



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

Warszawa, dnia 30 grudnia 2011 r.

**Pan
Tadeusz Postępski**

**Radca
Kierownik
Wydziału Promocji Handlu
i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej
Polskiej w Hadze**

I/11/009
KGP-4114-06-02 /2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Wydziale Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Hadze³, kontrolę funkcjonowania Wydziału w latach 2010 - 2011 (III kwartały).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 2 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Kierownikowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez WPHI przyjętych do realizacji zadań promocyjnych oraz analitycznych i informacyjnych, pomimo stwierdzonych uchybień. Prowadzenie gospodarki finansowej Wydziału NIK ocenia natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Ocena ta wynika

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: WPHI lub Wydział.

przede wszystkim z dokonania wydatku inwestycyjnego bez stosownego upoważnienia w planie finansowym Wydziału.

1. W okresie objętym kontrolą stan faktyczny w zakresie organizacji i obsady etatowej Wydziału był nieadekwatny do obowiązującego *Regulaminu organizacyjnego Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Hadze*, wprowadzonego w życie w dniu 22 października 2007 r. W *Regulaminie* ustalono sześć stanowisk pracy, tj. kierownik WPHI, stanowisko ds. promocji eksportu i inwestycji, stanowisko ds. finansowo – administracyjnych, kierownika – intendent, sekretarka oraz sprzątaczkę – kasjerka. Wydział okresowo pracował w niepełnej obsadzie etatowej (przykładowo stan zatrudnienia w etatach na dzień 1 listopada 2010 r. wyniósł 4,75), a pracownicy zatrudniani byli na stanowiskach niewymienionych w *Regulaminie* (kierownik administracyjny, recepcjonistka, rzemieślnik). NIK odnotowuje fakt, iż w dniu 23 września 2011 r. Kierownik Wydziału wystąpił do Ministerstwa Gospodarki z projektem nowego regulaminu, porządkującym kwestie zatrudnienia i stanowisk pracy. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zapadła decyzja w tej sprawie.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób realizacji przez Wydział przyjętych zadań promocyjnych oraz analitycznych i informacyjnych, dostrzegając przede wszystkim zapewnienie (w ramach posiadanych środków) znaczącej ich intensywności i różnorodności form. Stwierdzone uchybienia dotyczyły sporządzania dokumentów planistycznych niezgodnie z wymaganiami określonymi w stosownych regulacjach oraz odbiegającego od tych regulacji, relatywnie wysokiego udziału wydatków na recepcję i catering w łącznej kwocie wydatków promocyjnych.

2.1. W okresie objętym kontrolą Wydział zrealizował m.in. 20 stoisk informacyjnych na imprezach targowo-wystawienniczych oraz 18 seminariów lub spotkań. Realizowano także przedsięwzięcia związane z bezpośrednią obsługą polskich podmiotów oraz inne działania ujęte w *Programach działań promocyjnych* na 2010 r. i 2011 r. W 2010 r. na promocję (dział 500 *Handel*) przeznaczono 36 127,81 euro⁴ (99,6% zaplanowanej kwoty 36 700 euro), natomiast do 30 września 2011 r. wydatkowano 25 442,75 euro, co stanowiło 65,5% kwoty środków zaplanowanych na realizację zadań promocyjnych w 2011 r. (38 848 euro).

2.2. WPHI rzetelnie realizował działania okołopromocyjne, polegające m.in. na udzielaniu przez Wydział odpowiedzi na pytania polskich i niderlandzkich przedsiębiorców, umieszczaniu informacji na Portalu Promocji Eksportu. Wydział udzielał odpowiedzi firmom z Polski oraz odpowiadał na zapytania i oferty firm holenderskich poszukujących partnerów, importerów i producentów. W okresie objętym kontrolą miejscowym podmiotom gospodarczym

⁴ Kwota ta obejmowała także przedpłatę na jedną z imprez przewidzianych do realizacji w 2011 r.

udzielono łącznie 270 odpowiedzi. Rzetelnie wykonywano także analizy na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Ambasady RP w Hadze oraz na prośbę innych krajowych podmiotów. Łącznie w okresie objętym kontrolą Wydział sporządził 27 różnorodnych opracowań tematycznych.

2.3. NIK odnotowała współpracę Wydziału z Ambasadą RP w Hadze, zwłaszcza w zakresie podejmowania zadań dotyczących promocji. Obejmowała ona m.in. współfinansowanie organizowanych przez Ambasadę RP przyjęć z okazji świąt narodowych, spotkania Kierownika Wydziału z Ambasadorem, wspólne uczestnictwo w imprezach kulturalnych i promocyjnych, sygnowanie przez Ambasadora niektórych pism w zakresie właściwości WPHI, a także opracowywanie przez WPHI w Hadze, na zlecenie Ambasady, analiz m.in. na temat stanowiska Holandii w sprawie gazu niekonwencjonalnego.

2.4. Przekazywane przez Wydział do Ministerstwa Gospodarki dokumenty planistyczne nie spełniały niektórych ustalonych wobec nich wymagań⁵. W projekcie *Programu promocji WPHI Haga* na 2010 r. m.in. nie zostały wskazane terminy realizacji niektórych przedsięwzięć w pozycji C *Wydawnictwa własne* oraz w pozycji D *Działalność public relations*. Przyczyną powyższego stanu było uznanie przez Kierownika WPHI⁶, że planowane przedsięwzięcia były możliwe do zrealizowania w każdym momencie roku, w zależności od zaistniałych faktycznych potrzeb i możliwości lub też planowane działanie jest pracą ciągłą, realizowaną przez WPHI na bieżąco przez cały rok, lecz występuje trudność w określeniu kiedy wystąpi konieczność poniesienia kosztu w związku z tą działalnością. NIK zwraca jednak uwagę, że elementem planowania jest co najmniej przybliżone określenie harmonogramu realizacji konkretnych zadań, w celu racjonalnego dysponowania środkami budżetowymi

W *Projekcie programu działalności promocyjnej na 2011 r. wraz z planem finansowym wydatków na działalność promocyjną* nie określono preliminarza wydatków na poszczególne przedsięwzięcia. Brak ten uzupełniono dopiero przy składaniu korekty *programu działań promocyjnych na 2011 r.*, na prośbę Departamentu Jednostek Podległych i Nadzorowanych Ministerstwa Gospodarki.

Zdaniem Kierownika WPHI⁷, obowiązujące zasady planowania środków na promocję w 2011 r. nie wyznaczały w sposób jednoznaczny obowiązku podawania kwot przewidywanych na organizację jednostkowych przedsięwzięć ujętych w planach. Pogląd ten – w ocenie

⁵ Określonych w dokumentach: *Zasady i tryb finansowania działalności promocyjnej WPHI Ambasad i Konsulatów RP ze środków na promocję eksportu będących w dyspozycji Ministra Gospodarki*, obowiązujących w 2010 r. oraz *Zasady działalności promocyjnej WPHI*, obowiązujących w 2011 r. (dalej: *Zasady*).

⁶ Wyjaśnienia z dnia 1 grudnia 2011 r.

⁷ Pismo z dnia 1 grudnia 2011 r.

NIK – jest błędny. Projekt *Programu działalności promocyjnej na 2011 r.* powinien zostać sporządzony według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do *Zasad działalności promocyjnej WPHI* (patrz przypis 5). Wzór ten wyraźnie wskazuje, że dla każdego zaplanowanego przedsięwzięcia wymagane było podawanie preliminowanej kwoty wydatków.

2.5. W ocenie NIK, wbrew *Zasadam działalności promocyjnej* obowiązującym w 2010 r., relatywnie wysoki był udział wydatków ponoszonych na catering, koszty recepcji i zakup artykułów spożywczych w łącznej kwocie wydatków na promocję. Tego typu wydatki, zgodnie z *Zasadami...*, powinny być ograniczane do niezbędnego minimum, a ich wysokość powinna pozostawać w proporcji do skali przedsięwzięcia promocyjnego i spodziewanych efektów. Tymczasem w 2010 r. prawie 43% całości wydatków na promocję przeznaczono właśnie na catering, artykuły spożywcze, napoje i recepcję (ogółem 15 388 euro). W *Zasadach działalności promocyjnej* obowiązujących w 2011 r. ustalono, że wydatki na powyższe cele powinny odbywać się w sposób celowy i oszczędny. NIK zwraca w tym kontekście uwagę, że do 30 września 2011 r. wydatki na promocję wyniosły 25 443 euro, z czego prawie 24% (6 096 euro) przeznaczono na catering, artykuły spożywcze, napoje i recepcję.

2.6. Wydział terminowo przekazywał sprawozdania okresowe z organizowanych imprez. W ocenie NIK sprawozdawczość ta była rzetelna, aczkolwiek w sprawozdaniu cząstkowym z dnia 24 stycznia 2011 r. wystąpiła omyłka w kwocie opłaty za wynajęcie powierzchni targowej i wyposażenie stoiska – wykazano 5 300 euro, a powinno być 5 606,19 euro. Stosowna faktura została jednak zaksięgowana w prawidłowej wysokości i właściwie wykazana w *Sprawozdaniu z realizacji Programu Promocji po IV kwartale 2010 r.*

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej Wydziału, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

3.1. W 2010 r. WPHI zrealizował dochody budżetowe w łącznej kwocie 17 270,79 euro, co stanowiło 126,1% planu (13 700 euro), natomiast w ciągu trzech kwartałów 2011 r. uzyskano 38 895,59 euro, to jest 133% wielkości zaplanowanej na 2011 r. (29 250 euro). Podstawowym źródłem dochodów były zwrot podatku VAT oraz wynajem pokoi gościnnych.

Dochody budżetowe Wydziału nie zostały zaplanowane rzetelnie. W 2010 r. w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* w § 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych* nie zrealizowano żadnych dochodów, pomimo zaplanowania kwoty 5 000 euro. Wykonanie dochodów w § 0750 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa* wyniosło 7 910 euro, podczas gdy w planie nie ustalono dochodów z tego tytułu. W 2011 r. w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów faktyczne wy-*

konanie dochodów na dzień 30 września stanowiło ponad 829 % planu (2 073,42 euro wobec 250 euro).

Z wyjaśnień Kierownika Wydziału⁸ wynikało, że powyższe znaczące różnice pomiędzy wykonaniem i planem dochodów w 2010 r. były skutkiem błędu jaki popełniono w przedłożonym do zatwierdzenia planie dochodów na 2010 r. W planie tym (w odróżnieniu od poprzednich wersji) przewidywana kwota w rozdziale 750057 *Placówki zagraniczne* w § 0750 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa* w wysokości 5000 euro została umieszczona omyłkowo w § 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*. Niedoszacowanie planowanych na 2011 r. dochodów w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* spowodowane było założeniem otrzymania zwrotu podatku VAT za III kwartał 2010 r. jeszcze w grudniu 2010 r., a nie dopiero w dniu 3 stycznia 2011 r.

3.2. W 2010 r. wydatki Wydziału wyniosły 278 092,68 euro, tj. 99,5% planu po zmianach (279 453 euro), w tym w dziale 750 *Administracja publiczna* – 241 964,87 euro, natomiast w dziale 500 *Handel* – 36 127,81 euro. Do końca III kwartału 2011 r. wydatkowano 204 411 euro, tj. 66,9% planu po zmianach, w tym w dziale 750 – 178 968,25 euro i w dziale 500 – 25 442,75 euro.

Ustalone plany finansowe Wydziału po stronie wydatków, zarówno w 2010 r., jak i w 2011 r. podlegały licznym i znaczącym zmianom. I tak, pierwotny plan finansowy Wydziału na 2010 r., zatwierdzony w dniu 3 marca 2010 r., zmieniony został przez dysponenta głównego czterokrotnie, tj. w dniach 7 czerwca 2010 r., 21 września 2010 r., 21 października 2010 r. oraz 2 grudnia 2010 r. Kierownik Wydziału, korzystając z przysługujących mu uprawnień, dokonał ponadto dwukrotnych przeniesień środków (w dniach 20 sierpnia 2010 r. i 17 grudnia 2010 r.). Największe zmiany to redukcja wydatków w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w § 4240 *Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek* (zmniejszenie z 3 750 euro do 305 euro, tj. o prawie 92%) oraz rezygnacja z wydatków w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* (zaplanowana kwota to 750 euro). Znacząco zwiększono kwotę na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* (z 10 350 euro do 20 800 euro, tj. o 101%), w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* (z 2 500 euro do 5 345 euro, tj. o prawie 114%), a także w § 4240 *Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek* (zwiększenie z 1 000 euro do 2 070 euro, tj. o 107%).

Plan wydatków na 2011 r. w pierwszych trzech kwartałach 2011 r. zmieniony został czterokrotnie, tj. w dniach 16 czerwca 2011 r., 19 lipca 2011 r., 16 sierpnia 2011 r. oraz

⁸ Pismo z dnia 1 grudnia 2011 r.

8 września 2011 r. Kierownik Wydziału w tym okresie dokonał Ponadto trzykrotnych przeniesień (w dniach 18 marca 2011 r., 17 czerwca 2011 r. i 19 września 2011 r.). W wyniku tych zmian m.in. zwiększono planowane wydatki m. in w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* o 62,5% (z 800 euro do 1 300 euro) oraz w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* w § 4240 *Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek* o 80% (z 1 000 euro do 1 800 euro). Ponadto w § 4270 *Zakup usług remontowych* nastąpiło zwiększenie planu o 49,5% (z 9 100 euro do 13 600 euro) i zmniejszenie w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* w § 4350 *Zakup usług dostępu do sieci Internet* o 21,4% (z 1 400 euro do 1 100 euro).

Kierownik Wydziału wyjaśnił⁹, że korekty planu finansowego wynikały ze zmian w planie przedsięwzięć promocyjnych, spowodowanych przyczynami natury obiektywnej – niezależnej od Wydziału, wynikających ze specyfiki prowadzonej działalności oraz z potrzeb Wydziału (dotyczy zmian planu w rozdziale 75057). Kierownik Wydziału stwierdził także, że ma uprawnienia do dokonywania zmian i korygowania ewentualnych błędów budżetu w celu jego dostosowania do stale zmieniającej się sytuacji w handlu i promocji i z tego uprawnienia korzysta.

NIK nie kwestionuje legalności dokonanych zmian. Jednakże ich skala i częstotliwość (wielokrotnie w ciągu roku) wskazują na potrzebę podniesienia precyzji planowania wydatków. Nie wszystkie bowiem zmiany uwarunkowane były okolicznościami, których wystąpienia nie można było przewidzieć na etapie projektowania planu wydatków.

3.3. NIK negatywnie ocenia dokonanie w dniu 3 marca 2011 r. wydatku inwestycyjnego (zakup komputera za kwotę 1 348,01 euro) bez upoważnienia jakim byłoby umieszczenie tego wydatku w planie finansowym Wydziału.

W planie tym, zatwierdzonym w dniu 2 marca 2011 r., nie ustalono wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060). Dopiero w piśmie z dnia 7 września 2011 r.¹⁰ Departament Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki poinformował Kierownika Wydziału, że zostaną dokonane zmiany w planach promocji oraz finansowym Wydziału zwiększające wydatki o 1 348,01 euro na zakup zestawu komputerowego, ze środków na realizację poddziałania 6.5.1. *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dalej: PO IG).

W złożonych na te okoliczność wyjaśnieniach Kierownik Wydziału stwierdził, że zakupu komputera dokonał w marcu 2011 r. zgodnie z zasadami określonymi w piśmie Minister-

⁹ Pismo z dnia 1 grudnia 2011 r.

¹⁰ Znak DIW-VIII-6350-10-1 20/11.

stwa Gospodarki z dnia 12 października 2010 r. Rozliczenia te miały być dokonane bez pośrednictwa planu finansowego Wydziału, a wydatek miał bezpośrednio obciążać właściwe subkonto konta 200 – *Rozrachunki*, subkonto 200-0 *Rozliczenia z Ministerstwem*.

W ocenie NIK, dokonując powyższego wydatku naruszono przepis art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹², według których podstawą gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie wydatków inwestycyjnych jest zatwierdzony plan finansowy przewidujący wydatkowanie takich środków. W ocenie NIK, powyższy czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³.

3.4. W Wydziale rzetelnie prowadzono księgi rachunkowe, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości oraz zarządzeniami w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Badania rzetelności dokonano na podstawie dobranych losowo 30 dowodów księgowych dokumentujących wydatki Wydziału zrealizowane w 2010 r. oraz 15 dowodów księgowych dotyczących wydatków poniesionych do dnia 30 września 2011 r. W dokumentach tych oraz odpowiadających im zapisach księgowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Transakcje udokumentowane zbadanymi dowodami zostały ujęte w księgach rachunkowych zgodnie z ich wartością, na kontach analitycznych przewidzianych dla tych transakcji w przyjętej polityce rachunkowości.

Jedyna uwaga dotyczy faktury firmy [...] ¹⁴ z dnia 1 listopada 2010 r. numer VKG11037350 na kwotę 1 150,73 euro, dotyczącej zakupu mównicy. Należność została uregulowana przelewem w dniu 9 listopada 2010 r., to jest przed datą przed zatwierdzenia jej do zapłaty, co nastąpiło w dniu 30 listopada 2010 r. Kierownik Wydziału wyjaśnił, że uchybienie to było wynikiem braku doświadczenia pracownika Wydziału zatrudnionego w Wydziale pod koniec października 2010 r.

¹¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁴ Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), w związku z art. 11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

3.5. Sprawozdania budżetowe Rb-23 PL – kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki, Rb-27 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów budżetowych placówki i Rb-28 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki za 2010 r. oraz za III kwartał 2011 r. sporządzone zostały rzetelnie i terminowo. Zawarte w nich dane były zgodne z ewidencją księgową. Stan środków wykazanych w sprawozdaniu Rb-23 PL był zgodny ze stanem środków na rachunku bankowym WPHI i stanem gotówki w kasie.

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

- 1) zapewnienie umieszczania w projektach planów przedsięwzięć promocyjnych zakresu informacji zgodnego z ustalonymi w tym zakresie zasadami,
- 2) wzmożenie kontroli zarządczej w zakresie dokonywania wydatków inwestycyjnych w celu zapewnienia ich zgodności z przepisami *ustawy o finansach publicznych*,
- 3) przeanalizowanie możliwości ograniczenia wydatków związanych z cateringiem i recepcją w ramach działalności promocyjnej,
- 4) zwiększenie precyzji planowania dochodów i wydatków ujętych w planach finansowych Wydziału.

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

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Kierownikowi prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,

Skarbu Państwa i Prywatyzacji

(-) Andrzej Otrębski