



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP – 4100-01-01/2013

P/13/043

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

TEKST JEDNOLITY*

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego oraz sprostowania omyłek pisarskich zgodnie z art. 35c ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/043 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 20 <i>Gospodarka</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11415.2. Dorota Winosławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85003 z dnia 08 stycznia 2013 r.3. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85004 z dnia 08 stycznia 2013 r.4. Jolanta Roter, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85015 z dnia 21 stycznia 2013 r.5. Dominika Manicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85005 z dnia 08 stycznia 2013 r.6. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85006 z dnia 08 stycznia 2013 r.7. Małgorzata Kornaga, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85010 z dnia 09 stycznia 2013 r.8. Maria Salwowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85009 z dnia 09 stycznia 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki ¹ 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 6 grudnia 2012 r. Pan Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Gospodarki. Od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2012 r. Wiceprezesem Rady Ministrów - Ministrem Gospodarki był Pan Waldemar Pawlak

(dowód: akta kontroli str. 1-16)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 20 *Gospodarka*.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 20 *Gospodarka* zostały zrealizowane w 762,6%, co było przede wszystkim wynikiem uzyskania nieplanowanej dywidendy od jednej ze spółek węglowych. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Ministerstwie Gospodarki podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1 722 185,3 tys. zł, tj. 93,2% całości wydatków. Nieprawidłowością, uzasadniającą obniżenie oceny częściowej wykonania dochodów, było zaniechanie waloryzacji czynszu za powierzchnie biurową wynajmowaną podmiotowi zewnętrznemu, wskutek czego stawka czynszu była niższa od przeciętnej wysokości na rynku nieruchomości.

¹ Dalej: ministerstwo lub MG.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273). Dalej także: *ustawa budżetowa*.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 69,1% wydatków budżetowych zrealizowanych w części 20 *Gospodarka* oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone rzetelnie (za wyjątkiem Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych) i terminowo. Minister Gospodarki zgodnie z art. 175 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*³ sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, przy czym w trakcie realizacji budżetu w części 20 *Gospodarka* wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz dokumentowania udzielanych dotacji celowych.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielenia dotacji celowej bez zawarcia stosownej umowy lub na podstawie umowy zawierającej postanowienia niezgodne z *ufp*;
- akceptowania rozliczeń dotacji, w tym majątkowych, pomimo naruszeń przez beneficjentów postanowień umów o udzielenie takiej dotacji;
- błędów, w tym o charakterze systematycznym, w ewidencjonowaniu dowodów księgowych (niewpływających na sprawozdawczość), lecz uzasadniające obniżenie do pozytywnej, mimo nieprawidłowości, oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych.

W ocenie NIK, nie miały one jednak wpływu na ogólną ocenę wykonania budżetu w tej części.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Gospodarki opracowało dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*⁴, tj. w załączniku nr 70, rozdział 3 „Planowanie dochodów budżetowych”.

W *ustawie budżetowej* ustalono dochody w części 20 *Gospodarka* w kwocie 55 323 tys. zł. Wykonano je w wysokości 421 915 tys. zł, tj. 762,6% kwoty planowanej. Były one o 186,5% wyższe od dochodów uzyskanych w 2011 r. Przekroczenie planu dochodów było wynikiem uzyskania dywidendy od Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA (JSW) w wysokości 349 607 tys. zł – nieplanowanej na etapie konstrukcji budżetu państwa ze względu na realizowaną prywatyzację.

Dywidenda ta, ujęta w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* stanowiła 82,9% całości dochodów. Ponadto znaczącą pozycję stanowiły wpływy w dziale 750 *Administracja publiczna* w kwocie 44 244 tys. zł, tj. 10,5% łącznych dochodów uzyskane głównie z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i wpływów do budżetu części zysku państwowych osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1671-1691, 2501-2536, 2709-2714, 2841, 2843-2845, 3343-3345, 3367-3375)

Na podstawie kontroli 23 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* na łączną kwotę 381 746,5 tys. zł stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów i zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Dalej także: *ufp*.

⁴ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2537-2709, 2712, 2715-2829, 2892-2932)

Ustalono
nieprawidłowości

- W dniu 1 lipca 1997 r. ministerstwo⁵ wynajęło powierzchnię biurową Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej. Początkowo przedmiotem najmu było 654,6 m² powierzchni biurowej (od 1 czerwca 2008 r. 525 m² powierzchni biurowej). Czynsz ustalono na kwotę 36 zł za m² (bez VAT). W § 5 ust. 1 umowy istnieje zapis stwierdzający, że kwota czynszu będzie ulegała zmianie proporcjonalnie do wzrostu cen towarów i usług ogłaszanych przez GUS. Z dniem 1 lutego 2000 r. czynsz podniesiono do 39 zł za m² (bez VAT, tj. netto), a następnie od 1 lutego 2013 r. do 40,44 zł za m² netto, tj. o wskaźnik inflacji. Z raportu „Analiza czynszów za lokale użytkowe usytuowane na terenie Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy” sporządzonego przez firmę konsultingową dla Burmistrza Dzielnicy Warszawa-Śródmieście wynika, że oferowane w 2011 r. czynsze w śródmieściu Warszawy nie były niższe niż 80 zł za 1 m². Gdyby czynsz od 1998 r. podnoszono co roku – zgodnie z § 5 ust. 1 umowy – na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych to w 2013 r. wyniósłby on ok. 74 zł za 1 m², co mogłoby w latach 1998-2012⁶ zwiększyć dochody budżetowe o ponad 2,9 mln zł⁷. W dniu 13 marca 2013 r. Dyrektor Generalny MG przesłała do Fundacji CBOS aneks do umowy najmu, przewidujący, że od 1 stycznia 2014 r. czynsz będzie wynosił 75 zł za 1 m².

(dowód: akta kontroli str. 2748-2829, 2999, 3378-3380, 3391)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Należności budżetowe na koniec 2012 r. wyniosły 68 738,4 tys. zł, w tym zaległości netto 24 200,5 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 20 828,8 tys. zł, a zaległości niższe o 23 697,0 tys. zł. Zaległości dotyczyły m.in. zwrotów dotacji i odsetek od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur. Zmniejszenie zaległości było wynikiem m.in. objęcia ich postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym lub o odpisy aktualizujące oraz dokonanie zapłaty przez zobowiązanych. W 2012 r. dokonano jednego – w ocenie NIK zasadnego - umorzenia należności⁸ na kwotę 176,6 tys. zł, natomiast nie dokonywano zaniechania ich poboru, odroczenia ani nie dopuszczono do przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1671-1691, 2504-2513, 2832, 2838-2840, 2846-2891, 3376, 3381-3386)

Ustalono nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki do projektu budżetu państwa ministerstwo opracowało na podstawie materiałów wymienionych w § 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*. Ujęto je w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy

⁵ W imieniu Ministerstwa Gospodarki umowę zawarł Zakład Obsługi Ministerstwa Gospodarki.

⁶ 2 960,9 tys. zł. Obliczeń dokonano z uwzględnieniem podwyżki czynszu o 3 zł za m.kw. w 2000 r.

⁷ W szacunkowych obliczeniach uwzględniono indeksację czynszu tylko za powierzchnię biurową.

⁸ Decyzja Ministra Gospodarki z dnia 21.05.2012 r. nr DGA-II-4119-16/21/11 l.dz.719/12.

planowaniu uwzględniono zadania planowane do realizacji przez komórki organizacyjne w ministerstwie, finansowane lub współfinansowane z budżetu na realizację projektów, uchwały Rady Ministrów dotyczące programów wieloletnich, ramy prawne wyznaczone przez przepisy ustaw regulujących funkcjonowanie podmiotów podległych Ministrowi Gospodarki lub wyznaczających zadania będące w jego właściwości.

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w cz. 20 *Gospodarka* ustalono na 1 626 298 tys. zł w sześciu działach: 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (530 039 tys. zł), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (638 388 tys. zł), 500 *Handel* (156 427 tys. zł), 750 *Administracja publiczna* (212 685 tys. zł), 752 *Obrona narodowa* (83 250 tys. zł) i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (5 509 tys. zł).

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone do wysokości 1 847 534,5 tys. zł.

Zwiększenia planu o kwotę 221 236,5 tys. zł (tj. o 13,6%) dokonano z rezerw celowych budżetu państwa na podstawie 16 decyzji Ministra Finansów. Zwiększenia dotyczyły działów: 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (25 256,1 tys. zł), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (191 701,2 tys. zł), 500 *Handel* (1 945,9 tys. zł), 750 *Administracja publiczna* (2 333,2 tys. zł). Środki z rezerw były przede wszystkim przeznaczone na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (166 766,8 tys. zł) i na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, tj. wypłat ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla emerytów i rencistów górniczych - bez kosztów obsługi tych wypłat (25 256,1 tys. zł).

Z kwoty rezerw celowych wykorzystano 179 749 tys. zł, tj. 81,2%. Główną przyczyną niepełnej realizacji było niewykorzystanie środków przeznaczonych na współfinansowanie projektów (z kwoty 166 766,8 tys. zł beneficjenci wydatkowali 125 807,5 tys. zł, tj. 75,4%).

(dowód: akta kontroli str. 325-333, 3708-3713, 3791-3797)

Skontrolowano wykorzystanie środków z rezerw celowych otrzymanych na podstawie 11 decyzji Ministra Finansów na kwotę 52 243,4 tys. zł (29,1%). Wydano je zgodnie z przeznaczeniem, gospodarnie i rzetelnie rozliczono, a niewykorzystane kwoty zostały zwrócone terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 1002, 4634-4635, 2349-2361, 4322-4333, 3030-3039, 3048-3049, 5006-5022, 5366)

Minister Gospodarki, na podstawie 41 decyzji⁹, dokonał przeniesień środków w planie finansowym w części 20 *Gospodarka*. Kontrola 53 spośród nich nie wykazała nieprawidłowości. Zmiany były celowe i zgodne z obowiązującymi przepisami *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 3785-3797, 1004-1005, 1500, 4628-4629, 4255-4268, 3031-3038, 4528-4529)

Ustalone
nieprawidłowości

- W łącznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa miesięcznym za grudzień 2012 r. i rocznym za 2012 r. w cz. 20 *Gospodarka* wykazano kwotę planowanych wydatków po zmianach w wysokości 1 824 134 572 zł. Kwota ta uwzględniała m.in. zmiany wynikające z dwóch uchwał Rady Ministrów nr 205/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r. oraz nr 210/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany sposobu wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych w 2012 r. na finansowanie programów wieloletnich, które spowodowały jego zmniejszenie o 23 399 880 zł. Uchwały te nie były jednak podstawą do dokonania zmian w planie finansowym w cz. 20 *Gospodarka*, gdyż ich wykonanie powierzono Ministrowi Finansów. Minister Gospodarki nie otrzymał natomiast od Ministra Finansów zawiadomienia o wprowadzeniu przez Radę Ministrów zmian w planie wydatków w cz. 20 *Gospodarka* stosownie do treści § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁰. Ministerstwo Gospodarki pismem Ministra Finansów z dnia 25 lutego 2013 r. zostało zobowiązane do dokonania korekty planu wydatków na 2012 r.

⁹ Część decyzji dotyczyła więcej niż jednego przeniesienia.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616.

W dniu 4 marca 2013 r. przekazano do Ministerstwa Finansów zmienione sprawozdanie Rb-28, w którym plan wydatków po zmianach został zwiększony do 1 847 534 452 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3656-3707, 3791-3797)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia planowanie wydatków budżetowych w cz. 20 Gospodarka.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. w cz. 20 *Gospodarka* wydatkowano 1 722 185,3 tys. zł, tj. 93,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były niższe o 65 869,2 tys. zł, tj. o 3,7%.

Nie zrealizowano wydatków na kwotę 125 349,2 tys. zł.

Zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* Minister Gospodarki zablokował trzema decyzjami kwotę 51 389,9 tys. zł, w tym w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 41 201,0 tys. zł (80,2% ogółu zablokowanych wydatków), 750 *Administracja publiczna* – 6 866,1 tys. zł (13,4%), 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 2 910,7 tys. zł (5,6%), 500 *Handel* – 251,8 tys. zł (0,5%) i 752 *Obrona narodowa* – 160,3 tys. zł (0,3%).

Blokady wynikały m.in. z oszczędności powstałych wskutek odstąpienia od realizacji w 2012 r. programów wieloletnich realizowanych przez dwie firmy korzystające ze wsparcia (odpowiednio 6 835,0 tys. zł oraz 788,4 tys. zł), niewypełnienia zobowiązań w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy przez jedną z firm (316,2 tys. zł) oraz opóźnień w realizacji „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020” z przyczyn leżących po stronie przedsiębiorców (11 000,0 tys. zł). Oszczędności powstały też z powodu opóźnień w wykonywaniu niektórych inwestycji finansowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW).

(dowód: akta kontroli str. 304-317, 3795-3796)

Wydatków dokonywano w sześciu działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (42,8% wydatków ogółem), 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (32%), 750 *Administracja publiczna* (11,5%), 500 *Handel* (8,8%), 752 *Obrona narodowa* (4,8%) oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (0,1%). W strukturze według grup ekonomicznych dotacje stanowiły 50,4% wydatków ogółem, współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej - 29,3%, wydatki bieżące - 14,8%, wydatki majątkowe - 3,2% oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych - 2,3%.

Na dotacje zaplanowano pierwotnie 861 194 tys. zł. W ciągu roku kwota ta zwiększyła się do 890 388 tys. zł. Wykorzystano 867 335 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach, w tym na dotacje podmiotowe 726 214,2 tys. zł i celowe 141 120,8 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. łączna kwota dotacji była niższa o 147 466,8 tys. zł, tj. o 14,5%. Dotacji udzielono w ramach działów 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (551 576,3 tys. zł), 500 *Handel* (124 238,6 tys. zł), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (108 916,9 tys. zł), 750 *Administracja publiczna* (123 tys. zł) i 752 *Obrona narodowa* (82 480,2 tys. zł).

Zgodnie z *ustawą budżetową* wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej miały wynieść 416 298 tys. zł, a w ciągu roku kwotę tę zwiększono do 583 100,9 tys. zł. Wydano 505 267,8 tys. zł, tj. 86,7% planu po zmianach, w tym na dotacje 398 706 tys. zł, wydatki majątkowe 85 842,7 tys. zł i na wydatki bieżące 20 719 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 30 719,3 tys. zł, tj. o 6,5%. Realizowano je głównie w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (475 766,7 tys. zł), 750 *Administracja publiczna* (17 309,7 tys. zł) i 500 *Handel* (9 818,1 tys. zł).

Wydatki bieżące wyniosły 254 958,5 tys. zł, tj. 96% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 23 018,7 tys. zł, tj. 9,9%. Poniesiono je głównie w działach 750 *Administracja publiczna* (140 531,2 tys. zł) i 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (102 132 tys. zł), m.in. na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (95 546,9 tys. zł), zakup materiałów i usług (28 928,4 tys. zł), składki do 19 organizacji międzynarodowych (53 773,6 tys. zł), podróże służbowe zagraniczne (6 024,8 tys. zł) oraz sfinansowanie zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030* (25 275,2 tys. zł).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 40 112,4 tys. zł i były wyższe od planu po zmianach o 127,8 tys. zł. Było to wynikiem przekroczenia o 159 tys. zł planowanych wydatków w paragrafie 3020 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* (wg Rb-28 plan po zmianach - 33 837 920 zł, wykonanie 33 996 929,51 zł). W porównaniu do 2011 r. wydatki w tej grupie były niższe o 448,9 tys. zł, tj. o 1,1%. Najwyższe wydatki były w dziale 750 *Administracja publiczna* (34 360,2 tys. zł). Przyczyną przekroczenia planu były różnice pomiędzy kursami walut przyjętymi do planu a kursami walut przyjętymi w sprawozdaniu rocznym. Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej* w celu włączenia tych danych do sprawozdawczości łącznej cz. 20 *Gospodarka*, wykonanie wydatków zostało przeliczone na złote polskie po średnioważonym kursie walut liczonym narastająco od początku do końca 2012 r. O przekroczeniach poinformowano Ministerstwo Finansów.

Na wydatki majątkowe przeznaczono 54 511,6 tys. zł, tj. 79,6% planu po zmianach, a więc ponad dwukrotnie więcej niż w 2011 r. (26 203,1 tys. zł), głównie w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (49 590,2 tys. zł) i 750 *Administracja publiczna* (4 815,7 tys. zł).

Badaniom kontrolnym poddano łącznie 348 wydatków na kwotę 1 186 437,7 tys. zł (68,9% zrealizowanych wydatków budżetowych w części 20 *Gospodarka*), w tym w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* 182 wydatki (547 499,3 tys. zł – 99,2% wydatków w dziale), w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - 60 na sumę 462 198,9 tys. zł (62,8%), w dziale 500 *Handel* - 36 wydatków o wartości 138 634,1 tys. zł (91,3%), w dziale 750 *Administracja publiczna* - 65 wydatków – 3 347,2 tys. zł (1,7%) i 752 *Obrona narodowa* – 5 (34 758,2 tys. zł - 42,1%). Kontrolą objęto również 12 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości 5 569,5 tys. zł. Szczegółowe ustalenia dotyczące zbadanych wydatków przedstawiono poniżej, w kolejnych podpunktach.

(dowód: akta kontroli str. 21-35, 1808-1820, 3809-3814, 3818-3825, 3841)

W 2012 r. na rachunek MG wpłynęło 1 775 336,6 tys. zł, z których 1 722 185,3 tys. zł przeznaczono na wydatki budżetu państwa. Niewykorzystane środki w kwocie 53 151,3 tys. zł zwrócono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 16 ust. 10 *rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 334-336)

Zobowiązania w cz.20 *Gospodarka* na koniec 2012 r. wyniosły 8 059,8 tys. zł i były wyższe o 562,7 tys. zł, tj. 7,5% niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (7 497,1 tys. zł). Główną pozycję (6 948,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z 2011 r. (7 067,4 tys. zł) zmalały o 1,7%. Na wzrost zobowiązań wpływ miały niezapłacone faktury za wydatki majątkowe w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (490,3 tys. zł) i zakupy usług w dziale 500 *Handel* (209,0 tys. zł). Nie było zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1764-1779)

- Sporządzony przez Biuro Dyrektora Generalnego plan zamówień publicznych na rok 2012 opracowany został dopiero w dniu 28 czerwca 2012 r., czyli praktycznie obowiązywał przez jedno półrocze. W okresie obowiązywania planu zrealizowano 67 zamówień spośród 97 w nim ujętych (69%) i 12 poza planem. Późne opracowanie tłumaczone było zmianami organizacyjnymi, a niski stopień wykonania planu – rezygnacją z realizacji niektórych zadań. NIK nie kwestionuje tych przyczyn, zwraca jednak uwagę, że relatywnie niski stopień realizacji planu i wykonywanie zadań pozaplanowych wskazuje na potrzebę zwiększenia dokładności planowania zakupów towarów i usług z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹².

Uwagi dotyczące
badanej działalności

2.2.1. Dział 100 *Górnictwo i kopalnictwo*

¹¹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* ustalono w wysokości 530 039,0 tys. zł.

W ustawie budżetowej w rozdziale 10001 *Górnictwo węgla kamiennego* ustalono wydatki w wysokości 411 809 tys. zł. Zwiększono je w ciągu roku do 437 065,1 tys. zł. Kwota wynikająca z ustawy budżetowej nie była wystarczająca do pełnego sfinansowania zadań, o których mowa w *ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015*¹³. Konsekwencją było nieudzielenie trzem podmiotom¹⁴ dotacji na sfinansowanie roszczeń pracowniczych, realizowanych na podstawie art. 13 ust. 1 i ust. 14 powyższej ustawy. Zgodnie z jej postanowieniami (art. 26 ust. 5) wypłaty ekwiwalentów i roszczenia pracownicze finansowane są z dotacji budżetowej, której dysponentem jest Minister Gospodarki. W 2012 r. zapotrzebowanie uprawnionych podmiotów wyniosło 22 532 tys. zł. W ramach limitu wydatków wynikającego z ustawy budżetowej uwzględniono w pierwszej kolejności wydatki na realizację zadań, które mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo w obszarach eksploatacji górniczej oraz na sfinansowanie wypłat dokonywanych przez ZUS z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla emerytów i rencistów górniczych. W sytuacji niedoboru środków, coroczny aneks do umowy z ZUS o finansowanie wypłat ekwiwalentów zawarto dopiero w dniu 26 czerwca 2012 r. Ustalono w nim wysokość dotacji w kwocie 105 703,0 tys. zł, tj. niższej o 36 959,1 tys. zł (o 25,9%) niż przewidywane wykonanie wypłat tych ekwiwalentów. Minister Gospodarki już w dniu 23 maja 2012 r. podjął działania zmierzające do zwiększenia wydatków w dziale. Wniosek Ministra Gospodarki o uruchomienie rezerwy celowej z poz. 81 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* w kwocie 25 256,1 tys. zł (zabezpieczającej pełne sfinansowanie wypłat przez ZUS w 2012 r.) został uwzględniony przez Ministra Finansów w dniu 27 grudnia 2012 r. Środki z rezerw wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Zrealizowane wydatki wyniosły 551 801,9 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 9 713,6 tys. zł, tj. o 1,8%. Dotacje stanowiły 99,96% zrealizowanych wydatków. Udzielono ich na realizację zadań określonych w *ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego...* (łącznie 405 317,3 tys. zł), w *ustawie z dnia 17 lutego 2006 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów*¹⁵ (117 445,0 tys. zł) oraz *ustawie z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych*¹⁶ (28 814,0 tys. zł). Dotacje przekazano dla:

- ZUS na sfinansowanie wypłat ekwiwalentów na podstawie *ustawy z 07 września 2007 r.* w kwocie 133 319,9 tys. zł oraz na sfinansowanie wypłat ekwiwalentów na podstawie *ustawy z 06 lipca 2007 r.* - 28 814,0 tys. zł;
- Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. na finansowanie likwidacji - 218 898,6 tys. zł, roszczeń pracowniczych - 37 211,3 tys. zł oraz naprawiania szkód górniczych - 11 810,6 tys. zł;
- Kopalni Soli „Wieliczka” S.A. na sfinansowanie działań w zakresie całkowitej likwidacji zakładów górniczych górnictwa soli - 84 977,7 tys. zł;
- PP Kopalnia Soli „Bochnia” w likwidacji na sfinansowanie działań w zakresie całkowitej likwidacji zakładów górniczych górnictwa soli - 16 983,1 tys. zł;
- Centralnej Pompowni „Bolko” Sp. z o.o.¹⁷ na sfinansowanie działań po likwidacji kopalń - 15 484,3 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 182 wydatki w łącznej wysokości 547 499,3 tys. zł, tj. 99,2% zrealizowanych wydatków w tym dziale. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zbadane

¹³ Dz. U. Nr 192, poz. 1379 ze zm. Dalej: *ustawa z 07.09.2007 r.*

¹⁴ Spółkom węglowym, tj. Kompanii Węglowej SA, Katowickiemu Holdingowi Węglowemu SA oraz Kopalni Węgla Kamiennego „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o.

¹⁵ Dz. U. Nr 64, poz. 446 ze zm. Dalej: *ustawa z 17.02.2006 r.*

¹⁶ Dz. U. Nr 147, poz. 1031 ze zm. Dalej: *ustawa z 06.07.2007 r.*

¹⁷ Dalej: CP Bolko.

wydatki zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i gospodarny. Według sprawozdań przedłożonych przez dotowane podmioty dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane kwoty zwrócono terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1006, 1059-1065, 1197-1203, 1297-1300, 1322, 1357-1363, 1419-1420)

Uwagi dotyczące badanej działalności

- Nie wyegzekwowano od CP Bolko opracowania i przekazania *Zaktualizowanego rocznego planu działań na rok 2012*. Aktualizacja taka powinna być wykonana w następstwie akceptacji Ministra Gospodarki aneksu nr 3 do *Rocznego planu działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji byłych zakładów górniczych – Zakładów Górniczo-Hutniczych w Bytomiu realizowanych przez CP Bolko na rok 2012 r.* Obowiązek aktualizacji wynikał z art. 5 ust. 2 ustawy z 17 lutego 2006 r., na co wskazano w piśmie Ministra Gospodarki, zawierającym akceptację aneksu nr 3 do powyższego *Rocznego planu działań*. Przyczyną niedopatrzenia były trwające prace nad kolejnym aneksem do *Rocznego planu*.

(dowód: akta kontroli str. 1197-1203, 1245-1248, 1495-1499)

- Zgodnie z postanowieniami umów¹⁸ zawartych z ZUS, do czasu podpisania aneksów określających wysokość dotacji przeznaczonej na sfinansowanie wypłat ekwiwalentów na podstawie ustaw z 07 września 2007 r. i z 06 lipca 2007 r. wysokość miesięcznej transzy dotacji powinna być ustalana w oparciu o kwoty wypłat z analogicznego okresu poprzedniego roku kalendarzowego. Ministerstwo przekazywało jednak kwoty niższe niż faktycznie wykonane w analogicznym okresie poprzedniego roku (wnioskowane przez ZUS), kierując się zasadą racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami budżetowymi, tj. nieprzekazywania dotacji powyżej faktycznego zapotrzebowania. W ocenie NIK, było to postępowanie gospodarne i celowe, jednak nierzetelne w tym sensie, że nie miało stosownego umocowania w zawartych umowach. Z tego też względu właściwe byłoby doprecyzowanie stosownych zapisów w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1059-1088, 1130-1183, 1495-1499)

2.2.2. Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej ustalono wydatki w kwocie 638 388 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je o 30% (tj. o 191 701,3 tys. zł – w drodze 9 decyzji Ministra Finansów) do ostatecznej wysokości 830 089,3 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 736 405,8 tys. zł, tj. 88,7% planu po zmianach i ukształtowały się następująco: dotacje – 108 916,9 tys. zł, wydatki bieżące – 102 132 tys. zł, wydatki majątkowe – 49 590,2 tys. zł i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 475 766,7 tys. zł¹⁹. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 42 438,7 tys. zł, tj. o 6,1%.

(dowód: akta kontroli str. 21-35, 332-333, 1808-1820, 3785-3790)

Wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* przeznaczono m. in. na finansowanie zadań w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej (38 171,3 tys. zł), rozwój przedsiębiorczości (9 218,6 tys. zł), finansowanie i współfinansowanie działań Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka*²⁰, wdrażanych i realizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości²¹ oraz na inne działania PARP w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu innowacyjności (431 745,9 tys. zł). W 2012 r. MG realizowało 25 programów wieloletnich, na które wydatkowano 87 935,2 tys. zł. Składki na rzecz 19 organizacji międzynarodowych wyniosły 53 773,6 tys. zł.

¹⁸ Umowy z dnia 24 maja 2011 r. nr IV/00399/P/10001/2580/11/DGA z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) 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 07.09.2007 r. oraz o określenie wysokości kosztów ZUS z tytułu wypłacania ekwiwalentów i zasad rozliczania dotacji oraz z dnia 12 października 2007 r. z ZUS o finansowanie wypłat ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych.

¹⁹ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r., po korekcie z dnia 4 marca 2013 r.

²⁰ Dalej: PO IG.

²¹ Dalej: PARP.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 79,7% (152 819,5 tys. zł), finansując m.in. projekty w ramach 3, 4 i 5 osi priorytetowej PO IG 2007-2013 (realizowane przez PARP, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Ministerstwo Gospodarki (125 640 tys. zł); działania na rzecz udziału Polski jako kraju partnerskiego w targach teleinformatycznych CeBIT 2013 w Hanowerze (2 986,9 tys. zł), realizację dwóch programów wieloletnich finansowego wsparcia inwestycji (9 100 tys. zł) oraz opłatę z budżetu państwa na rzecz Gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych (8 550 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 332-333, 2294-2299, 3708-3713, 3740-3784)

Przyczynami niewykorzystania kwoty 93 683,4 tys. zł, były:

- oszczędności powstałe w trakcie realizowanych zadań oraz opóźnienia w wykonywaniu niektórych inwestycji finansowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 i NMF w kwocie 41 201 tys. zł (środki te zostały zablokowane przez Ministra Gospodarki);
- oszczędności w kwocie 1 851 tys. zł w finansowaniu wydatków PARP w ramach Pomocy Technicznej PO IG, wskutek zatrudnienia osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym oraz mniejszej liczby szkoleń krajowych i zagranicznych;
- opóźnienia u beneficjentów w terminach realizacji projektów w ramach wdrażanych przez PARP działań PO IG, powodujące odłożenie płatności (36 463,3 tys. zł);
- mniejsze niż przewidywano zainteresowanie przedsiębiorców w ramach programu *Wsparcie na uzyskanie grantu* oraz brak rekomendacji dla części wniosków w ramach programu *Bon na innowacje* (3 308,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1808-1820, 3795-3796, 5330-5357)

Szczegółowo zbadano 41 wydatków w łącznej wysokości 414 057,9 tys. zł (56,2% wydatków w dziale). Zbadane wydatki zostały przeznaczone na częściową zapłatę za wywóz i pozostawienie na stałe w Rosji paliwa jądrowego w celu jego przechowywania technologicznego, na pokrycie noty debetowej wystawionej przez Komisję Europejską z tytułu rozliczenia projektów Phare, dotacje celowe dla przedsiębiorców i dla PARP, składki do organizacji międzynarodowych, dotację podmiotową dla PARP.

Kontrolą objęto jedno postępowanie o zamówienie publiczne na kwotę 425 tys. zł, udzielone w trybie z wolnej ręki, które dotyczyło specjalistycznych badań statystycznych w zakresie paliw i energii. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanego zamówienia stwierdzono, że zostało przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w *uzp*. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenie finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MG oszczędnie gospodarowało przyznanymi kwotami. Nie stwierdzono wydatków niecelowych lub niegospodarnych.

(dowód: akta kontroli str. 2349-2500, 4001-4268, 4325-4333, 4721-4909)

Ustalone
nieprawidłowości

- W umowie z dnia 24 lutego 2012 r. o udzielenie przez Ministra Gospodarki dotacji celowej dla PARP na współfinansowanie wydatków związanych z realizacją niektórych działań PO IG w § 7 ust.1 oraz w §8 ust.1 zapisano, że rozliczenie i zwrot środków przekazanych w ramach dotacji powinien nastąpić w terminie do dnia 15 stycznia 2013 r. według stanu środków na rachunku PARP na dzień 31 grudnia 2012 r. Zapisy te były zgodne z art. 150 pkt 5 *ufp*, który stanowi, że „termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie może być dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania”.

W §9 ust. 4 umowy zapisano jednak, że środki dotacji zwrócone przez beneficjentów, wyjaśnione i rozliczone przez Instytucję Wdrażającą (PARP) w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 stycznia 2013 r., powinny być przekazywane do Instytucji Pośredniczącej (MG) do dnia 31 stycznia 2013 r. sukcesywnie raz na 5 dni. W wyniku tego zapisu, do dnia 15 stycznia 2013 r. PARP zwróciła do MG 23 265,5 tys. zł. Po tej dacie do

dnia 31 stycznia 2013 r. wpłynęły zwroty w wysokości 15 429,6 tys. zł, co było niezgodne z przepisem art. 150 pkt 5 *ufp*.

Zdaniem przedstawicieli ministerstwa, aby możliwe było rozliczenie przez PARP w ramach dotacji całości zwrotów otrzymanych od beneficjentów, które w większości dokonywane są w styczniu 2013 r., konieczne było umożliwienie PARP w umowie dotacji celowej zwrotu środków po terminie 15 stycznia, ale nie później niż do 30 stycznia oraz aktualizację rozliczenia dotacji na dzień 30 stycznia. Argumentowano, że podstawą prawną do wprowadzenia w umowie postanowienia umożliwiającego dokonywanie przez PARP wyjaśnionych i rozliczonych zwrotów do 30 stycznia 2013 r. jest § 16 ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, zgodnie z którym do dnia 31 stycznia roku następującego po roku budżetowym na rachunek bieżący 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*.

NIK nie podziela tego stanowiska. Przepis art. 150 pkt 5 *ufp* reguluje 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 (o udzielenie dotacji celowej) jej postanowienia muszą w pełni odpowiadać postanowieniom art. 150 *ufp* jak to miało miejsce przy innej kontrolowanej umowie o dotację celową dla PARP z dnia 7 maja 2012 r., dotyczącej finansowania zadań w ramach programu *Bon na innowacje*, w której zapisy dotyczące zwrotu niewykorzystanej dotacji były zgodne z przepisami *ufp*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 9 listopada 2011 r.²² wystosowanym po kontroli *pomocy publicznej udzielonej w latach 2006 – 2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych* zawarto wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wskazanie jednoznacznej podstawy prawnej do udzielenia dotacji z budżetu państwa w ramach uchwalanych przez Radę Ministrów programów wieloletnich. W ramach realizacji tego wniosku Minister Gospodarki wystąpił do Ministra Rozwoju Regionalnego o opinię co do możliwości nowelizacji *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²³ w celu wskazania podstawy prawnej do udzielania powyższych dotacji. W dniu 29 stycznia 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego przekazał do uzgodnień międzyresortowych projekt stosownej nowelizacji, w tym przepisów art. 21 ust. 2 i 4, rozszerzający katalog podmiotów uprawnionych do udzielania dotacji budżetowych. W ocenie NIK, działanie to jest formalnym zrealizowaniem wniosku, a więc działaniem właściwym, aczkolwiek niewystarczającym. Projektowany zapis nie kreuje bowiem nowej, odmiennej od sytuacji dotychczasowej, podstawy prawnej do udzielania dotacji z budżetu państwa w ramach uchwalanych przez Radę Ministrów wieloletnich programów wsparcia finansowego nowych inwestycji. Kwestia ostatecznego stworzenia takiej podstawy prawnej jest bardzo istotna, ze względu na skalę kwot wsparcia udzielanych podmiotom prowadzącym działalność w specjalnych strefach ekonomicznych. W 2012 r. na podstawie umów zawartych po 2006 r. udzielono przedsiębiorcom wsparcia w łącznej wysokości ponad 55,2 mln zł²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2300-2348, 4364)

- Zgodnie z §7 ust. 2a aneksu nr 1 z dnia 21 grudnia 2012 r. do umowy dotacji celowej z dnia 24 lutego 2012 r. w przypadku zwrotu dotacji o którym mowa w §9 ust. 4, należy dokonać aktualizacji wniosku o rozliczenie dotacji celowej (...) uwzględniającej dokonane zwroty. Aktualizację sprawozdania należy złożyć wg stanu środków (...) na dzień 31 stycznia 2013 r. Zaktualizowany wniosek o rozliczenie dotacji należy przekazać do

²² Pismo znak: KGP/4101-10-01/2011 r.

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

²⁴ Bez uwzględnienia zwrotów dotacji.

Institucji Pośredniczącej (MG) najpóźniej do dnia 8 lutego 2013 r. Zaktualizowany wniosek PARP przekazała do ministerstwa w dniu 12 lutego 2013 r., tj. 4 dni po wyznaczonym w umowie terminie. Powyższe uchybienie nie zostało więc zawinione przez pracowników ministerstwa.

W ministerstwie przyjęto, że termin dostarczenia aktualizacji był umownym terminem przyjętym przez obie strony i nie wynikał z przepisów *ufp*, w której ponadto nie wskazano żadnych kar z tego tytułu.

Zdaniem NIK, nie można przyjąć, iż uchybienie terminowi umownemu nie ma żadnego znaczenia. Rzetelność postępowania, którego domagać się powinno ministerstwo jako urząd organu udzielającego dotacji, opiera się bowiem m.in. na zasadzie, że termin wyznaczony w zawartej przez strony umowie jest wiążący, pomimo iż jego niedotrzymanie nie zostało zagrożone sankcjami. W przeciwnym przypadku podważony byłby cel umieszczania w umowach jakichkolwiek terminów, których naruszenie nie wiązałoby się z karami, w tym finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 2378-2388, 2489-2493, 4331-4332)

- W dniu 9 listopada 2010 r. Minister Gospodarki zawarł umowę o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej przedsiębiorcy na realizację zadań wynikających z wieloletniego programu wsparcie finansowego inwestycji. Zgodnie z postanowieniami tej umowy wypłata pomocy miała następować po przedłożeniu Ministrowi sprawozdania finansowo-rzeczowego, obejmujące okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 31 sierpnia danego roku. Przedsiębiorcy temu wypłacono wsparcie w oparciu o sprawozdanie sporządzone na dzień 30 czerwca 2012 r. Ze sprawozdania wynikało wprawdzie, że wszystkie zasadnicze warunki otrzymania wsparcia zostały spełnione, niemniej okres sprawozdawczy był krótszy niż wskazany w umowie. NIK, nie kwestionując legalności wypłaty, zwraca uwagę na celowość rozważenia czy do umowy możliwe byłoby wprowadzenie postanowień umożliwiających wcześniejszą wypłatę pomocy w danym roku, w sytuacji gdy przedsiębiorca przedłoży Ministrowi Gospodarki rzetelne sprawozdanie za okres krótszy niż wynika to z umowy, w którym wykaże, że spełnił już warunki wymagane na dany rok niezbędne do wypłaty wsparcia. Pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, w której zasadność wcześniejszej wypłaty stoi w sprzeczności z jednoznacznie sformułowanymi formalnymi wymogami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 4146-4199, 4325-4326)

W ocenie NIK nie został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK wystosowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.²⁵ dotyczący ustanowienia wzorów umów dotacyjnych przewidujących prawidłowe terminy zwrotu niewykorzystanych środków.

2.2.3. Dział 500 Handel

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki w dziale *Handel* ustalono na kwotę 156 427 tys. zł, a plan po zmianach wyniósł 158 372,9 tys. zł. Na podstawie jednej decyzji Ministra Finansów zwiększono wydatki (z rezerw celowych) na realizację działań w ramach osi priorytetowej PO IG 6.1 w wysokości 1 945,9 tys. zł. Minister Gospodarki dokonał 23 przeniesień wydatków w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* na łączną kwotę *per saldo* 536,3 tys. zł oraz zablokował kwotę 251,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3030-3052)

Wydatkowano 151 899,4 tys. zł (95,9% planu po zmianach), tj. mniej niż w 2011 r. (277 333,5 tys. zł) o 125 434,1 tys. zł, tj. o 45,2%.

Najwyższe wydatki poniesiono w rozdziale 50003 *Agencja Rezerw Materiałowych*²⁶ (72,8% wydatków ogółem w dziale) i wyniosły 110 654,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Były to dotacje dla ARM – podmiotowa w kwocie 67 655,0 tys. zł oraz celowa 42 999,0 tys. zł - na utrzymanie rezerw strategicznych i zapasów ropy naftowej i produktów naftowych.

²⁵ Pismo KGP-4100-01-01/2012 z dnia 27 kwietnia 2012 r.

²⁶ Dalej ARM.

W rozdziale 50005 *Promocja eksportu* wydano 41 245,4 tys. zł, w tym na dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 13 312,9 tys. zł (po otrzymaniu zwrotów niewykorzystanych kwot). Dotacje przekazano m.in. PARP na realizację Osi Priorytetowej VI PO IG – *Polska Gospodarka na rynku międzynarodowym*, działanie 6.1 – *Paszport dla eksportu* oraz Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych na działalność zwiększającą napływ bezpośrednich inwestycji. Niskie było wykonanie wydatków w działaniu 6.1 PO IG - 51,6%, tj. 5 476,2 tys. zł wobec planowanych po zmianach 10 608,3 tys. zł, wskutek rezygnacji przez beneficjentów z zawarcia umów o dofinansowanie, pomimo pozytywnej oceny wniosków oraz z powodu rozwiązywania, na wnioski beneficjentów, umów już zawartych. Przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 *ufp*, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 *ufp*.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 138 603,3 tys. zł, tj. 91,2% wydatków działu 500 *Handel*. W ocenie NIK, (za wyjątkiem wydatków na nagrody za szczególne osiągnięcia w promocji eksportu) dokonano ich zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dofinansowanie bieżącej działalności ARM, utrzymanie rezerw strategicznych i zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych oraz promocję eksportu.

Kontrolą objęto jedno postępowanie o zamówienie publiczne na kwotę 192,7 tys. zł w trybie zamówienia z wolnej ręki. Dotyczyło ono wykonania grupowych pokazów akrobacji lotniczej podczas międzynarodowych targów lotniczych w Berlinie. Przeprowadzono je zgodnie z procedurami określonymi w *ustawie Prawo zamówień publicznych*. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowej płatności z tytułu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1586-1670, 3295-3302)

Analogicznie jak w 2011 r. nagrody Ministra Gospodarki za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej w 2012 r. wypłacono ze środków w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń, na podstawie zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 5 listopada 2012 r.* Otrzymało je 522 pracowników w łącznej kwocie 5 676,6 tys. zł. Minister Gospodarki w 2012 r., po korespondencji z Ministrem Finansów, środki na wypłatę powyższych nagród w 2013 r. ujął w drukach planistycznych w § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, nie zostały one jednak wprowadzone do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. Z powyższego wynika, że Minister Gospodarki podjął działania mające na celu realizację wniosku pokontrolnego NIK, wystosowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., dotyczącego finansowania nagród za szczególne osiągnięcia w działalności merytorycznej w ramach środków na wynagrodzenia. Jednocześnie jednak podjął w dniu 5 listopada 2012 r. decyzję o wypłacie nagród ze środków zaplanowanych w tym paragrafie.

Uwagi dotyczące badanej działalności

- Zgodnie z zapytaniem ofertowym na przeprowadzenie kontroli poprawności realizacji zadań w projekcie KIK/60 *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR) i sporządzenie dokumentacji pokontrolnej*, MG miało dokonać wyboru najtańszej oferty złożonej w terminie do 11 maja 2012 r. W zapytaniu ofertowym zawarto niejednoznaczny zapis „Termin złożenia/przesłania oferty w wersji papierowej i elektronicznej upływa 11 maja 2012 r. o godz. 15”. Tak sformułowany warunek, z punktu widzenia językowego, wzbudza wątpliwości co do faktycznych obowiązków oferentów, związanych z terminem złożenia oferty. Z jednej strony zapis z użyciem ukośnika („złożenia/ przesłania”) wskazuje, że dopuszczalne są obydwie formy zgłoszenia oferty, z drugiej zaś – w dalszej części zdania – użycie spójnika „i” („w wersji papierowej i elektronicznej”) sugeruje konieczność złożenia w terminie do 11 maja 2012 r. oferty w obydwu formach. Zdaniem NIK, termin i forma składania ofert powinny być określone w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, gdyż od spełnienia tych warunków zależy przyjęcie lub odrzucenie oferty. Zastosowany w powyższym zapytaniu sposób określenia terminu złożenia oferty narażał zarówno wykonawców na niezawinione

(wskutek niezrozumienia intencji zamawiającego) opóźnienie w złożeniu oferty skutkujące jej odrzuceniem, jak i zamawiającego na ewentualne, związane z tym skargi.

2.2.4. Dział 750 Administracja publiczna

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej ustalono wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* w wysokości 212 685,0 tys. zł. W ciągu 2012 r. wydatki zostały zwiększone, na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów o 2 333,2 tys. zł do 215 018,2 tys. zł (o 1,1%). Zrealizowane wydatki wyniosły 197 139,8 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były niższe o 3 350,5 tys. zł, tj. o 1,7%. Kwota nierealizowanych wydatków (17 878,5 tys. zł) została częściowo zablokowana decyzją Ministra Gospodarki (6 866,1 tys. zł). Niezrealizowane wydatki dotyczyły wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz współfinansowania projektów ze środków UE, w tym m.in. na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IS) oraz PO IG.

Najwyższe wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 108 418,6 tys. zł (55% wydatków ogółem w dziale), dodatki walutowe, dodatki zagraniczne, czynsze za lokale mieszkalne i pozostałe świadczenia dla członków służby zagranicznej - 33 837,9 tys. zł (17,2%) oraz na zakup materiałów i usług - 31 797,2 tys. zł (16,1%).

Wydatki na utrzymanie Ministerstwa Gospodarki wyniosły 11 668,6 tys. zł i stanowiły 5,9% wydatków w dziale. Najwyższe kwoty przeznaczone na zakup energii – 1 456,8 tys. zł, inwestycje – 1 172,9 tys. zł, opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 675,9 tys. zł, zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji – 660,8 tys. zł, usługi porządkowe – 603,1 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne – 222,7 tys. zł,

Badaniem objęto 63 wydatki na kwotę 2 280,9 tys. zł, tj. 2,6% wydatków w dziale (bez uwzględnienia wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń). We wszystkich przypadkach stwierdzono zgodność poniesionych wydatków z kwotami określonymi w fakturach VAT i z zawartymi umowami. Środki zostały wydatkowane oszczędnie i zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrolą objęto 8 postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 3 885,4 tys. zł brutto (3 158,9 tys. netto). Cztery zamówienia dotyczyły zakupu sprzętu komputerowego (347,8 tys. zł), dostawy rozszerzenia licencji IBM Domino Lotus Notes i wsparcia dla platformy Lotus Notes (582,8 tys. zł), zakupu energii elektrycznej oraz zapewnienia świadczenia usług dystrybucji energii elektrycznej do nieruchomości MG (2 299,8 tys. zł) oraz zakupu mebli (256,8 tys. zł). Pozostałe cztery zamówienia obejmowały wykonanie badań ewaluacyjnych w ramach realizacji projektów PO IG i PO IS (łącznie 384,2 tys. zł). Na realizację umów zawartych w wyniku przeprowadzonych zbadanych postępowań wydano 1 943,2 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie *Prawo zamówień publicznych*. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

W 2012 r. Minister Gospodarki udzielił jednej dotacji celowej (rozdziale 75095 *Pozostała działalność*) w kwocie 130,0 tys. zł Instytutowi Logistyki i Magazynowania na realizację prac w ramach Europejskiego Wielostronnego Forum Elektronicznego Fakturowania oraz wspierania prac Forum Krajowego. Wykorzystano ją wysokości 123,0 tys. zł, tj. w 94,6%. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umowy sporządzonej zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 *ufp*, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowie oraz w art. 152 ust. 2 i 3 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 1808-1820,1613-1621, 5067-5071, 5169-5328)

W ustawie budżetowej ustalono wydatki na wynagrodzenia w kwocie 93 395,0 tys. zł, tj. wyższej o 3 942,0 tys. zł niż w ustawie budżetowej na 2011 r. Wzrost zaplanowanych wynagrodzeń wynikał z przechodzących skutków decyzji Ministra Finansów z 2011 r. zwiększających

szającej wynagrodzenia w związku z przejściem przez MG zadań Instytucji Wdrażającej PO IS od Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej, decyzji przyznającej wynagrodzenia dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn. Budowa Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w ramach PO IG oraz decyzji o sfinansowaniu dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla nowych członków korpusu.

Po uwzględnieniu nieobjętych limitem wynagrodzeń dla pracowników miejscowych zatrudnionych w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI) w wysokości 3 800,0 tys. zł, ujęte w planie finansowym ministerstwa wydatki na wynagrodzenia wyniosły 97 195,0 tys. zł. W ciągu 2012 r. wydatki zostały zwiększone *per saldo* o 271,8 tys. zł (tj. o 0,3%) do 97 466,8 tys. zł. Wydatkowano 95 318,4 tys. zł (w tym wydatki z budżetu środków krajowych – 92 652,1 tys. zł i z budżetu środków UE – 2 666,3 tys. zł), tj. 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 1 552,7 tys. zł, tj. o 1,6%. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 6 100,8 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 94,8 zł, tj. o 1,6%. Największy wzrost wynagrodzenia wystąpił w statusie 03 – członkowie korpusu służby cywilnej o 4,3%. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi)²⁷ z podanych wyżej przyczyn wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 3 451,3 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28PL z wykonania planu wydatków 52 placówek zagranicznych (dysponentów III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Przeciętne zatrudnienie²⁸ w 2012 r. w części 20 *Gospodarka* wyniosło 1 302 osoby i było wyższe w od przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę.

W 2012 r. w Ministerstwie Gospodarki wydatkowano 4 086,9 tys. zł²⁹ na sfinansowanie wypłat wynikających z 40 umów zlecenia i 247 umów o dzieło, w tym z pracownikami ministerstwa (8 umów na kwotę 40,6 tys. zł) i osobami spoza (279 umów na kwotę 4 046,3 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 20 umów na kwotę 638,5 tys. zł, w tym jedną umowę sfinansowaną z budżetu środków europejskich w kwocie 2,1 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 4952-5022, 4562-5168, 5358-5369)

Ustalone
nieprawidłowości

- W Wydziale Promocji Handlu i Inwestycji w Nowym Jorku w dwóch paragrafach zrealizowane wydatki nieznacznie przekroczyły wielkość zaplanowanych środków, w tym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* § 4430 *Różne opłaty i składki* o 149,7 USD (plan – 2 332,0 USD, wykonanie – 2 472,7 USD) i w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* § 4350 *Zakup usług dostępu do sieci Internet* o 3,27 USD (plan – 1 344,0 USD, wykonanie – 1 347,27 USD). Przyczynami przekroczenia planu były błędy księgowo. W rozdziale 50005 *Promocja eksportu* nie dokonano przeksięgowania w koszty 150,0 USD z tytułu faktury za udział WPHI w targach. Kwota była „zawieszona” na koncie 640 *Rozliczenia kosztów*. W rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* § 4350 *Zakup usług dostępu do sieci Internet* przekroczenie wynikało z błędnego zaokrąglenia przez program księgowy wykonania procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 5023-5027)

2.2.5. Dział 752 Obrona narodowa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w tym dziale ustalono na 83 250 tys. zł, a wykonano w kwocie 82 565,1 tys. zł, tj. w 99,2%. Były one wyższe niż w 2011 r. o 10 865,3 tys. zł, tj. o 15,2%. Najwyższe kwoty (82 480,2 tys. zł) przeznaczono na dotacje podmiotowe dla przedsiębiorców realizujących zadania wynikające z *Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009-2018*.

Kontrolą objęto pięć umów o udzielenie dotacji o łącznej wartości 34 758,2 tys. zł, tj. 42,1% wydatków ogółem w tym dziale. Z dotacji tych wykorzystano 34 238,4 tys. zł, a pozostałe

²⁷ Łącznie z wydatkami na wynagrodzenia z budżetu środków UE.

²⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

²⁹ W § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe, § 4380 Zakup usług obejmujących tłumaczenia i § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.

519,8 tys. zł zostały zwrócone do MG przez dwóch przedsiębiorców. Trzech spośród pięciu przedsiębiorców naruszyło postanowienia umów o udzielenie dotacji.

Ustalone
nieprawidłowości

- Kwota 358,4 tys. zł przekazana przez ministerstwo na wyodrębniony rachunek bankowy spółki „Lubawa” S.A, wskazany w umowie z dnia 25 lipca 2012 r., została przez spółkę przelana na inny rachunek, z którego dokonywano płatności. Było to niezgodne z postanowieniami § 6 ust. 6 i 7 umowy, obligującymi przedsiębiorcę do prowadzenia i dokumentowania operacji na rachunku bankowym, wskazanym w umowie. Spółka wskazała w umowie swój rachunek główny, na który wpływały środki także z innych tytułów i dlatego w celu zachowania przejrzystości zapisów dotyczących wyłącznie środków dotacji przeniesiono je na inny rachunek. Było to wprawdzie działanie celowe, ale oznaczało samowolną zmianę umowy, wbrew obowiązкови ich dokonywania w formie pisemnej pod rygorem nieważności.
- Szczecińska Stocznia Remontowa „Gryfia” S.A. oraz firma Bumar Amunicja S.A. naruszyły postanowienia umowy lokując środki dotacji na lokatach terminowych. W przypadku stoczni dotacja w kwocie 3 935,9 tys. zł została przeniesiona na lokatę w dniach 27-30 lipca 2012 r., natomiast Bumar Amunicja S.A. ulokowała część środków z dotacji (początkowo 14,5 mln zł) na trzech kolejnych lokatach w sumie na 13 dni. Zarządy spółek tłumaczyły, iż był to skutek błędu. Odsetki od lokat zostały zwrócone.

[dowód: akta kontroli str. 337-500, 3501-3545]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z umowami o udzielenie powyższych dotacji są one przeznaczone na pokrycie w danym roku kosztów utrzymania mocy produkcyjnych i remontowych, w tym m.in. podatku od nieruchomości, opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, ochrony obiektów, konserwacji i remontów maszyn, urządzeń, budynków i budowli, ogrzewania budynków oraz z tytułu amortyzacji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. MG przekazuje je w jednorazowych transzach.

Zdaniem NIK, koszty które mogą być pokrywane ze środków dotacji są głównie kosztami stałymi. Istnieje więc możliwość ich oszacowania na odpowiednie okresy, tak aby środki dotacji mogły być przekazywane sukcesywnie, a nie jednorazowo. Czasowe utrzymywanie niewykorzystanych środków na nisko - lub nieoprocentowanych rachunkach, przyczynia się do niepotrzebnego zwiększania potrzeb pożyczkowych budżetu.

2.2.6. Realizacja wydatków majątkowych

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki majątkowe w wysokości 62 916 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je *per saldo* o 5 543,4 tys. zł do 68 459,4 tys. zł (zwiększenie na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów z rezerwy celowej poz. 33 *Programy wsparcia finansowego inwestycji* o 8 300,0 tys. zł oraz zmniejszenie o 2 756,6 tys. zł w drodze siedmiu decyzji Ministra Gospodarki). Kwoty z rezerw celowych wykorzystano w całości, zgodnie z przeznaczeniem na sfinansowanie dwóch nowych inwestycji realizowanych przez dwóch przedsiębiorców.

Minister Gospodarki zablokował część wydatków majątkowych na łączną kwotę 11 434,3 tys. zł (16,7% planu po zmianach), w tym w dziale 150 *Wsparcie finansowe inwestycji* - 8 941,4 tys. zł - głównie w związku z niewywiązaniem się jednego przedsiębiorcy z postanowień umowy o wsparcie inwestycji oraz w dziale 750 *Administracja publiczna* - 2 492,9 tys. zł, ze względu na rezygnację z wykonania dwóch i ograniczenia zakresu jednego zadania inwestycyjnego w budynku ministerstwa. Przyczyną rezygnacji z wykonania zaplanowanych zadań było wydłużenie czasu oczekiwania na realizację zamówienia (zadanie wykonanie systemu wentylacji i klimatyzacji Sali „Pod kopułą” i przyległego do niej holu w budynku przy Pl. Trzech Krzyży 3/5)³⁰ ze względu na duże obciążenie zamówieniami, co uniemożliwiłoby rozliczenie zadania w 2012 r. oraz konieczność dokonania dodatkowego rozeznania rynku i przeprowadzenie konsultacji pod kątem wypracowania dodatkowych (poza ceną) kryteriów oceny ofert (Dostawa i montaż dźwigów)³¹. Ograniczenie zakresu

³⁰ O szacunkowej wartości 1 300,0 tys. zł.

³¹ O szacunkowej wartości 450,0 tys. zł.

realizacji zadania (modernizacja oświetlenia stanowisk pracy w obiektach MG)³² wynikało z analizy aktualnych rozwiązań technicznych i następującego spadku cen. Zadania zostały przeniesione do realizacji w następnym roku.

Wydatkowano łącznie 54 511,6 tys. zł, tj. 79,6% planu po zmianach, tj. więcej niż w 2011 r. o 28 308,5 tys. zł, w tym w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 49 590,2 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* – 4 815,7 tys. zł oraz 500 *Handel* – 105,7 tys. zł. Dotacji celowych, stanowiących 91% zrealizowanych wydatków majątkowych, udzielono na wsparcie finansowe inwestycji realizowanych przez 14 przedsiębiorców – łącznie 47 575,8 tys. zł, dla PARP na zakup sprzętu komputerowego –1 634,4 tys. zł oraz dla Przedsiębiorstwa Państwowego Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku (ZUOP) na zakup sprzętu i remonty – 380,0 tys. zł³³.

Niewykorzystane środki dotacji celowych w kwocie 10 875,8 tys. zł (18% planu po zmianach), powstały z oszczędności w realizacji zadań przez PARP i ZUOP oraz wskutek niższego wsparcia dla jednego z przedsiębiorców wskutek niepełnej realizacji postanowień umowy.

Na zakupy inwestycyjne³⁴ wydatkowano 3 527,9 tys. zł, tj. (79% planu po zmianach), przeznaczając je m.in. dla 28 WPHI oraz na potrzeby ministerstwa na sprzęt do działalności promocyjnej, środki transportu, łączności, sprzęt komputerowy i biurowy oraz na opracowanie elektronicznego systemu wspomagającego Ministra Gospodarki w monitorowaniu realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią, nałożonego ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *efektywności energetycznej*³⁵. Niższe od planu wydatki wynikały z rezygnacji z niektórych zakupów.

Wydatki inwestycyjne wyniosły 1 393,5 tys. zł (39,5% planu po zmianach), głównie na prace modernizacyjne w budynkach ministerstwa i WPHI. Niewykonane wydatki inwestycyjne wyniosły 2 136,5 tys. zł (60,5% planu po zmianach), wskutek rezygnacji z jednego z zadań planowanych do wykonania w budynku ministerstwa oraz oszczędności w innych zadaniach.

Wydatki majątkowe zaplanowano także na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE - łącznie 57 333,5 tys. zł. W ciągu roku zostały one zwiększone do 87 737,6 tys. zł (o 53%). Wydano 85 842,7 tys. zł (tj. 97,8% planu po zmianach), tj. o 44 136,6 tys. zł więcej niż w 2011 r.

Szczegółowym badaniem objęto 21 wydatków na kwotę 49 207,3 tys. zł, tj. 90,3% łącznej kwoty, w tym dwa postępowania o zamówienie publiczne o szacunkowej wartości netto 1 039,4 tys. zł, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 4627-4638)

Ustalone
nieprawidłowości

- Minister Gospodarki udzielił PARP dotacji celowej na wydatki majątkowe PARP w wysokości 2 142,0 tys. zł bez zawarcia stosownej umowy, co stanowi naruszenie art. 150 *ufp*. Zdaniem udzielającej dotacji podsekretarz stanu w MG Minister Gospodarki nie był zobligowany do zawarcia umowy z PARP, gdyż kwestie prawne dotyczące tego rodzaju wydatków budżetowych określają przepisy *ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*³⁶, *ustawy budżetowej* oraz *ustawy o finansach publicznych*. W ocenie NIK, ustawowy przepis, że dotacja celowa na wydatki majątkowe stanowi źródło przychodów PARP ani wyodrębnienie w planie finansowym

³² Ograniczenie o 325,1 tys. zł.

³³ W rozdziałach 15014 Wsparcie finansowe inwestycji, 15004 Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej oraz 15012 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w § 6230 Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

³⁴ § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne.

³⁵ Dz. U. Nr 94, poz. 551.

³⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.

Agencji pozycji *dotacje na zakupy i wydatki inwestycyjne* nie mogą być uznane za odrębne przepisy (w rozumieniu art. 150 *ufp*) regulujące tryb i zasady udzielania lub rozliczania takiej dotacji, a tylko takie przepisy umożliwiają odstępianie od zawarcia umowy. Powyższe stanowi przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 8 pkt 1 *ustawy z dnia z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*³⁷).

W sprawozdaniu PARP z dnia 22 lutego 2013 r. wykazano, że z otrzymanej kwoty wydatkowano 1 634,4 tys. zł. Sprawozdanie nie wskazywało szczegółowych przyczyn niewykorzystania 507,6 tys. zł, tj. 23,7% przekazanej dotacji. Kwota ta została zwrócona do MG w dniu 28 stycznia 2013 r., aczkolwiek zgodnie z art. 150 pkt 5 *ufp* zwrot powinien nastąpić najpóźniej 15 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4639-4673)

- Minister Gospodarki udzielił Zakładowi Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku dotacji celowej³⁸ w kwocie 528,0 tys. zł na realizację trzech odrębnych i niezależnych od siebie zadań, tj. wykonanie oświetlenia i zainstalowanie kamer przemysłowych na ogrodzeniu KSOP-Różan – 115,0 tys. zł z terminem realizacji do 30 listopada 2012 r., wykonanie termoizolacji budynku nr 35 (Stacja Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych) – 103,0 tys. zł z terminem realizacji do 14 listopada 2012 r. oraz zakup środków trwałych – 310,0 tys. zł z terminem realizacji do 10 grudnia 2012 r. Oznacza to, że zgodnie z art. 150 pkt 5 *ufp*, terminy ewentualnego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji są różne dla każdego z zadań - odpowiednio 17 grudnia 2012 r., 29 listopada 2012 r. i 27 grudnia 2012 r. W sprawozdaniu ZUOP wykazano, że z otrzymanej kwoty 528,0 tys. zł wykorzystano 380,0 tys. zł, a niewykorzystane środki zwrócono w dniu 12 grudnia 2012 r. w łącznej kwocie 148,0 tys. zł. Oznacza to, że niewykorzystane środki dotacji w kwocie 3 384,00 zł przeznaczonej na realizację zadania drugiego zostały zwrócone z opóźnieniem wynoszącym 13 dni. Sprawozdanie to zostało zaakceptowane przez nadzorującą podsekretarz stanu w MG.

(dowód: akta kontroli str. 4674-4720)

- Podsekretarz stanu w MG zaakceptowała sprawozdanie firmy Mando Corporation Poland Sp. z o.o., wskutek czego wypłacono tej firmie pomoc w formie dotacji celowej, pomimo że sprawozdanie, sporządzone w dniu 19 listopada 2012 r., obejmowało okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 15 listopada 2012 r. Umowę o udzielenie dotacji zawarto jednak dopiero w dniu 28 listopada 2012 r. W sprawozdaniu firma wykazała, że poniosła w 2011 r. nakłady inwestycyjne w kwocie 26 927 485,63 zł oraz utworzyła siedem nowych miejsc pracy, co stanowiło odpowiednio 56,79% i 43,7% planu na ten rok. W 2012 r. (łącznie z prognozą) nakłady inwestycyjne to 111 801 536,24 zł i powstały 132 miejsca pracy (odpowiednio 93,37% i 176% planu na 2012 r.).

Do określenia kwoty wypłaty w 2012 r. MG przyjęło zsumowane wykonanie planów w latach 2011 i 2012 w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy (100% założonych wielkości) i nakładów inwestycyjnych (83,24%). Było niezgodne z treścią załącznika nr 5 do umowy, w którym wartości te określono odrębnie dla każdego roku. Umowa ani „*Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*”, nie dawały podstaw do zaliczenia wykonania zobowiązań w danym roku na poczet niezrealizowanych zobowiązań roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 4848-4873, 4892-4909)

- Wypłata pomocy w danym roku, zgodnie z postanowieniami ośmiu spośród dziewięciu zbadanych umów o udzielenie wsparcia finansowego inwestycji w formie dotacji celowej, uwarunkowana była sporządzeniem sprawozdania „za okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia sprawozdania”. Dla celu, jakim jest przedstawienie dokonań przedsiębiorcy

Uwagi dotyczące
badanej działalności

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

³⁸ Umowa nr IV/645/P/15004/6230/12/DEJ z dnia 24 października 2012 r. Sfinansowano ze środków rozdziału 15004 Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej § 6230 Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

do dnia sprawozdawczego wraz z prognozami od dnia sprawozdawczego do końca danego roku, wymóg ten (konieczność przedstawiania informacji obejmujących okres do dnia sprawozdawczego) – zdaniem NIK – nie ma racjonalnego uzasadnienia, tym bardziej, że nie wiąże się z żadnymi sankcjami. Jest to ponadto warunek realnie trudny do spełnienia przy realizowaniu dużych inwestycji przez dużych przedsiębiorców. Wskazuje na to fakt, że nie spełniło go siedmiu przedsiębiorców. Przykładowo sprawozdanie jednego z nich z dnia 1 października 2012 r. obejmowało okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 31 sierpnia 2012 r., a złożone przez innego w dniu 25 września 2012 r. - od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 31 sierpnia 2012 r. Zdaniem NIK zasadne byłoby rozważenie zmiany określenia końca okresu sprawozdawczego, na przykład poprzez ograniczenie go do pełnego miesiąca lub kwartału, co umożliwiłoby przedsiębiorcom zebranie i opracowanie danych za okres sprawozdawczy i terminowe przedłożenie sprawozdania Ministrowi.

(dowód: akta kontroli str. 4627-4638, 4721-4723, 4726-4734, 4797-4835, 4838-4845, 4874-4883, 4885-4889, 4895-4909)

- NIK zwraca uwagę na relatywnie długi czas, który upłynął pomiędzy dniem podjęcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego lub wydania przez Radę Ministrów zgody na udzielenie wsparcia finansowego, a dniem zawarcia przez Ministra Gospodarki umowy z trzema przedsiębiorcami. Na przykład, umowę z jednym z nich zawarto w dniu 4 grudnia 2012 r., przy czym uchwała Rady Ministrów nr 5/2012 w sprawie ustanowienia tego programu wieloletniego podjęta została w dniu 3 stycznia 2012 r. W umowie postanowiono między innymi, że „w terminie dwóch dni od dnia zawarcia umowy oraz w latach 2012 – 2013 w terminie do 30 września każdego roku przedsiębiorca przedłoży Ministrowi sprawozdanie finansowo-rzeczowe...” (§ 2 ust. 1 pkt 1), a więc warunek dochowania terminu „30 września” nie był możliwy do spełnienia, skoro umowę zawarto w dniu 4 grudnia 2012 r. Przedsiębiorca nie wywiązał się także z pierwszej części warunku umowy tj. dochowania terminu dwóch dni od dnia zawarcia umowy. Sprawozdanie wpłynęło do MG w dniu 18 grudnia 2012 r., zatem opóźnienie wyniosło 12 dni.

(dowód: akta kontroli str. 4774-4796, 4848-4859, 4874-4883, 4895-4909)

Ocena częściowa
wydatków

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Ministerstwo Gospodarki jako dysponent trzeciego stopnia nie uczestniczyło w realizacji NSRO na lata 2007-2013.

Jako dysponent części budżetowej Minister Gospodarki pełnił następujące funkcje:

- Instytucji Pośredniczącej w zakresie 3, 4, 5 i 6 osi priorytetowych PO IG,
- Instytucji Wdrażającej dla działań 4.5 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla Gospodarki*, poddziałania 6.2.2. *Wsparcie działań studyjno-koncepcyjnych w ramach przygotowania terenów inwestycyjnych*, poddziałania 6.5.2. *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji* oraz beneficjenta dla trzech projektów w ramach poddziałania 6.2.1. *Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów (COIE)*, 6.5.1. *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* oraz projekt *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej*.
- Instytucji Pośredniczącej, która wdrażała działania: 9.4, 9.5, 9.6, 10.1, 10.2, 10.3 w ramach PO IS oraz nadzorowała Instytucje Wdrażające m.in. Instytut Nafty i Gazu (działania 10.1 i 10.2) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (działania 9.1, 9.2, 9.3).
- w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), ministerstwo jako beneficjent realizowało dwa projekty: *Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i pro-*

wadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektronizację i wdrożenie idei jednego okienka oraz Wsparcie dla opracowania i wdrożenia Systemu monitoringu prac legislacyjnych MG (system konsultacji on-line).

- w ramach PO PT ministerstwo było beneficjentem środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników wraz pochodnymi od wynagrodzeń.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu środków europejskich na 2012 r. w części 20 *Gospodarka* został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*. W ustawie budżetowej ustalono wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 2 259 764 tys. zł, w tym w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - 2 049 759 tys. zł, 500 *Handel* - 87 143 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* - 22 516 tys. zł oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* - 100 346 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 982-988)

Miały one być przeznaczone na realizację:

- PO IG – 1 598 391 tys. zł,
- PO IS – 574 437 tys. zł,
- NMF i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 – 80 470 tys. zł,
- PO KL – 5 512 tys. zł,
- SPPW – 954 tys. zł.

W ciągu roku plan wydatków, na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów, zwiększono z pozycji 98 rezerwy celowej „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” o 2 003 242,7 tys. zł (tj. o 88,6%) do ostatecznej wysokości 4 263 006,7 tys. zł. Kwota zwiększeń przeznaczona była przede wszystkim na realizację działań w ramach 3, 4, 5 i 6 osi priorytetowych PO IG realizowanych przez PARP, Bank Gospodarstwa Krajowego i MG (1 131 335 tys. zł), realizację działań 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 10.1, 10.2 i 10.3 w ramach PO IS realizowanych przez MG, Instytut Nafty i Gazu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (871 236,3 tys. zł) oraz na realizację projektu „Wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu monitoringu prac legislacyjnych MG (system konsultacji on line) realizowanego w ramach PO KL przez MG (671,4 tys. zł).

Minister Finansów, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 *ufp*, dokonał również jednego przeniesienia wydatków pomiędzy działami, zwiększając wydatki w działach 500 *Handel* o 746 tys. zł i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* o 23 451,3 tys. zł i zmniejszając w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* o 24 197,3 tys. zł.

Minister Gospodarki dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w drodze 16 decyzji, zgodnie z art. 171 ust. 1 i 3 *ufp*. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

Minister Gospodarki - na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* w dniu 20 grudnia 2012 r. zablokował planowane na 2012 r. wydatki na kwotę 19 332,8 tys. zł, w tym w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 14 856,9 tys. zł (76,8% ogółu zablokowanych wydatków), 750 *Administracja publiczna* – 4 460,4 tys. zł (23,1%) i 500 *Handel* – 15,5 tys. zł (0,1%). Blokadami objęto:

- w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - finansowanie i współfinansowanie projektu pn. „Wsparcie rozwoju technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla CCS w Polsce” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (14 272,7 tys. zł), finansowanie projektu systemowego PARP w ramach działania 5.2 PO IG (584,2 tys. zł),
- w dziale 750 *Administracja publiczna* budowę Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej PO IG (3 798,1 tys. zł), finansowanie projektu *Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez*

ich elektroniczną i wdrożenie idei jednego okienka PO KL (660,9 tys. zł) oraz projektu Wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu monitoringu prac legislacyjnych MG system konsultacji on-line (1,4 tys. zł),

- w dziale 500: finansowanie działania 6.5.1 PO IG (15,5 tys. zł).

O decyzji poinformowano Ministra Finansów zgodnie z art. 177 ust. 4 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 311-316, 325-329, 3712-3713, 3785-3790)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Opis stanu
faktycznego

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 3 999 330 tys. zł i stanowiły 93,8% planu po zmianach i 177% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

Finansowano głównie projekty realizowane w ramach dwóch programów tj. PO IG, na które przeznaczono 2 500 696 tys. zł, tj. 62,5% ogółu wydatków i PO IS, w ramach którego wydatkowano 1 491 722 tys. zł (37,3%).

Największe kwotowo wydatki w ramach PO IG poniesiono w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, w ramach którego wydatkowano 2 432 192 tys. zł, tj. 97,3% całości wydatków, w tym w rozdziałach 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* - 1 690 274 tys. zł i 15095 *Pozostała działalność* - 741 918 tys. zł. W ramach PO IS największe wydatki poniesiono w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* - 1 210 062 tys. zł (81,1%).

W trzech programach operacyjnych wykonanie wydatków było niższe od planu, jednakże w stopniu niewskazującym na wystąpienie nieprawidłowości. W PO IG wydatki wyniosły 2 500 696 tys. zł, tj. 91,6% planu po zmianach, w PO IS – 1 491 722 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach oraz w PO KL – 5 212 tys. zł, tj. 84,3% planu po zmianach i blokadach. Nie zrealizowano zadań przewidzianych do finansowania w ramach NMF - 80 470 tys. zł.

Przyczynami niepełnego wykorzystania kwot, w tym z rezerw celowych było m.in.:

- dokonywanie przez beneficjentów zmian zakresów rzeczowych oraz terminów realizacji projektów,
- niezyskanie od Instytucji Zarządzającej zgód na występowanie przez beneficjentów z wnioskami o środki na realizację projektów,
- pomniejszanie przez Instytucję Pośredniczącą wydatków wskazywanych we wnioskach beneficjentów
- uzyskanie oszczędności w ramach prowadzonych zamówień publicznych na wybór najkorzystniejszej oferty.

Na przykład.

- W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* wnioskowana kwota finansowania z rezerwy celowej na 2012 r. dla działań 3.1, 3.3, 4.1, 4.2, 4.4, 5.1 oraz 5.4 PO IG wyniosła 694 607,3 tys. zł. W dniu 29 listopada 2012 r. Departament Funduszy Europejskich MG wystąpił z wnioskiem o korektę decyzji Ministra Finansów z dnia 21 listopada 2012 r., w sprawie zmian w budżecie środków europejskich. Korekta polegała na zmniejszeniu dofinansowania dla PARP o kwotę 75 650 tys. zł. Po dokonaniu zmiany PARP otrzymała z rezerwy celowej 618 957,3 tys. zł, z czego do końca 2012 r. wydatkowała 455 353,6 tys. zł, tj. 73,57% planu. Powyższa zmiana wynikała z obniżonego zapotrzebowania na środki z powodu mniejszej niż zakładano ilości wniosków o płatność, składanych przez beneficjentów.
- W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15095 *Pozostała działalność*, wnioskowana kwota finansowania z rezerwy celowej na 2012 r. na działanie 4.5 PO IG realizowane przez Departament Wdrażania Programów Operacyjnych Ministerstwa Gospodarki wyniosła 8 593,5 tys. zł. Środki te do końca 2012 r. nie zostały wykorzystane. Planując wydatkowanie środków Instytucja Wdrażająca opierała się na harmonogramach

płatności przedstawiających terminy złożenia wniosków o płatność. Beneficjenci wnioskowali o zmiany terminów płatności oraz kwot, co skutkowało brakiem możliwości realizacji zaplanowanych wypłat w odpowiedniej wysokości i terminie. Wprowadzenie zmiany wymagało zawarcia aneksu do umowy, poprzedzonego uaktualnieniem przez beneficjentów przedkładanych dokumentów uzasadniających zmiany, np. okresów realizacji etapów projektu, terminu zatrudniania pracowników w ramach poszczególnych grup stanowisk, co wiązało się ze zmianą kwoty wsparcia, a więc i wysokości wydatków.

- Na realizację projektu pn. "Wsparcie rozwoju technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla CCS w Polsce" w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014" zaplanowano w budżecie środków europejskich 80 470 000 (łącznie ze środkami budżetu państwa - 92 450 000 zł). Środki te nie zostały wydatkowane z powodu nierozstrzygniętej kwestii struktury finansowania przedmiotowej inwestycji. Procedura akceptacji przedstawionego stronie norweskiej projektu wsparcia, którego beneficjentem jest PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, nie została zakończona. Wystąpiły też opóźnienia w procesie rozstrzygnięcia konkursu na granty dla projektów demonstracyjnych CCS i odnawialnych źródeł energii (w tym dla projektu CCS w Elektrowni „Bełchatów”) finansowanych z instrumentu UE NER300³⁹ w ramach systemu handlu emisjami ETS (konkurs ten jest rozstrzygany na poziomie Komisji Europejskiej). Bez tego grantu, beneficjent projektu jako operator przyszłej instalacji CCS, nie mógł podjąć ostatecznej decyzji o jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 966-976)

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 3 999 338,8 tys. zł, które zostały zrealizowane w wysokości 3 999 329,5 tys. zł. Kwota wykonanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) płatności była zgodna z wielkością wykonanych wydatków.

Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności. W dniu 31 grudnia 2012 r. ministerstwo złożyło do realizacji dwa zlecenia płatności na łączną kwotę 9,3 tys. zł.

W 2012 r. w ministerstwie nie utworzono rachunku pomocniczego, o którym mowa w § 14 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*, gdyż wszystkie zlecenia płatności były realizowane przez MG oraz upoważnione jednostki z rachunku Ministerstwa Finansów umiejscowionego w BGK. Jednostki podległe (WPHI) zaangażowane w realizację projektu systemowego w ramach poddziałania 6.5.1 również nie otwierały rachunków pomocniczych.

W ramach PO IG i PO IS w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15095 *Pozostała działalność*, § 6207 *Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich* zbadanych zostało siedem wydatków na łączną kwotę 229 400,5 tys. zł, tj. 5,7% ogółu wydatków budżetu środków europejskich w tym:

- na realizację działania 4.5 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* (PO IG), zbadano cztery wydatki w łącznej wysokości 150 600,7 tys. zł dla czterech beneficjentów;
- na realizację działania 9.4 *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych* (PO IS), zbadano trzy wydatki na łączną kwotę 78 799 815,83 zł dla trzech beneficjentów.

Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód akta kontroli str. 962-965)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono

NIK podtrzymuje, wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 kwietnia 2012 r.⁴⁰, ocenę, że model realizacji przywołanego już projektu systemowego w ramach poddziałania 6.5.1 PO IG *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*, w ramach którego funkcjonował tzw. komponent placówkowy, częściowo odbiega od obowiązujących przepisów. W 2012 r. model ten realizowany był w niezmienionej formie.

Zadania placówek (WPHI) w ramach tego komponentu 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. Wydatków tych dokonywano 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 przeliczano 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. Kierownicy placówek nie sporządzali sprawozdań Rb-28UE - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich.

W związku z istotnymi rozbieżnościami pomiędzy stanowiskiem Ministerstwa Gospodarki a stanowiskiem NIK w zakresie sprawozdawczości z wykonania wydatków w ramach projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynku międzynarodowym*, MG wystąpiło w dniu 25 czerwca 2012 r. do Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwa Finansów z prośbą o ponowną interpretację zapisów *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej* w kontekście zapisu § 4 ust. 1 lit. a, wyliczającego kierowników placówek z obowiązku sporządzania sprawozdań Rb-28 Programy. Stanowisko Ministerstwa Finansów potwierdziło pogląd prezentowany przez MG. NIK zwraca jednak uwagę, że stanowisko to odnosi się wyłącznie do kwestii sprawozdawczości i prowadzenia rachunku pomocniczego, pomijając pozostałe kwestie podniesione przez NIK.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części nr 20 Gospodarka zarządzeniem nr 21 Dyrektora Generalnego MG z dnia 27 czerwca 2011 r. oraz zarządzeniem nr 27 Ministra Gospodarki z dnia 29 września 2011 r. ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez ministerstwo⁴¹ (dysponent III stopnia), jako urząd obsługujący dysponenta części. Procedury dotyczyły w szczególności: sposobów i terminów

⁴⁰ Pismo znak - KGP-4100-01-01/2012 r.

⁴¹ Dalej także: *urząd*.

sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewniały one prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 3231-3274)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych MG za rok 2012:

- 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),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁴² i *4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 1585-1874, 1923-1994, 3275-3294, 4334-4363)

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (za wyjątkiem sprawozdania Rb-23 w zakresie wykazanym w punkcie 6 niniejszego wystąpienia).

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 421 915 604,80 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 1 722 185 338,92 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 15 lutego 2013 r. (dla dysponenta części) i w dniu 31 stycznia 2013 r. (dla urzędu). Uchybieniem było wykazanie w tym sprawozdaniu kwoty sum na zlecenie, pomimo iż sumami takimi ministerstwo nie dysponowało.

(dowód: akta kontroli str. 1788-1790)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 421 915 604,80 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1671-1713)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 1 722 185 338,92 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków

⁴² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴³ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności wymagalnych ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 62 559 171,94 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do kont zespołu „2” *Rozrachunki i rozliczenia*.

(dowód: akta kontroli str. 1586-1670, 1714-1763)

W MG nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 1764-1787)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁴⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) po korekcie zapisów księgowych w dniu 4 marca 2013 r. były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1822-1872, 1925-1947, 1949, 1993)

Ustalone
nieprawidłowości

- Dane zawarte w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części, wykazane w działaniach od 6.1.4.11 do 6.1.4.17 oraz w działaniu 6.1.4.24 były niezgodne z zapisami po stronie Ma konta 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*. Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*, bowiem, kwoty wydatków/kosztów wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych jednostek. Wartość niezgodności wyniosła ogółem 21 225 213 zł. W dniu 4 marca 2013 r. MG dostosowało zapisy księgowe do danych wykazanych prawidłowo w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1.

(dowód: akta kontroli str. 1822-1872, 1926-1947, 1949, 1993)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- Roczne sprawozdania Rb-UN i Rb-UZ zostały sporządzone i przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego do Ministerstwa Gospodarki w dniu 11 lutego 2013 r. zamiast do dnia 8 lutego 2013 r. Było to formalnie niezgodne z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*. W umowie Nr 1/DIW-II/BGK/2009 określającej zakres czynności wykonywanych przez BGK oraz wynagrodzenie z tytułu obsługi Funduszu Kredytu Technologicznego, termin złożenia rocznego sprawozdania ustalono na dzień 5 lutego. Przedstawicielka BGK wyjaśniła, że sprawozdania RB-UZ i RB-UN zawierają wartości zerowe i są przekazywane przez BGK każdorazowo na prośbę MG. W tym stanie rzeczy celowe byłoby uzyskanie przez MG rozstrzygnięcia czy w przedstawionej sytuacji istnieje obowiązek sprawozdawczy BGK.

(dowód: akta kontroli str. 1762, 1778-1779, 1994, 3275-3294)

⁴⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych (za wyjątkiem sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych) oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Gospodarki posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁵.

Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej program Quant wersja od 6.30 do 6.80. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich 3 lat zmieniany i modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 3231-3274)

Uzyskaną populację (zbiór wydatków dysponenta części) podzielono na trzy odrębne segmenty, tj.:

- a) wydatki majątkowe (z grupy §§ 6010–6800) z czwartą cyfrą „0”;
- b) wydatki bieżące i dotacje jednostek budżetowych (pozapłacowe) w paragrafach z czwartą cyfrą „0”;
- c) wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich, realizowane z budżetu środków europejskich (ujęte w paragrafach z czwartą cyfrą 7 – wynikające z wybranych do badania dokumentów, które potwierdzają dokonanie wydatków na współfinansowanie krajowe projektu/programu – w paragrafach z czwartą cyfrą 9).

Spośród tych pozycji wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, zapisy będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów odzwierciedlających faktury i dokumenty im równoważne oraz dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów kont Zespołu 4 - *Koszty według rodzajów i ich rozliczenie* oraz konta 810 - *Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej⁴⁶:

I - wydatki bieżące i dotacje: 1 837 zapisów księgowych na kwotę 977 351,1 tys. zł;

II - wydatki majątkowe: 24 zapisy księgowe na kwotę 49 590,2 tys. zł;

III - wydatki środków europejskich: 1 435 zapisów księgowych na kwotę 1 109 897,9 tys. zł.

Z określonego w powyższy sposób zbioru w wyniku losowania próby metodą MUS uzyskano próbę:

- I. wydatków bieżących i dotacji - 48 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 457 759,8 tys. zł;
- II. wydatków majątkowych - 14 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 48 506,4 tys. zł;
- III. wydatków środków europejskich - 46 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 579 108,1 tys. zł (tj. 14,5% zrealizowanych wydatków środków europejskich).

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330. Dalej także: *uor*.

⁴⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Niezależnie badaniu poddano także 288 dowodów (zapisów) księgowych dobranych w sposób celowy o wartości 683 438,5 tys. zł. W części 20 *Gospodarka* wydatki budżetowe objęte powyższym badaniem stanowiły 69,1% zrealizowanych wydatków budżetowych, a wydatki budżetu środków europejskich – 14,5%. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 3303 - 3325)

Ustalone
nieprawidłowości

- W księgach rachunkowych dysponenta części zaksięgowano nagrody wypłacone z § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń* na koncie 402 *Usługi obce* zamiast na koncie 409 *Pozostałe koszty rodzajowe*. Było to niezgodne z załącznikiem Nr 3 punkt II Opis kont, poz. 55 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁷ oraz tabelą nr 3 *Koszty działalności operacyjnej zarządzenia Ministra gospodarki z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Gospodarki*. Kwota błędnie zaksięgowanych kosztów wyniosła 5 746 591,50 zł. Błąd poprawiono w trakcie kontroli NIK w dniu 31 stycznia 2013 r.
- W księgach rachunkowych dysponenta części nie księgowano w 2012 r. różnic kursowych. Nieprawidłowość ta miała charakter systematyczny. Wartość niezaksięgowanych różnic kursowych w dowodach wylosowanych metodą (MUS), wyniosła 980 191,96 zł. Obowiązek księgowania potwierdzony został w piśmie z dnia 6 marca 2013 r. dyrektora Departamentu Rachunkowości Ministerstwa Finansów⁴⁸, która stwierdziła, że *...W związku z przeliczaniem operacji gospodarczych wyrażonych w walucie obcej na walutę polską powstają różnice kursowe, które jednostka zobowiązana jest odnieść na przychody lub koszty finansowe. Jest to uzasadnione wymogiem kompletnego ujęcia ogółu dotyczących danego roku operacji oraz wyodrębnienia tych, które wpływają na wynik finansowy danego roku, o czym stanowią nadrzędne zasady prowadzenia rachunkowości – zasada memoriału w powiązaniu z zasadą współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów (por. art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości). A zatem jednostki prowadzące księgi rachunkowe (w tym jednostki budżetowe) zobowiązane są do naliczania różnic kursowych od operacji wyrażonych w walutach obcych. W 2013 r. w księgach rachunkowych różnice kursowe są ujmowane.*

(dowód: akta kontroli str. 1501-1522, 1527-1584, 1798-1799, 1991-1992)

- Na dwóch dowodach księgowych na łączną kwotę 21 860 620,10 zł stwierdzenie dokonania sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym oraz zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca księgowania i sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych (dekretacja) nie było opatrzone czytelnym podpisem lub pieczęcią osoby odpowiedzialnej, a jedynie parafą, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt. 6 *ur.*

(dowód: akta kontroli str. 4574-4577)

- Nieprawidłowością o charakterze systematycznym był brak poprawnej sekwencji dat operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego. Siedem wyciągów bankowych, dotyczących m.in. zwrotów niewykorzystanych części dotacji dokonanych w styczniu 2013 r. zostało ujętych w księgach rachunkowych z datą operacji gospodarczej i datą wystawienia niezgodnymi ze stanem faktycznym. Na przykład wyciąg wb/254 z dnia 2 stycznia 2013 r. został ujęty z datą operacji gospodarczej oraz datą wystawienia

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r. r., poz. 289.

⁴⁸ Wyjaśnienia na żądanie kontrolera NIK złożone w trybie art. 29 ustawy o NIK.

2 grudnia 2012 r., a wyciąg wb/256 z dnia 7 stycznia 2013 r. z datą operacji gospodarczej oraz datą wystawienia 4 grudnia 2012 r. Ponadto wyciąg bankowy nr 7 z dnia 14 stycznia 2013 r. został ujęty w dzienniku dwukrotnie pod nr wb/260 (w 2012 r.) i nr wb/7 (w 2013 r.).

Przyczyną było przyjęcie w ministerstwie, iż dokumenty księgowe dotyczące księgowania zwrotów niewykorzystanych dotacji w okresie przejściowym (2 stycznia – 31 stycznia) nie mogą być księgowane pod jedną datą, np. 31 grudnia, gdyż system księgowy „pozwala” wprowadzić do systemu jedynie jeden wyciąg w danym dniu. Z uwagi na fakt, że księgowanie tych wyciągów następuje w jednym rejestrze W_20, daty za grudzień są powtarzane, zaś kolejny numer dokumentu jest nadawany przez system automatycznie. W okresie przejściowym wszystkie wyciągi bankowe, w tym wyciąg nr 7 z dnia 14 stycznia 2013 r., dotyczące zwrotów niewykorzystanych dotacji muszą być ujęte w dzienniku dwukrotnie: pierwszy raz zgodnie z datą wyciągu, czyli w styczniu 2013 r. oraz drugi raz w grudniu 2012 r. W Polityce rachunkowości MG ustalono, iż rejestr W_20 prowadzony jest dla wyciągów bankowych – wydatków.

NIK nie podziela tego stanowiska. Zgodnie z art. 22 ust. 1 *uor* dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują kompletne dowody księgowe, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 *uor* (między innymi datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą - także datę sporządzenia dowodu). W ocenie NIK, celowe jest doprowadzenie do takiej zmiany w systemie księgowym, która umożliwi ujmowanie wyciągów bankowych pod datą zgodną ze stanem faktycznym, z jednoczesnym zakwalifikowaniem wymienionych w nich operacji do właściwego okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 1536-1537, 4572-4573, 4578-4626)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Środki na rachunkach pomocniczych, w tym na rachunku sum na zlecenie

Opis stanu faktycznego

W 2012 roku MG nie miało rachunku pomocniczego dla sum na zlecenie w rozumieniu § 2 ust. 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 5 lit. c *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach*⁴⁹.

Na rachunku pomocniczym, o którym mowa w § 3 ust.1 pkt 5 lit. d powyższego *rozporządzenia* gromadzono środki z tytułu współfinansowania przez Urząd Regulacji Energetyki badań statystycznych, zwroty niewykorzystanych dotacji budżetowych za 2012 r. oraz odsetki z tytułu oprocentowania środków wsparcia restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego udzielonego przedsiębiorcom w 2011 r.

Zgodnie z § 16 ust. 4 *rozporządzenia* ministerstwo sporządzało w ciągu 10 dni roboczych po zakończeniu każdego kwartału *Informacje o stanie środków na rachunku pomocniczym państwowej jednostki budżetowej* z każdego rodzaju środków objętych rachunkiem pomocniczym MG.

(dowód: akta kontroli str. 4298-4310, 4317-4324)

⁴⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

W *Informacji o stanie środków na rachunku pomocniczym państwowej jednostki budżetowej na dzień kończący IV kwartał 2012 r.* wykazano kwotę 2 966 tys. zł jako sumy na zlecenie, na którą składały się:

- 2 424 tys. zł - zwrot w dniu 27 listopada 2012 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostałych środków po zakończeniu umowy Grantu Funduszu Powierniczego *Global Environment Facility*;
- 542 tys. zł – zwroty dwóch niewykorzystanych dotacji budżetowych z 2012 r.

Zwrot 542 tys. zł z rachunku pomocniczego na rachunek bieżący wydatków nastąpił w dniu 2 stycznia 2013 r. (zgodnie z § 10 ust. 6 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*). Kwota 2 424 tys. zł ma natomiast zostać wykorzystana na przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej w zakresie racjonalnego wykorzystania energii oraz na realizację przez MG wzorcowej roli sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej. W sprawie wykorzystania tych środków MG zwróciło się do Ministerstwa Finansów pismem z dnia 13 lutego 2013 r. w celu uzyskania informacji, czy powyższe środki może przeznaczyć na realizację wskazanych zadań, czy też kwotę należy przekazać na rachunek Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 4302 - 4307, 4316)

Ustalone
nieprawidłowości

- Kwota 2 966 tys. zł wykazana jako sumy na zlecenie w *Informacji o stanie środków na rachunku pomocniczym państwowej jednostki budżetowej na dzień kończący IV kwartał 2012 r.* nie stanowi sum na zlecenie w rozumieniu § 2 ust. 7 *rozporządzenia w sprawie operacji na rachunkach bankowych*. MG błędnie wykazało więc tę kwotę w rocznym sprawozdaniu Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (z wyłączeniem rachunków izb celnych) na koniec grudnia 2012 r., w punkcie dotyczącym *Informacji o środkach na rachunkach sum na zlecenie* (pozycja 55 sprawozdania Rb-23). Stanowi to naruszenie §9 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, zgodnie z którym kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyczyną był fakt, iż sprawozdanie Rb-23 nie przewiduje stanu środków na rachunku pomocniczym, w związku z czym kwotę tę wykazano w pozycji sum na zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 1788, 4301, 4308-4315)

- Ministerstwo nieprawidłowo wykazało w „*Informacjach o stanie środków na rachunku pomocniczym państwowej jednostki budżetowej*”, składanych kwartalnie do Ministra Finansów, na dzień kończący:
 - a) I kwartał 2012 r. – kwotę 271,7 tys. zł;
 - b) II kwartał 2012 r. – kwotę 111,7 tys. zł;
 - c) IV kwartał 2012 r. – kwotę 2 966 tys. zł, jako sumy na zlecenie, pomimo tego, że nie stanowiły one sum na zlecenie w rozumieniu §2 ust. 7 *rozporządzenia w sprawie operacji na rachunkach bankowych*.

Ministerstwo uznało, że wykazanie tych kwot w *Informacjach o stanie środków na rachunku pomocniczym państwowej jednostki budżetowej na dzień kończący kwartał*, w pozycji „Rodzaj środków” jako sumy na zlecenie (podobnie jak w Rb-23) prowadzi do zachowania zgodności informacji ze sprawozdaniem. W ocenie NIK, jest to zgodność wyłącznie rachunkowa, a nie merytoryczna, gdyż faktycznie dezinformuje odbiorcę dokumentów, co do faktycznego statusu wykazanych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 1788, 4298-4301, 4308-4314)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania dysponenta części 20 *Gospodarka w powyższym zakresie*.

7. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego⁵⁰

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 20 w formie *Oceny realizacji dochodów i wydatków budżetu środków krajowych, budżetu środków Unii Europejskiej części 20 – Gospodarka* w układzie tradycyjnym i zadaniowym za okresy od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. oraz od 1 stycznia do 30 września 2012 r. Dokumenty zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalną MG, zgodnie z upoważnieniem Ministra Gospodarki z dnia 6 czerwca 2012 r. Ocena za IV kwartał 2012 r. do czasu zakończenia kontroli była w trakcie opracowywania. *Analizy wykonania budżetu państwa w układzie tradycyjnym w zakresie części 20 – Gospodarka, działu 500 Handel, rozdziału 50005 Promocja eksportu oraz działu 750 Administracja publiczna, rozdziału 75057 Placówki zagraniczne* sporządzał Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, odpowiedzialny za nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej placówek zagranicznych - dokonując okresowych ocen wykonania budżetu. Przedmiotem analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 *ufp*. Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli (BKA), prowadziło kontrolę organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz innych jednostek⁵⁰. W 2012 roku Wydział Kontroli w BKA przeprowadził łącznie 21 kontroli w 20 podmiotach. Zrealizowano też cztery zadania audytowe dotyczące zarządzania projektami realizowanymi w Departamencie Gospodarki Elektronicznej, prowadzenia polityki państwa w zakresie rezerw strategicznych, przygotowania analiz, diagnoz, ocen, prognoz i informacji przez Departament Strategii i Analiz oraz wspierania przedsiębiorców w ramach wieloletnich programów wsparcia finansowego projektów inwestycyjnych przez Departament Instrumentów Wsparcia. Adresaci sprawozdań z audytu informowali dyrektora BKA o działaniach mających na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 2001-2255)

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 20 wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz dokumentowania udzielanych dotacji celowych.

Ocena częściowa

Pozytywna

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do urealnienia wysokości czynszu za powierzchnię wynajmowaną Fundacji CBOS na warunkach rynkowych;
- 2) rozważenie możliwości wprowadzenia w umowach z ZUS, dotyczących finansowania z dotacji wypłat ekwiwalentów z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, precyzyjnego zapisu określającego wysokość miesięcznych zaliczek dotacji w sytuacji braku aneksu określającego wysokość dotacji w danym roku;

⁵⁰ Np. na podstawie art. 36 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych* (Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.).

⁵¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 3) doprowadzenie do ustanowienia właściwej podstawy prawnej udzielania wsparcia w formie dotacji przedsiębiorcom w ramach programów wieloletnich wsparcia finansowego inwestycji;
- 4) niedopuszczenie do ponownego udzielenia dotacji celowej bez zawarcia stosownej umowy;
- 5) ustanowienie wzorów umów dotacyjnych przewidujących prawidłowe terminy zwrotu niewykorzystanych środków;
- 6) rozważenie możliwości przekazywania środków dotacji podmiotowych dla podmiotów realizujących zadania z Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009-2018 w transzach zamiast jednorazowo;
- 7) rozważenie celowości zmiany postanowień dotyczących okresów sprawozdawczych w umowach o udzielenie wsparcia finansowego inwestycji w formie dotacji celowej;
- 8) dokonanie zmiany w systemie księgowym, umożliwiającej ujmowanie wyciągów bankowych pod datą zgodną ze stanem faktycznym z jednoczesnym zakwalifikowaniem wymienionych w nich operacji do właściwego okresu sprawozdawczego;
- 9) doprowadzenie sposobu kwalifikowania kwot na rachunku pomocniczym oraz sporządzania sprawozdań Rb-23 w pozycjach dotyczących tych sum do zgodności z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmniejszonego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2013 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) Andrzej Otrębski

.....
Podpis