 r. oraz 30 września 2011 r. DBF bezskutecznie wysyłał dłużnikowi wezwania do zapłaty. Dopiero w dniu 15 marca 2012 r. DBF wystąpił do Departamentu Prawnego⁶ o wszczęcie egzekucji komorniczej.

- W dniu 23 września 2010 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia wydał nakaz zapłaty na rzecz MG przez przedsiębiorcę z Warszawy kwoty 1 391,27 zł wraz z odsetkami i kosztami zastępstwa procesowego. Nakaz zapłaty z Biura Prawnego wpłynął do DBF dopiero w dniu 7 kwietnia 2011 r., a w dniu 24 czerwca 2011 r. Dyrektor Biura Prawnego zwróciła się do Dyrektora DBF o skierowanie do dłużnika wezwania do zapłaty. Wysłano je w dniu 13 lipca 2011 r. i ponownie w dniu 25 sierpnia 2011 r. W dniu 28 września 2011 r. kolejne wezwanie DBF skierował do następcy prawnego dłużnika. W dniu 6 września 2011 r. następca ten zwrócił się do DBF z prośbą o przesłanie nakazu zapłaty dotyczącego dłużnika. W dniu 19 września 2011 r. Dyrektor DBF poprosiła Dyrektora Biura Prawnego o przesłanie tego nakazu. Dyrektor Biura Prawnego przekazała ten nakaz (w dniu 21 września 2011 r.). W trakcie kontroli NIK, w dniu 27 lutego 2012 r., DBF bezskutecznie ponowił wezwanie do zapłaty należności, a w dniu 20 marca 2012 r. przekazał windykację do Departamentu Prawnego.

Przebieg powyższych spraw wskazuje na brak należytej współpracy pomiędzy departamentami zaangażowanymi w windykację należności. Zasad tej współpracy, ani terminów, w jakich DBF sporządza i wysyła wezwania do zapłaty lub upomnienia nie uregulowano w *zarządzeniu Dyrektora Generalnego MG w sprawie procedur planowania, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w MG* z dnia 27 czerwca 2011 r.

2. W ustawie budżetowej ustalono wydatki w części 20 *Gospodarka* w wysokości 1 482 848 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 24 decyzji Ministra Finansów, zwiększono je o 418 745,7 tys. zł (tj. o 28,2%) do ostatecznej wysokości 1 901 593,7 tys. zł. Zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 2 *ustawy o finansach publicznych* Minister Gospodarki zablokował czterema decyzjami kwotę 55 413 tys. zł. Faktycznie wydatkowano 1 788 054,5 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach. Badaniom kontrolnym poddano 265 wydatków na kwotę 1 095 849,6 tys. zł, w tym w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* 88 wydatków (473 309,7 tys. zł - 87,3% wydatków w dziale), w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 38 na sumę 361 716,5 tys. zł (52,1%), w dziale 500 *Handel* 39 wydatków o wartości 250 998,6 tys. zł (90,5%) oraz w dziale 750 *Administracja publiczna* 100 wydatków – 9 824,8 tys. zł (4,9%). Łączna kwota nieprawidłowych wydatków wyniosła 7 672,3 tys. zł (0,43% wydatków ogółem). Szczegółowe ustalenia dotyczące zbadanych wydatków przedstawiono poniżej, w kolejnych podpunktach.

2.1. W dniu 28 listopada 2011 r. Minister Gospodarki, na podstawie umowy, udzielił Agencji Rezerw Materiałowych dotacji celowej w wysokości 130 000 tys. zł na realizację zadania polegającego na częściowym sfinansowaniu przez Agencję zakupu ropy naftowej przeznaczonej na zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych oraz wydatków z tytułu przechowywania tych zapasów państwowych oraz rezerw strategicznych. W § 7 umowy ustalono, zgodnie z art. 150 pkt 3 *ufp*, że zadanie zostanie wykonane do dnia 31 grudnia 2011 r. Niewy-

⁶ Powstały w 2012 r. następca Biura Prawnego.

korzystana część dotacji, zgodnie z postanowieniami umowy miała być zwrócona do dnia 31 stycznia 2012 r., co było niezgodne z art. 150 pkt 5 *ufp*, gdyż termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie może być dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

Przyczyną tej niezgodności była niewłaściwa interpretacja przepisów *ufp* oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie przez osoby reprezentujące w umowie MG. Zastępca Dyrektora Departamentu Ropy i Gazu wyjaśniała bowiem ⁷, że (...) zgodnie z § 16 ust. 9 rozporządzenia MF z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa do dnia 31 stycznia roku następującego po roku budżetowym na rachunek wydatków roku ubiegłego właściwych dysponentów budżetu państwa lub na rachunek, o którym mowa w § 10 ust. 6, dokonywany jest zwrot dotacji, o którym mowa w art. 168 *ufp*, z wyjątkiem dotacji, których termin wykorzystania określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 181 ust. 2 *ufp*. Art. 168 ust. 1 *ufp* stanowi m.in., iż dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku.

NIK nie podziela tego stanowiska. Przepis art. 150 pkt 5 *ufp* reguluje bowiem inne stany faktyczne niż art. 168 ust. 1 *ufp*. Ten drugi przepis ma zastosowanie do dotacji udzielanych w sposób „bezumowny”, to znaczy wtedy gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa określają tryb i zasady udzielenia lub rozliczenia dotacji. W przypadku zawarcia umowy dotacyjnej jej postanowienia muszą w pełni odpowiadać postanowieniom art. 150 *ufp*.

2.2. W umowie z dnia 18 lutego 2011 r. o udzielenie dotacji celowej dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) na współfinansowanie wydatków związanych z realizacją niektórych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dalej: PO IG) ustalono, że rozliczenie środków przekazanych w ramach dotacji powinno nastąpić w terminie do dnia 15 stycznia 2012 r. według stanu środków na rachunku PARP na dzień 31 grudnia 2011 r. (§ 7 ust.1), natomiast zwrot niewykorzystanych środków powinien nastąpić do 31 stycznia 2012 r. (§ 10 ust. 4). To drugie postanowienie, podobnie jak w przypadku umowy przedstawionej w ppkt 2.1 nie odpowiada przepisowi art. 150 pkt 5 *ufp*. MG przekazało na podstawie tej umowy 327 026,4 tys. zł. Ze sprawozdania PARP, zaakceptowanego przez MG, wynikało, że z dotacji wykorzystano 309 145,5 tys. zł, natomiast 17 880,9 tys. zł⁸ PARP zwróciła na rachunek MG do 15 stycznia 2012 r. Faktycznie, zwroty trwały do końca stycznia 2012 r. PARP oddała jeszcze 10 734,9 tys. zł, w związku z czym ostateczna kwota wykorzystanej dotacji to 298 430,5 tys. zł tj. 91,3% przyznanych środków. W umowie nie było postanowień obligujących PARP do korekty sprawozdania rocznego uwzględniającej pełną kwotę zwrotu. W tym zakresie sprawozdanie roczne z działalności PARP jest więc, w sposób niezawiniony przez PARP, nierzetelne. Sporządzono je wprawdzie zgodnie z postanowieniami umowy, lecz niezgodnie ze stanem faktycznym.

⁷ W piśmie z dnia 19 marca 2012 r.

⁸ Według stanu środków na rachunku PARP na dzień 31 grudnia 2011 r.

2.3. Łączne wydatki w dziale 500 *Handel* w 2011 r. wyniosły 277 333,5 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. Jednakże w niektórych pozycjach planu finansowego wykonanie wydatków w tym dziale było niskie wskutek opóźnień w przygotowaniu projektów lub niepełnej realizacji zadań. Na przykład, w ramach zadań współfinansowanych ze środków UE w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 2009 *Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich* ustalono pierwotnie wydatki w łącznej wysokości 4 197 tys. zł. W ciągu roku zmniejszono je do 225 tys. zł, a następnie część tej kwoty zablokowano, pozostawiając 74 tys. zł, z których wykorzystano 70,3 tys. zł. Przyczyną było oszacowanie wydatków na 2011 r. na podstawie planowanych naborów wniosków o dofinansowanie w ramach ogólnego i branżowych programów promocji. Beneficjent poddziałania 6.5.1 PO IG (Minister Gospodarki) miał zakończyć zawieranie umów na ich realizację w terminie umożliwiającym uruchomienie naboru wniosków o dofinansowanie w ramach powiązanego Poddziałania 6.5.2 PO IG *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji* w III dekadzie stycznia 2011 r. Ze względu na przedłużające się prace związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego żaden z 15 branżowych programów promocji w 2011 r. nie został uruchomiony, tym samym nie można było ogłosić naboru wniosków. Zdaniem NIK, w dacie ustalania planu finansowego, powinno już być wiadome, że stan zaawansowania prac nie pozwoli na wykorzystanie zaplanowanych środków. Uwzględnienie tej okoliczności uchroniłoby dysponenta części od konieczności dokonywania licznych zmian planu.

W tym samym § 2009 *Dotacje celowe...* ustalono wydatki na współfinansowanie projektu systemowego w ramach poddziałania 6.2.1. PO IG *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów* (dalej: COIE) w wysokości 667,3 tys. zł. Następnie zmniejszono je do 554,5 tys. zł, a wydano 313,3 tys. zł (56,5% planu po zmianach). Przyczyną było późniejsze niż planowano (głównie z przyczyn formalno-prawnych) zawieranie z Urzędami Marszałkowskimi porozumień ramowych i umów wykonawczych, a co za tym idzie przekazanie dofinansowania nowoutworzonym jednostkom. Departament Instrumentów Wsparcia jako beneficjent projektu systemowego planował, że do końca 2011 r. podpisze umowy wykonawcze ze wszystkimi 16 województwami i na ich podstawie dokona przekazania środków. Do końca 2011 r. dokument podpisało jednak tylko 14 województw, część środków nie została więc wydatkowana.

2.4. Nierzetelnie zaplanowano niektóre wydatki w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*. W §4240 *Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych, książek* na przygotowanie publikacji i materiałów promocyjnych dotyczących promocji polskiej gospodarki w związku z objęciem przez Polskę Przewodnictwa w Radzie UE przewidziano pierwotnie 430 tys. zł, a następnie plan zmniejszono do 25 tys. zł, nie ponosząc ostatecznie żadnych wydatków. W trakcie roku odstąpiono od realizacji tego zadania, podejmując decyzję o zamówieniu publikacji przygotowanych przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, które zostały sfinansowane ze środków § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

W § 4309 *Zakup usług pozostałych* przewidziano w planie 7 735,8 tys. zł, w ciągu roku został on zmniejszony do 4 532,1 tys. zł, a niezależnie od tego część środków zablokowano. Z pozostałych do wydania 1 320,6 tys. zł, wykorzystano 1 027,7 tys. zł.

W paragrafie tym zaplanowano m.in. środki na refundację wydatków poniesionych przez placówki zagraniczne na zakup odpłatnych źródeł informacji. Placówki te dokonywały zakupów w znacznie mniejszym zakresie niż pierwotnie zakładały, bądź zupełnie rezygnowały z ponoszenia tych wydatków, co miało wpływ na niepełne wykorzystanie środków. Planowano też zakup dostępu do ogólnosiwiatowej bazy danych statystycznych i marketingowych, lecz z uwagi na czasochłonną procedurę przetargową związaną z wyborem wykonawcy zamówienie zrealizowano dopiero w 2012 roku. Z tych samych przyczyn nie kupiono w 2011 r. usługi realizacji kampanii informacyjno - promocyjnej dla sieci centrów obsługi inwestora oraz zrezygnowano z publikacji i dystrybucji materiałów informacyjnych, zamieszczając je jedynie na stronach internetowych.

2.5. Ministerstwo Gospodarki w 2011 r. wydało 6 288,8 tys. zł na nagrody za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej. Szczegółowe zasady wypłat określano w kolejnych regulaminach akceptowanych przez podsekretarzy stanu. Nagrody miały być przyznawane pracownikom szczególnie wyróżniającym się w działalności na rzecz rozwoju polskiego eksportu i promocji gospodarczej, w szczególności: osiagającym dobre wyniki w pracy, której efekty mają wpływ na wyniki polskiego eksportu, realizującym najtrudniejsze, najbardziej odpowiedzialne zadania. Zawierające uzasadnienia wnioski o wypłatę nagród, w tym indywidualnych, zgodnie z regulaminami, akceptowane były – stosownie do kompetencji - przez Ministra Gospodarki lub przez podsekretarzy stanu.

Niezależnie od powyższego, dokonano wypłaty nagród w łącznej wysokości 1 326 tys. zł za szczególne osiągnięcia w realizacji zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*. Regulaminy wypłat nagród akceptowała podsekretarz stanu w MG, która podjęła również decyzję o przyznaniu, w ramach ogólnej kwoty, indywidualnych nagród specjalnych.

Nagrody, o których mowa powyżej, w planie finansowym MG ujęto w § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń* – odpowiednio w dziale 500 *Handel*, rozdział 50005 *Promocja eksportu* (nagrody za promocję eksportu) oraz w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15004 *Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej* (nagrody za realizację zadań wynikających z *Polityki energetycznej*). Zgodnie załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹ § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń* zaliczany jest do grupy wydatków „świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Zgodnie z art. 124 ust. 2 *ufp* świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Na przykład, przepisem upoważniającym Ministra Obrony Narodowej do wypłaty nagród kwalifikowanych do tego paragrafu jest

⁹ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

art. 11 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹⁰ albo – w odniesieniu do Ministra Sportu i Turystyki – art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹¹.

Podsekretarze Stanu w MG – Panie Hanna Trojanowska oraz Ilona Antoniszyn-Klik wyjaśniły¹², że wydatki na nagrody za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej oraz za realizację zadań w ramach *Polityki energetycznej* nie mieściły się w limitach środków na nagrody zaliczane do wynagrodzeń, a podstawę do wypłat stanowiły akty wewnętrzne, w tym przypadku regulaminy przyznawania nagród. W ocenie NIK, wewnętrzne akty prawne nie stanowią jednak odrębnych przepisów w rozumieniu art. 124 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nie negując celowości przyznawania gratyfikacji pieniężnych pracownikom szczególnie wyróżniającym się w realizacji zadań Ministra Gospodarki, NIK zwraca uwagę, że wypłaty te powinny mieć właściwą podstawę prawną. W przeciwnym przypadku wydatek kwalifikowany jest jako dokonany bez upoważnienia, co wypełnia przesłanki określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³.

2.6. W ustawie budżetowej ustalono wydatki majątkowe w części 20 w wysokości 31 681 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je do ostatecznej wysokości 35 585 tys. zł, a wydatkowano 26 203,1 tys. zł, tj. 73,6% - przede wszystkim na osiem programów wsparcia inwestycji realizowanych przez siedmiu przedsiębiorców (łącznie 18 021,5 tys. zł). Sfinansowano także prace budowlane w gmachu MG (1 281,5 tys. zł) oraz wydatki majątkowe Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (1 699,4 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków na wydatki majątkowe wynikało głównie z niewywiązania się przez jedną z firm z postanowień umowy o wypłatę pomocy publicznej, co spowodowało wstrzymanie dalszych wypłat w wysokości 5 955 tys. zł. W rozliczeniach dotacji udzielonych w ramach wydatków majątkowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Celowość i gospodarność wydatków majątkowych nie budziła zastrzeżeń, w odróżnieniu od legalności niektórych spośród nich, opisanych w ppkt. 2.7..

g) W łącznym planie finansowym wydatków inwestycyjnych placówek zagranicznych (z dnia 28 lutego 2011 r.) w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* przewidziano 150 tys. zł dla 14 placówek. W dniu 26 września 2011 r. nastąpiła zmiana planu, zwiększająca wydatki do 175 tys. zł dla 20 placówek. W okresie pomiędzy tymi datami, w sześciu placówkach nieujętych w planie pierwotnym (Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji w Atenach, Dżakarcie, Hadze, Nowym Jorku, Rzymie i Tokio) dokonano jednak zakupów inwestycyjnych, tym samym wydatkując środki bez upoważnienia. Na przykład, w WPHI w Rzymie, w planie zatwierdzonym w dniu 2 marca 2011 r. nie ustalono wydatków majątkowych. W dniu 21 lutego 2011 r. zakupiono laptop wraz z oprogramowaniem oraz drukarkę – łącznie za 1 588 euro. Plan finansowy tej placówki zmieniono dopiero 1 września 2012 r. Identyczne – co do meritum - sytuacje dokonywania zakupów inwestycyjnych bez upoważnienia (przed dokonaniem stosownych zmian w planach finansowych, co jest naruszeniem postanowień art. 162 pkt 3 *ufp*) miały miejsce w pozostałych wymienionych

¹⁰ Dz.U. Nr 190, poz. 1474

¹¹ Dz.U. Nr 127, poz. 857

¹² Odpowiednio w pismach z dnia 16 marca i 19 marca 2012 r.

¹³ Dz.U. z 2005 r., poz. 114 ze zm.

placówkach. W przypadku WPHI w Rzymie, Tokio, Dżakarcie oraz Hadze powyższa nieprawidłowość wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*). Wydatki poniesione przez placówki w Nowym Jorku i Atenach nie wyczerpują przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż były niższe od kwoty, o której mowa w art. 26 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Przyczyną powstania nieprawidłowości było poinformowanie przez MG kierowników tych placówek, iż mogą oni dokonywać (poza planem finansowym) zakupów sprzętu dla potrzeb realizacji projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* realizowanego w ramach poddziałania 6.5.1 *PO IG*. Wydatki te miały być kwalifikowane do refundacji ze środków europejskich. Jednakże już po ich dokonaniu okazało się, że zakup środków trwałych, które byłyby w wyłącznej dyspozycji WPHI, a nie beneficjenta (w imieniu Ministra Gospodarki - Departamentu Instrumentów Wsparcia), byłby niezgodny z zasadami projektu. W związku z tym *post factum* zmieniono plany finansowe placówek wprowadzając do nich § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* i ustalając stosowne kwoty. Suma nieprawidłowych wydatków wyniosła 27 272,5 zł (po przeliczeniu za złote po kursie stosowanym przez MG przy dokonywaniu zmian w planach finansowych placówek).

2.8. Ministerstwo Gospodarki nie wywiązało się z obowiązku uiszczenia w 2011 r. opłat, o których mowa w art. 2 *ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych*¹⁴ za 20 odbiorników radiowych zamontowanych w użytkowanych samochodach.

W dniu 31 grudnia 2010 r. w MG było 126 odbiorników radiowych, 87 telewizorów i 20 odbiorników samochodowych. W dniu 4 stycznia 2011 r. zapłacono abonament (jednorazowo za cały 2011 r.) za 87 radioodbiorników łącznie z telewizorami i 39 radioodbiorników. Nie uiszczono zatem opłaty za 20 odbiorników samochodowych (1,2 tys. zł - przy jednorazowej zapłacie do 25 stycznia 2011 r.). Przyczyną powyższej nieprawidłowości było błędne uznanie przez Dyrektora Biura Administracyjnego MG, że żądanie opłacania abonamentu radiowego od takich części samochodowych, jakimi są radioodbiorniki, jest prawnie nieuzasadnione. W ocenie NIK był to pogląd nietrafny. Zgodnie z art. 2 ust. 4 powyższej ustawy opłatę abonamentową uiszcza się za każdy odbiornik radiowy i telewizyjny.

2.9. Nierzetelnie rozliczono siedem zleceń (spośród 10 zbadanych) o świadczenie usług tłumaczenia, sfinansowanych w ramach działu 750 *Administracja publiczna, rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, § 4380 Zakup usług obejmujących tłumaczenia*.

Zgodnie z umową zawartą w dniu 5 stycznia 2011 r. pomiędzy MG a firmą wykonującą usługę tłumaczeń ustnych m.in. w ramach obsługi protokolarnej wizyt delegacji zagranicznych, wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie ustalone na podstawie ilości czterogodzinnych bloków tłumaczeń w określonych grupach językowych i liczby tłumaczy. Stawka blokowa za osobę brutto wynosiła 561,2 zł lub 646,6 zł w zależności od tego z jakiego języka tłumaczono. W przypadku rozpoczęcia trzeciego bloku ciągłej pracy tłumacza, wykonawcy przysługiwało

¹⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 85, poz. 728.

wynagrodzenie zwiększone o 50%, a przypadku dni ustawowo wolnych od pracy oraz w godzinach nocnych - o 100%. Tłumaczenia miały być dokonywane na pisemne polecenie zamawiającego, zawierające m.in. przewidywaną godzinę rozpoczęcia i zakończenia tłumaczenia oraz ogólną liczbę godzin. Wystawienie faktury przez wykonawcę mogło nastąpić po podpisaniu protokołu odbioru. Wzór protokołu odbioru (stanowiący załącznik do umowy) zawierał jedynie stwierdzenia odnoszące się do tego, czy zlecone czynności zostały wykonane zgodnie z umową bez adnotacji o ilości bloków (bądź godzin) tłumaczenia, ani bez wskazania godzin za które przysługiwało podwyższone wynagrodzenie.

W siedmiu zleceniach nie zawarto ogólnej liczby godzin tłumaczeń. W czterech spośród nich wskazano godziny rozpoczęcia i zakończenia podróży do miejsca tłumaczenia, a nie rozpoczęcia i zakończenia tłumaczenia. W jednym zleceniu z siedmiodniowym opóźnieniem wskazano liczbę bloków tłumaczenia (siedem) i to na życzenie Departamentu Budżetu i Finansów MG. W innym zleceniu nie wskazano liczby tłumaczy, a w kolejnym także liczby godzin rozpoczęcia i zakończenia ich pracy oraz liczby godzin tłumaczenia.

Powyższe nieprawidłowości uniemożliwiały w sześciu przypadkach weryfikację żądanych przez wykonawcę kwot (łącznie 30,3 tys. zł). Przyczyną ich powstania było traktowanie adnotacji o zgodności pracy z umową jako odnoszącej się do strony merytorycznej wykonanej usługi. Przed przekazaniem dokumentów do zapłaty miała być do nich dołączana kopia zlecenia z informacjami niezbędnymi do rozliczenia. Stan faktyczny w tym zakresie był jednak inny. NIK uznaje argumenty, że w przypadku tłumaczeń podczas wyjazdów zagranicznych członków kierownictwa MG, w momencie wystawiania zlecenia dla wykonawcy program nie jest jeszcze uszczegółowiony, w związku z czym trudno precyzyjnie określić dokładne godziny rozpoczęcia i zakończenia obsługi translatorskiej. Nie może to jednak usprawiedliwiać zaniechania sporządzenia do celów rozliczeniowych wiarygodnych dokumentów stanowiących podstawę rzetelnego ustalenia kwot należnych wykonawcy.

2.10. Legalność, celowość i gospodarność wydatków poniesionych w ramach działu 100 *Górnictwo i kopalnictwo* nie budziła zastrzeżeń. W wydatkach dominowały dotacje - 541 881,6 tys. zł stanowiące 99,9% wydatków w dziale. Zbadano dokumentację rozliczeniową sześciu dotacji w łącznej wysokości 473 309,7 tys. zł - nie stwierdzając nieprawidłowości.

NIK zwraca natomiast uwagę na akceptację przez Ministerstwo Gospodarki niezgodnego z przepisami i umową sposobu prezentowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) danych w sprawozdaniach miesięcznych z wykorzystania dotacji. W miesięcznych rozliczeniach z wykorzystania dotacji podmiotowej – zaliczek przeznaczonych na sfinansowanie wypłat ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom górniczym¹⁵ nie były wykazywane kwoty faktycznie otrzymanych zaliczek w danym miesiącu, pomimo obowiązku wynikającego z § 7 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowej*

¹⁵ Z kopalń, o których mowa w art. 12 *ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015* (Dz. U. Nr 192, poz. 1379).

przeznaczanej na finansowanie ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, bezpłatnego węgla w naturze oraz rent wyrównawczych¹⁶. Prezentowanie danych o zaliczkach przewidziano też we wzorze miesięcznego rozliczenia (pozycja nr 2), stanowiącym załącznik do umowy¹⁷ zawartej pomiędzy Ministrem Gospodarki i ZUS. W pozycji nr 2 ZUS zamiast otrzymanej kwoty wykazywał natomiast różnicę pomiędzy środkami należnymi a otrzymanymi. W konsekwencji, na podstawie sprawozdań miesięcznych nie było możliwe określenie wysokości dotacji faktycznie przekazanej w danym miesiącu ani – sumując je – w całym roku. Zastępca Dyrektora Departamentu Górnictwa wyjaśnił, iż (...) pozycji tych nie należy sumować. ZUS wykazuje różnicę pomiędzy środkami należnymi a otrzymanymi, co jest niezbędne do wyliczenia kwoty do rozliczenia w przyszłych okresach. W ocenie NIK, przepis § 7 ust. 2 przywołanego rozporządzenia nie daje jednak podstawy do takiego postępowania. Skoro aktualny sposób prezentowania danych jest uzasadniony potrzebami MG (czyli celowy), to – w ocenie NIK – należy go usankcjonować w drodze wprowadzenia stosownych zmian do przepisów i umowy. Podobne uchybienie dotyczy akceptowanego przez MG sposobu prezentowania i rozliczania sum wykazywanych w pozycji nr 4 sprawozdania *Kwota kosztów obsługi ZUS (...)*, który był niezgodny z § 3 umowy zawartej z ZUS.

Ministerstwo Gospodarki akceptowało też przyjęty przez ZUS podobny sposób wykazywania kwot dotacji celowej na finansowanie wypłat ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych oraz na pokrycie kosztów wypłaty tych ekwiwalentów. W dziesięciu miesięcznych rozliczeniach ZUS, w pozycji nr 2 „Wysokość otrzymanej zaliczki”, nie wykazał faktycznie otrzymanych kwot zaliczek w danym miesiącu, lecz różnicę pomiędzy środkami otrzymanymi i należnymi.

3. Zobowiązania ogółem w części 20 *Gospodarka* na koniec 2011 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 7 497,1 tys. zł, co oznacza wzrost w stosunku do stanu na koniec 2010 r. (7 333,5 tys. zł) o 2,2%. Zasadniczą ich część stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych (7 067,4 tys. zł) oraz rozrachunków publicznoprawnych i rozrachunków z pracownikami. Zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług wyniosły 326,6 tys. zł.

4. W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w ramach budżetu środków europejskich w wysokości 1 545 544 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów, zwiększono je o 111,6% do ostatecznej wysokości 3 270 372,9 tys. zł. Minister Gospodarki trzema decyzjami podjętymi na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 *ufp* zablokował wydatki na kwotę 60 609 tys. zł. Blokad dokonano w związku z opóźnieniami w realizacji zadań. Wydatkowano 3 025 959,4 tys. zł (92,5% planu po zmianach).

4.1. NIK pozytywnie ocenia realizację wydatków budżetu środków europejskich. W ramach badanych umów zlecenia płatności przekazywane były w terminach określonych w aktualizowanych harmonogramach wydatków. Poniesione wydatki wynikały z zawartych umów o dofinansowanie, zaś kwoty w zleceniach płatności dotyczyły

¹⁶ Dz.U. Nr 118, poz. 753.

¹⁷ Umowa z dnia 24 maja 2012 r. nr IV/00399/P/10001/2580/11/DGA o wypłacanie przez ZUS ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom górniczym z kopalń, o których mowa w art. 12 *ustawy z dnia 7 września 2007 r.*

wydatków kwalifikowanych. Zastrzeżenia wzbudza natomiast legalność przyjętego, precedensowego modelu finansowania zadań realizowanych przez placówki zagraniczne.

4.2. W dniu 26 lipca 2010 r. Minister Gospodarki wydał decyzję nr 3 w sprawie przyznania dofinansowania dla przywołanego już projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* w maksymalnej wysokości 198 507 840 zł, w terminie do 31 grudnia 2015 r. W ramach projektu realizowany był tzw. komponent placówkowy. Zadania placówek w ramach projektu polegały m.in. na: świadczeniu usług doradczych na rzecz przedsiębiorców; zasilaniu internetowego Portalu Promocji Eksportu w informacje gospodarcze o kraju urzędowania oraz na organizowaniu seminariów oraz misji gospodarczych. Realizując te zadania kierownicy placówek m. in. zatrudniali ekspertów (rezydentów kraju urzędowania) na podstawie umów o pracę, kupowali usługi eksperckie na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło, dokonywali zakupów materiałów i wyposażenia biurowego dla tworzonych stanowisk pracy oraz finansowali koszty podróży służbowych. W 2011 r. łączne wydatki WPHI w ramach komponentu wyniosły: 2 307,9 tys. zł. Dokonano ich całkowicie poza planami finansowymi placówek (które są państwowymi jednostkami budżetowymi działającymi za granicą, a ich kierownicy dysponentami budżetu III stopnia) z ich rachunków bieżących. Dowody księgowo (faktury lub rachunki) ewidencjonowane były na koncie 200 - *rozrachunki z Ministerstwem* i stanowiły podstawę do wystawiania miesięcznych, zbiorczych not księgowych przekazywanych do Ministerstwa Gospodarki. Noty, wyrażone w walucie obcej przeliczono na złote i ujmowano w księgach rachunkowych *resortu* - w odpowiednich proporcjach - na kontach odnoszących się do właściwych paragrafów - z czwartą cyfrą „7” i „9”. Po zweryfikowaniu i zaksięgowaniu całą kwotę wydatków (część budżetowa i część środków europejskich) przelewano na konto WPHI z rachunku bieżącego wydatków Ministerstwa Gospodarki. Równocześnie wystawiano zlecenie płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu zwrotu na rachunek bieżący wydatków MG kwot podlegających finansowaniu ze środków europejskich.

W ocenie NIK, powyższy model finansowania komponentu placówkowego częściowo odbiega od obowiązujących przepisów. Nieumieszczenie w planach finansowych placówek wydatków realizowanych w ramach komponentu jest sprzeczne z art. 44 ust.1 pkt 3 *ufp*, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w kwotach ustalonych w planie jednostki sektora finansów publicznych. Do środków publicznych zaliczają się także środki europejskie. Skoro wydatki WPHI współfinansowane były ze środków europejskich, w planach finansowych tych placówek powinny być wprowadzone stosowne paragrafy z końcową cyfrą „7” i „9”, dla zapewnienia zgodności tych planów z § 8 ust 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*¹⁸. Ministerstwo Gospodarki nie utworzyło rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, o którym mowa w § 14 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego spo-*

¹⁸ Dz.U. Nr 241, poz. 1616.

sobu wykonywania budżetu państwa¹⁹. Jego utworzenie pozwoliłoby na uniknięcie nieprawidłowego refundowania wydatków z rachunku bieżącego wydatków budżetowych. Środki ujęte w budżecie środków europejskich są bowiem środkami publicznymi, które mogą być wykorzystane wyłącznie na cele określone w umowach międzynarodowych czy przepisach odrębnych lub wskazane przez ich dawcę (art. 2 pkt 5 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 204 *ufp*). Wydatki finansowane przy udziale tych środków muszą być dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu (art. 184 ust. 1 *ufp*). Ustawodawca przewidział zatem nie tylko szczególny status środków ujętych w budżecie środków europejskich, ale również szczególny reżim prawny, według którego budżet ten będzie funkcjonował. Środki ujęte w tym budżecie mają ustalony cel przeznaczenia już w momencie ich pozyskiwania, stanowią więc odrębną pulę środków od tych, które są ujęte w tzw. tradycyjnym budżecie i ustawodawca nie przewidział możliwości przekazywania środków finansowych pomiędzy budżetem środków europejskich i budżetem krajowym. Minister Finansów w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* uregulował sposób przekazywania środków finansowych przeznaczonych m.in. na wynagrodzenia z pochodnymi oraz wyjazdy służbowe finansowane z budżetu środków europejskich. Środki te, na podstawie złożonych zleceń płatności, mogą być przekazywane przez BGK wyłącznie na wyodrębniony rachunek pomocniczy wydatków ze środków europejskich prowadzony w BGK lub NBP. Płatności mogą być dokonywane tylko z tego rachunku pomocniczego. Nie została przewidziana możliwość dokonywania tego rodzaju wydatków z budżetu krajowego i ich refundacja z budżetu środków europejskich, tak jak robiło to MG.

W planach finansowych placówek nie wprowadzono odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej związanych z wydatkowaniem środków europejskich, gdyż – jak wyjaśniano - wszystkie wydatki poniesione przez DIW (beneficjenta projektu) na realizację zadań zleconych, wykonywane przez WPHI w ramach komponentu, ujęte zostały w planie rzeczowo – finansowym DIW na 2011 r. i wykazane w sprawozdaniach MG. Wobec tego – zdaniem przedstawicieli DIW - nie było podstaw do ujęcia tych środków w planach placówek zagranicznych. Nieutworzenie rachunku pomocniczego motywowano tym, że wszystkie zlecenia płatności były realizowane z rachunku Ministerstwa Finansów umiejscowionego w BGK - wobec tego nie istniała też – zdaniem MG - konieczność utworzenia w księgach rachunkowych *resortu* konta 138 do rozliczeń wydatków ze środków europejskich.

Kierownicy placówek nie sporządzali sprawozdań Rb-28UE - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (...). Ministerstwo Gospodarki, pomimo istotnych wątpliwości, nie wprowadziło tego wymogu kierując się opinią Ministerstwa Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. stwierdzającą, że *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*²⁰ nie reguluje kwestii sporządzania tych sprawozdań przez kierowników placówek. Zdaniem NIK, przepisy rozporządzenia kwestię tę jednak regulują. Zgodnie z § 4 pkt 2 lit b) *rozporządzenia* do sporządzania i przekazywania sprawozdań w zakresie budżetu środ-

¹⁹ Dz.U. Nr 245. poz. 1637 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103.

ków europejskich (RB-28 UE) zobowiązani są dysponenci środków budżetu państwa wszystkich stopni wykonujący budżet środków europejskich, a kierownicy WPHI wykonywali budżet tych środków i są dysponentami budżetu państwa III stopnia.

4.3. NIK zwraca uwagę na opóźnienia w realizacji zadań, które spowodowały niewykorzystanie w budżecie środków europejskich kwoty 47 846,1 tys. zł.

W dziale 500 *Handel* zaplanowano wydatki w ramach dwóch programów: PO IG - 113 252 tys. zł oraz Szwajcarsko - Polskiego Programu Współpracy (dalej: SPPW) - 4 839 tys. zł. W ciągu roku zostały one zmniejszone decyzjami Ministra Finansów łącznie o 50 782,7 tys. zł (do 67 308,3 tys. zł - tj. o 43%), w tym na PO IG - 66 996,8 tys. zł i SPPW - 311,5 tys. zł. Faktycznie wydatkowano 29 166,9 tys. zł, tj. 43,3% planu po zmianach oraz 24,7% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (118 091 tys. zł), w tym na realizację PO IG - 28 981,9 tys. zł i na SPPW - 185 tys. zł. W dziale 750 *Administracja publiczna* w ramach PO IG wykorzystano 49,7% dostępnych środków 9 600,8 tys. zł z 19 305,5 tys. zł.

Niewykorzystanie w dziale 500 *Handel* 38 014,9 tys. zł na działania PO IG, w tym objęcie blokadą kwoty 33 748,2 tys. zł, spowodowane było przede wszystkim stwierdzeniem u beneficjentów niekwalifikowalności części kosztów lub nieprawidłowości w wyborze wykonawców, długotrwałym oczekiwaniem na wyrażenie przez beneficjentów zgody na uproszczoną procedurę rozliczania kosztów pracy oraz wydłużeniem terminów złożenia wniosków o płatność, wynikającym z konieczności przygotowania wniosków zgodnie z nową procedurą.

Niepełne wykorzystanie środków w ramach SPPW spowodowane było podpisaniem dopiero w sierpniu 2011 r. umowy pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i stroną szwajcarską na finansowanie projektu *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu*.

Niepełne wykorzystanie środków w dziale 750 *Administracja publiczna* (projekt Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) spowodowane było oczekiwaniem na decyzję Ministra Finansów o przyznaniu środków na budowę systemu i na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników MG realizujących ten projekt. Ponadto wystąpił brak alokacji w ramach 7 osi priorytetowej PO IG *Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji*, co uniemożliwiło podpisanie umowy o dofinansowanie projektu *Rozwój Pojedynczego Punktu Kontaktowego* w ramach implementacji Dyrektywy 2006/123/WE (ustanawiającej ogólne ramy prawne, których założeniem jest likwidacja barier w prowadzeniu działalności usługowej na terytorium Unii Europejskiej).

5. Kierownicy Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP nierzetelnie realizowali dyspozycje wynikające z art. 26 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość*²¹.

W 2011 r. 30 placówek zagranicznych zobowiązanych było do przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych. W dwóch (spośród trzech placówek, których dokumenty

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223. Dalej także uor.

z inwentaryzacji skontrolowano) inwentaryzację przeprowadzono według stanu na dzień inny niż wynika to z ustawy o rachunkowości (ostatni dzień roku obrotowego). W WPHI w Kopenhadze przeprowadzono inwentaryzację na dzień 31 stycznia 2011 r., a w WPHI w Kolonii na dzień 31 sierpnia 2011 r. W jednej placówce, w WPHI w New Delhi, inwentaryzacji nie przeprowadzono w ogóle. Za całość gospodarki finansowej placówek są odpowiedzialni ich kierownicy. MG we wrześniu 2010 r., podczas narady kierowników WPHI, przypominało m.in. o obowiązku sporządzania inwentaryzacji zgodnie z zapisami *uor*. W maju 2011 r. pocztą elektroniczną przesłano do WPHI przypomnienie o konieczności nadesłania inwentaryzacji za 2011 r.

Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z *ustawą o rachunkowości* wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych – zgodnie z art. 18 pkt 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do bieżącej i rocznej sprawozdawczości budżetowej, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych *resortu* jako dysponenta głównego i Ministerstwa Gospodarki jako jednostki budżetowej - dysponenta trzeciego stopnia (dalej: *urzędu*). Powyższą ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania losowej próby 50 dowodów księgowych *urzędu* dobranej metodą monetarną²² na kwotę 5 215 288,6 zł z populacji 5 243 rekordów odzwierciedlających operacje gospodarcze o wartości 28 961 429,6 zł. Ponadto, w doborze celowym zbadano 215 transakcji na kwotę 1 090 634,3 tys. zł

Wylosowane dowody/zapisy księgowe spełniały wymogi formalne dotyczące poprawności dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu/dowodu w księgach rachunkowych, były prawidłowe pod kątem wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach, w podziałkach klasyfikacji budżetowej, potwierdzały terminowe regulowanie zobowiązań.

7. W wyniku badania przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za okres od początku roku do końca IV kwartału 2011 r. (Rb-N) i kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały sporządzone w oparciu o dane z ewidencji księgowej, prawidłowo i terminowo.

W dniu 29 lutego 2012 r. MG dokonało korekty sprawozdań rocznych Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, w związku z przejęciem przez Ministerstwo Finansów kwoty 105 934,15 zł (zwrot spłaty pożyczki przez Poręczenia Kredytowe Sp. z o.o.) z centralnego rachunku bieżącego dochodów budżetu państwa na rachunek wydatków.

²² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

W dniu 5 marca 2012 r. MG dokonało kolejnej korekty sprawozdania rocznego Rb-27 w rozdziale 80142 *Ośrodki szkolenia, doksztalcania i doskonalenia kadr*, paragraf 2980 *Pozostałe rozliczenia z bankami* - wykazując kwotę 15 841,48 zł w kolumnie 9 *należności* zamiast, jak poprzednio, w kolumnie 15 *nadpłaty*. Korekty dokonano zgodnie z sugestiami Ministerstwa Finansów.

W dniu 3 kwietnia 2012 r. MG dokonało kolejnej korekty sprawozdania rocznego Rb-23 zwiększając wydatki w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo*, w rozdziale 10001 *Górnictwo węgla kamiennego*, w paragrafie 2580 *Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych* o 934 551,38 zł do wysokości 1 788 054 476,49 zł. Równocześnie w sprawozdaniu rocznym Rb-28 dokonano korekty zwiększającej wydatki o kwotę 934 551,38 zł w związku ze zwrotem przychodów uzyskanych z likwidacji kopalń w Zakładach Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu.

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2011 r. w czterech paragrafach klasyfikacji budżetowej wykazano poniesienie wydatków wyższych niż zaplanowane.

- dział 500 *Handel*, rozdział 50005 *Promocja eksportu*, § 4300 *Zakup usług pozostałych* - plan wydatków 8 793 100 zł – wykonanie 8 866 670,29 zł;
- dział 750 *Administracja publiczna*, rozdział 75057 *Placówki zagraniczne*, § 3020 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* – plan 32 350 000 zł – wykonanie 32 651 398,84 zł; § 4270 *Zakup usług remontowych* plan 2 000 000 zł – wykonanie 2 010 903,46 zł; § 4390 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* - plan 30 000 zł – wykonanie 30 798,93 zł.

Zgodnie z *Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa* stanowiącą załącznik nr 37 do *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej* do sprawozdania łącznego o wydatkach, dysponent główny włącza w poszczególnych paragrafach wydatków kwoty ze sprawozdań placówek za IV kwartały – po przeliczeniu na złote po ustalonym przez Narodowy Bank Polski średnioważonym kursie walut liczonym narastająco od początku do końca roku na dzień kończący rok budżetowy. Natomiast różnicę kursową (dodatnią lub ujemną) wykazuje się w jednym paragrafie określonym w klasyfikacji budżetowej dla różnic kursowych. Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* jest to § 4950 *Różnice kursowe*.

Wykonanie wydatków wyższych niż plan zaistniało w momencie przeliczania na złote przez dysponenta części 20 wydatków dewizowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Polski. Przeliczono je po średnioważonym kursie walut liczonym narastająco od początku do końca 2011 r. dla euro 4,1198 zł, natomiast do ustalenia planu wydatków zastosowano kurs 3,87 zł za euro, wskazany w publikacji Ministra Finansów *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – maj 2011 r.* Fakt wyższego wykonania wydatków w niektórych paragrafach Ministerstwo Gospodarki wyjaśniało Ministrowi Finansów w piśmie z dnia 20 lutego

2012 r., złożonym razem ze sprawozdaniami łącznymi cz. 20 za 2011 r. Taki sposób prezentowania danych, jak wyjaśniali przedstawiciele MG, nie został przez Ministra Finansów zakwestionowany.

Sprawozdanie *roczne Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 roku* sporządzono zgodnie z księgami rachunkowymi MG i terminowo przekazano Ministrowi Finansów. W dniu 9 marca 2012 r. sporządzono i przekazano pierwszą korektę tego sprawozdania, w dniu 22 marca 2012 r. drugą korektę, a trzecią sporządzono 3 kwietnia 2012 r. Korekty były wynikiem zmiany informacji o kwotach zwrotów niewykorzystanych środków przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

W opinii NIK, łączne roczne, skorygowane sprawozdania budżetowe z części 20 *Gospodarka* przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, zobowiązań i należności w 2011 r.

8. W ocenie NIK, nadzór sprawowany przez Ministra Gospodarki nad jednostkami podległymi w zakresie ich gospodarki finansowej nie był skuteczny. Zgodnie z art. 175, ust. 1 *ufp* dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych. Przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowość wykorzystania środków finansowych. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 5 marca 2012 r., wystosowanym po przeprowadzonej w IV kwartale 2011 r. doraźnej kontroli funkcjonowania czterech WPHI, NIK przedstawiła stwierdzone nieprawidłowości w gospodarce finansowej trzech spośród tych Wydziałów (w Hadze, Kolonii i New Delhi), wnosząc o wzmożenie kontroli zarządczej w zakresie gospodarki finansowej WPHI, stanowiących jednostki budżetowe w dziale administracji rządowej kierowanym przez Ministra Gospodarki. Wyniki niniejszej kontroli budżetowej wykazały, że skala nieprawidłowości związanych z wykonywaniem budżetów WPHI jest szersza nie tylko podmiotowo (sześć naruszeń dyscypliny finansów publicznych przy dokonywaniu zakupów), ale także obejmuje nieprawidłowości w sferze działań nieobjętych kontrolą doraźną (nieprzeprowadzenie lub niezgodne z *uor* przeprowadzenie inwentaryzacji w dwóch wydziałach). W tym kontekście przedstawiony powyżej wniosek znajduje dodatkowe uzasadnienie. Przedmiotem oceny i stosownych działań nadzorczych za strony Ministra Gospodarki powinna stać się kwestia rzetelności oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, składanych przez kierowników WPHI. W ocenie NIK, oświadczenia złożone za 2011 r. przez Kierowników WPHI w Kolonii, Kopenhadze i New Delhi sporządzone zostały nierzetelnie. Wynika z nich, że w wydziałach tych w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, zapewniająca m.in. zgodność działań z obowiązującym prawem i procedurami oraz ochronę zasobów. Tymczasem w Wydziale w Kolonii ujawniono w trakcie kontroli doraźnej m.in. dwa naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskutek ustalenia niższych niż prawidłowe dochodów budżetowych oraz dokonania wydatku bez stosownego upoważnienia, w WPHI w New Delhi m.in. liczne naruszenia ustawy o rachunkowości, a w Kopenhadze, podobnie jak w Kolonii, przeprowadzono inwentaryzację według stanu na niewłaściwy dzień. Wyniki kontroli doraźnej znane były oświadczającym w datach składania oświadczeń.

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

- 1) zapewnienie należytej współpracy komórek organizacyjnych uczestniczących w windykacji należności,
- 2) poprawę dokładności planowania wydatków budżetowych oraz rzetelne ich rozliczanie,
- 3) finansowanie nagród za szczególne osiągnięcia w działalności merytorycznej w ramach środków na wynagrodzenia,
- 4) ustanowienie wzorów umów dotacyjnych przewidujących prawidłowe terminy zwrotu niewykorzystanych środków,
- 5) zweryfikowanie, pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami, funkcjonującego modelu finansowania ze środków europejskich zadań realizowanych w ramach poddziałania 6.5.1,
- 6) uregulowanie opłat abonamentowych za wszystkie użytkowane radiodbiorniki samochodowe,
- 7) zmianę wzoru miesięcznego rozliczenia ekwiwalentu pieniężnego wypłaconego przez ZUS z tytułu prawa do bezpłatnego węgla oraz z wykorzystania dotacji budżetowej na ten cel, o ile stosowany aktualnie przez ZUS sposób prezentowania danych uznany zostanie za celowy,
- 8) zapewnienie przestrzegania przez kierowników WPHI ustawowych terminów przeprowadzania inwentaryzacji,
- 9) dokonanie oceny rzetelności oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, składanych przez kierowników WPHI, szczególnie Wydziałów w Kolonii i New Delhi.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen 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.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki
Skarbu państwa i Prywatyzacji
(-) z up. Lech Oniszczenko