



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4114-06-00/2011

Warszawa dnia, 5 marca 2012 r.

Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST UJEDNOLICONY¹

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*² (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli³ przeprowadziła w IV kwartale 2011 r. kontrole funkcjonowania Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad lub Konsulatów RP⁴ w: Królestwie Niderlandów z siedzibą w Hadze, Republice Federalnej Niemiec z siedzibą w Kolonii, Królestwie Danii z siedzibą w Kopenhadze oraz w Republice Indii z siedzibą New Delhi. w okresie od początku 2010 r. do końca trzeciego kwartału 2011 r.

W związku z ustaleniami tych kontroli Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie przez wszystkie skontrolowane wydziały przyjętych do realizacji zadań promocyjnych oraz analitycznych i informacyjnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień. W odniesieniu do sposobu prowadzenia gospodarki finansowej, NIK wyraziła natomiast w dwóch przypadkach (Wydziały w Kolonii i New Delhi) ocenę negatywną, ze względu na istotność stwierdzonych nieprawidłowości, w pozostałych zaś ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

¹ Zawiera zmiany wprowadzone do wystąpienia pokontrolnego uchwałą Nr 22/2012 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 maja 2012 r.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

³ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

⁴ Dalej: WPHI lub Wydział.

2. Formułując pozytywną ocenę wykonania zadań promocyjnych NIK uwzględniła przede wszystkim fakt, że wydziały prowadziły intensywną, różnorodną działalność promocyjną, obejmującą m.in. organizację stoisk informacyjnych na targach, bądź innych imprezach wystawienniczych, seminariów, konferencji lub spotkań promocyjnych, dokonywanie prezentacji multimedialnych oraz wydawanie publikacji. Pracownicy wydziałów byli zaangażowani merytorycznie i organizacyjnie zarówno w polskie misje gospodarcze na terenie krajów urzędowania, jak i w oficjalne wizyty przedstawicieli polskiego rządu. Intensywnie prowadzono działalność informacyjną, ułatwiając miejscowym przedsiębiorcom podjęcie działalności gospodarczej w Polsce, a polskim przedsiębiorcom w krajach urzędowania. Pracownicy wydziałów udzielali także odpowiedzi na otrzymywane zapytania i oferty przedsiębiorców. Niektóre spośród powyższych przedsięwzięć realizowano wspólnie z polskimi placówkami dyplomatycznymi lub konsularnymi, a także przy współpracy władz samorządowych lub innych polskich podmiotów.

Niezależnie od powyższego, na bieżąco przekazywano wymagane informacje do prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki Portalu Promocji Eksportu. Wyjątkiem był tylko WPHI w New Delhi. Kierownik tego wydziału, od dnia 1 lipca 2011 r. bezpodstawnie odstąpił od realizacji tego statutowego zadania tłumacząc to obciążeniem innymi zadaniami promocyjnymi. W złożonych kontrolerom NIK wyjaśnieniach kierownik wydziału wyraził ponadto jednoznacznie negatywną opinię o przydatności portalu (w obecnym kształcie) dla użytkowników.

2.1. Nieprawidłowości w działalności promocyjnej polegały przede wszystkim na nierzetelnym, to jest niezgodnym z obowiązującymi w tym zakresie zasadami⁵, sporządzaniu niektórych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych.

W Wydziale w New Delhi dla żadnego z przedsięwzięć promocyjnych zawartych w programie promocji na 2010 r. nie sporządzono wymaganego, odrębnego preliminarza wydatków, a jedynie wskazano ogólną kwotę przeznaczaną na dane przedsięwzięcie. Dla czterech przedsięwzięć w kategorii B⁶ oraz trzech przedsięwzięć w kategorii E⁷ podano łączną kwotę wydatków, zamiast wykazać preliminowane kwoty osobno dla każdego przedsięwzięcia.

W projekcie programu promocji WPHI Haga na 2010 r. nie zostały wskazane terminy realizacji niektórych przedsięwzięć w pozycji C *Wydawnictwa własne* oraz w pozycji D *Działalność public relations*. Przyczyną powyższego stanu rzeczy było uznanie przez kierownika WPHI, że planowane przedsięwzięcia były możliwe do zrealizowania w każdym momencie roku, w zależności od zaistniałych faktycznych potrzeb i możliwości lub też, że działalność taka ma charakter ciągły (realizowana jest przez cały rok), lecz nie można zaplanować kiedy zostaną poniesione związane z nią koszty. NIK zwróciła w tym przypadku uwagę, że elementem należytego planowania jest co najmniej przybliżone określenie harmonogramu realizacji konkretnych zadań, w celu racjonalnego dysponowania środkami budżetowymi. W tym samym Wydziale, w projekcie programu promocji na 2011 r. nie

⁵ W okresie planowania przedsięwzięć na 2010 r. były to dwa dokumenty. Pierwszy, tj. *Zasady i tryb finansowania działalności promocyjnej Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP ze środków na promocję eksportu będących w dyspozycji Ministra Gospodarki* z dnia 11 czerwca 2008 r. (obowiązywał do 31 grudnia 2010 r.). Drugi - *Zasady działalności promocyjnej Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji* z dnia 15 września 2010 r. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. (dalej: *Zasady*).

⁶ *Stoiska informacyjne na imprezach targowo-wystawienniczych*.

⁷ *Organizacja konferencji i seminariów promocyjnych*.

określono preliminarza wydatków na poszczególne przedsięwzięcia. Brak ten uzupełniono dopiero na prośbę Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki, przy składaniu korekty programu. Zdaniem kierownika wydziału obowiązujące zasady planowania środków na promocję w 2011 r. nie nakładały w sposób jednoznaczny obowiązku podawania kwot przewidywanych na organizację jednostkowych przedsięwzięć ujętych w planach. Pogląd ten – w ocenie 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 4). Wzór ten wyraźnie wskazuje, że dla każdego zaplanowanego przedsięwzięcia wymagane jest określanie preliminowanej kwoty wydatków.

Podobną nieprawidłowość stwierdzono w WPHI w Kolonii. Dla żadnego z przedsięwzięć umieszczonych w programie promocji na 2010 r. nie sporządzono preliminarza wydatków, a jedynie podano ogólną kwotę przeznaczoną na dane przedsięwzięcie. Dla siedmiu przedsięwzięć w kategorii B oraz sześciu przedsięwzięć w kategorii E podano łączną kwotę wydatków, zamiast osobną kwotę dla każdego przedsięwzięcia.

W WPHI w New Delhi, przy opisie siedmiu przedsięwzięć promocyjnych (spośród 10 opisanych, które wydział finansował) w sprawozdaniach kwartalnych za pierwsze trzy kwartały 2011 r. nie wyszczególniono kwot poniesionych wydatków. W okresie objętym kontrolą pracownicy wydziału, delegowani służbowo do innych miast Indii w związku z organizacją i udziałem w imprezach targowo-wystawienniczych, nie sporządzali sprawozdań z przebiegu tych wyjazdów. Było to niezgodne z § 12 ust. 2 *Regulaminu Organizacyjnego Wydziału*.

W Wydziale w Kolonii w 18 sprawozdaniach cząstkowych z przedsięwzięć promocyjnych, sporządzonych w 2010 r. (spośród 64 imprez, które finansowano), wykazano ogólną kwotę przeznaczoną na organizację imprezy, bez szczegółowego wskazania kwot wydatkowanych na pokrycie poszczególnych pozycji kosztów. Przy opisie czterech przedsięwzięć, zawartych w sprawozdaniach kwartalnych za I, II i III kwartał 2011 r. (spośród 42 finansowanych przedsięwzięć opisanych w tych sprawozdaniach), nie wykazano poniesionych wydatków. Ponadto, w sprawozdaniu za I kwartał 2011 r. nie zawarto informacji o zorganizowanym w dniu 21 lutego 2011 r. seminarium gospodarczym *Podsumowanie efektów Traktatu o Dobrym Sąsiedztwie i Przyjaznej Współpracy z 1991 r.*

W WPHI w Hadze - zdaniem NIK wbrew zasadom prowadzenia działalności promocyjnej obowiązującym w 2010 r. - relatywnie wysoki był udział wydatków ponoszonych na catering, koszty recepcji i zakup artykułów spożywczych w łącznej kwocie przeznaczonej na realizację zadań promocyjnych. 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 zwróciła w tym kontekście uwagę, że do 30 września 2011 r. wydatki na promocję w WPHI w Hadze wyniosły 25 443 euro, z czego prawie 24% (6 096 euro) przeznaczono na catering, artykuły spożywcze, napoje i recepcję. W ocenie NIK, przeznaczanie na wskazane wyżej cele

tak znaczących kwot jest niecelowe, gdyż poczęstunki recepcyjne i catering w ramach imprez promocyjnych powinny spełniać wyłącznie pomocniczą rolę.

2.2. W związku z ustaleniami kontroli dotyczącymi działalności promocyjnej skontrolowanych placówek (wydziałów), Najwyższa Izba Kontroli pragnie zgłosić Panu Premierowi kilka uwag, w tym o charakterze ogólnym, których wykorzystanie może mieć korzystny wpływ na efektywność promocji polskiej gospodarki.

2.2.1. W dniu 7 lutego 2006 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej. Jest to fundamentalny dokument ustanawiający zasady współpracy i generalny podział zadań związanych z promocją polskiej gospodarki pomiędzy placówki dyplomatyczne podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych, a Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji podległe Ministrowi Gospodarki. Konsekwencją porozumienia było wprowadzenie do statutów i regulaminów organizacyjnych wydziałów - jednozdaniowych na ogół - postanowień o realizacji wyznaczonych zadań we współpracy z właściwymi jednostkami organizacyjnymi placówek dyplomatycznych, przede wszystkim z ich wydziałami ekonomicznymi. W szerszym nieco zakresie formalną pozycję wydziałów w strukturze ambasad określają postanowienia regulaminów wewnętrznych ambasad. Wszystkie te dokumenty mają jednak charakter deklaratywny. Wyznaczając ramy współpracy instytucjonalnej, nie kształtują jednak szczegółowych jej form lub zasad. Nie nakładają obowiązku koordynacji podejmowanych przedsięwzięć, uzgadniania planów działań ani wzajemnego informowania się o tych działaniach. W konsekwencji wiedza przedstawicielstw, o których mowa, dotycząca prac wykonywanych przez partnera może nie zawsze być pełna. W ocenie NIK, bardzo precyzyjnie faktyczne zasady współdziałania pomiędzy wydziałem a placówką dyplomatyczną zdefiniował kierownik WPHI w New Delhi stwierdzając, że *na poziomie lokalnym współpraca w zakresie działalności promocyjnej między placówkami realizowana jest na zasadzie „od przypadku do przypadku”*. Jakość tej współpracy zależy przede wszystkim od *wzajemnego nastawienia pracowników oraz ich świadomości, jakie są wspólne cele i zadania placówki*. Aktualną jakość lokalnej współpracy kierownik WPHI ocenił jako bardzo dobrą.

2.2.2. Zagadnienie współpracy nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obowiązku realizacji przez WPHI tzw. *Zadań ogólnych*, które w okresie objętym kontrolą corocznie ustalone były przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki. *Nota bene* – zadania te zatwierdzano i przekazywano wydziałom w terminach uniemożliwiających uwzględnienie w programach promocji, wskutek czego ich realizacja faktycznie odbywała się poza planem, kosztem czasu przeznaczanego na realizację przedsięwzięć zaplanowanych. Zadania ogólne, skatalogowane np. na 2011 r. w 26 punktach⁸, w znacznej części wykraczały poza ramy działania wydziałów określone w statutach i regulaminach organizacyjnych. Obejmowały m.in. obowiązki informacyjne oraz wykonywanie zaawansowanych niekiedy prac analitycznych. Na przykład, w 2011 r. były to: *monitorowanie makroekonomicznych uwarunkowań gospodarczych i społeczno-politycznych kraju urzędowania mających potencjalnie wpływ na zmianę polityki gospodarczej kraju; analiza stanu i kierunków rozwoju gospodarki, poszczególnych branż i sektorów oraz przedsiębiorstw - informowanie o działaniach antykryzysowych (programach stabilizacji-*

⁸ Pismo Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych z dnia 2 lutego 2011 r. (znak DNP-II-53190-13-1/11.L.dz. 419/11).

nych) w kraju urzędowania i ich skutkach dla współpracy z Polską, a także informowanie o stanowisku miejscowych przedsiębiorców i kół gospodarczych wobec inicjatyw Komisji Europejskiej (...) w zakresie problematyki konkurencyjności, polityki energetycznej oraz handlowej. Obowiązki te były przez wydziały realizowane – np. WPHI w Hadze wykonał w okresie objętym kontrolą łącznie 26 opracowań, w tym 23 o charakterze analitycznym. Zlecniodawcami były zarówno Ministerstwo Gospodarki, jak i Ambasada RP, a pośrednio Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Opracowania dotyczyły m.in. stanowiska Holandii w sprawie gazu niekonwencjonalnego czy wsparcia rządowego dla sektorów: motoryzacyjnego, stoczniowego i hutniczego w ramach działań antykryzysowych, a więc mieściły się w ramach przywołanych wyżej *zadań ogólnych*. Mieściły się one jednocześnie, wraz ze znaczną częścią pozostałych *zadań ogólnych*, w zakresie obowiązków Wydziału Polityczno-Ekonomicznego Ambasady RP w Królestwie Niderlandów. Zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym Ambasady, do zadań tego wydziału należy bowiem m.in. *analizowanie sytuacji i polityki gospodarczej Królestwa Niderlandów w odniesieniu do ekonomicznych problemów globalnych [polityka handlowa, bezpieczeństwo energetyczne (...)], promowanie stanowiska Polski w odpowiednich obszarach; monitorowanie i analizowanie stanowiska Królestwa Niderlandów odnośnie do istotnych z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej Polskiej kwestii w zakresie problematyki gospodarczej (...), a także analizowanie sytuacji i polityki gospodarczej Królestwa Niderlandów, perspektyw jej rozwoju (...)*. Z wyjaśnień kierownika WPHI w Hadze wynika, że pracownicy wydziału unikali zdublowania się opracowań poprzez telefoniczne zasięganie stosownych informacji w Wydziale Polityczno-Ekonomicznym Ambasady. Zdaniem NIK, nie jest to wystarczająca gwarancja zapobiegania niepożądanym przypadkom niezależnego wykonywania przez obydwie placówki takich samych lub zbliżonych tematycznie prac, co oznaczałoby – z punktu widzenia globalnie postrzeganej efektywności promocji gospodarczej Polski - faktyczne marnotrawstwo czasu i środków budżetowych. Pogląd ten nabiera dodatkowego uzasadnienia po uwzględnieniu faktu, że do obowiązków Wydziału Polityczno-Ekonomicznego Ambasady należy np. wydawanie i aktualizowanie „Informatora ekonomicznego” o Królestwie Niderlandów, podczas gdy szeroką działalność informacyjną w tym zakresie prowadzi Ministerstwo Gospodarki (np. na Portalu Promocji Eksportu) czy WPHI na swojej stronie internetowej.

2.2.3. W świetle powyższych uwag, w ocenie NIK, zasadnym byłoby podjęcie przez Ministra Gospodarki starań o zapewnienie ściślejszych ram współpracy i koordynacji działań promocyjnych przez polskie przedstawicielstwa za granicą. Tam, gdzie współpraca taka jest kontynuowana, jej rezultaty są przez pracowników WPHI oceniane wysoko, m.in. ze względu na osiągnięcie efektu synergii. Wskazuje na to przykład WPHI w Kopenhadze, gdzie m.in. w celu spójnego planowania działań promocyjnych, kierownik WPHI w każdy wtorek uczestniczy w naradach z udziałem Ambasadora RP i kierowników poszczególnych wydziałów ambasady. Działa również nieformalny zespół z udziałem Ambasadora, zajmujący się wyłącznie sprawami planowania i monitorowania promocji, w którego skład wchodzi kierownik WPHI oraz I sekretarze ds. ekonomicznych oraz ds. kulturalnych. Zespół zbiera się z częstotliwością uzależnioną od bieżących potrzeb. Dzięki tej współpracy – jak ocenił kierownik WPHI - wydział uzyskuje dodatkowe wsparcie przy organizacji imprez własnych m.in. poprzez udział Ambasadora RP w seminariach oraz wizytowanie stoisk promocyjnych WPHI, co podnosi rangę imprezy oraz umożliwia finanso-

wanie takich wydatków, które nie mogą być sfinansowane przez WPHI (m.in. bilety lotnicze dla mówców spoza Danii, noclegi dla zaproszonych gości itp.). W efekcie WPHI był w stanie organizować imprezy o większym wydźwięku promocyjnym dla Polski i zapraszać do udziału w nich znane postacie życia publicznego (np. w 2011 r. byli to prof. Marek Belka i prof. Dariusz Rosati oraz Janusz Lewandowski).

2.2.4. Zapewnienie koordynacji działalności promocyjnej, w ocenie NIK, wymaga szerzej zakrojonych działań niż tylko synchronizacja prac placówek zagranicznych.

W 2011 r. WPHI w Hadze zmuszony był do rezygnacji z imprez promocyjnych związanych ze współpracą miast Gdańsk – Rotterdam z powodu zbyt dużej ilości imprez o tematyce polskiej organizowanych w okresie polskiej prezydencji oraz reorganizacji we władzach municypalnych Rotterdamu. Na II półroczu 2011 r. Ambasada i WPHI, organizacje polonijne, stowarzyszenia współpracy polsko-niderlandzkiej itp. zorganizowały lub proponowały organizację takiej ilości spotkań dotyczących Polski (seminaria, konferencje, debaty, koncerty, itd.), że strona holenderska zasugerowała odłożenie niektórych przedsięwzięć na okres późniejszy w obawie, że wydarzenia te mogą nie cieszyć się wystarczającą frekwencją.

NIK zwraca uwagę na podniesioną przez kierownika WPHI w Hadze istotną dla koordynacji przedsięwzięć promocyjnych kwestię współpracy z przedsiębiorcami, organizacjami przedsiębiorców oraz władzami samorządowymi. Wydział ten, biorąc m.in. pod uwagę priorytety gospodarcze Polski oraz wiedzę o rynku holenderskim typuje określone przedsięwzięcia promocyjne i z dużym wyprzedzeniem informuje o nich wybrane organizacje przedsiębiorców i władze samorządowe, proponując konkretne formy współpracy. Jednak działania te tylko częściowo prowadzą do zakładanych rezultatów, ze względu na brak konkretnego partnera do współpracy po stronie polskiej. Zdaniem kierownika wydziału warunkiem skutecznej organizacji imprez promocyjnych na terenie Holandii (w ocenie NIK - także na terenie innych krajów) jest posiadanie pewnego partnera nie tylko w kraju urzędowania, ale również po stronie polskiej. Dotychczas nie funkcjonuje jednak żadna organizacja koordynująca współpracę z WPHI w zakresie promocji określonych sektorów polskiej gospodarki lub grup polskich przedsiębiorców. Stąd też WPHI podejmowało takie działania samodzielnie nie zawsze osiągając pozytywny efekt. Kierownik wydziału wyraził oczekiwanie, iż rolę koordynatora będą mogły spełniać utworzone pod koniec 2010 r. wojewódzkie Centra Obsługi Inwestora i Eksportera.

Do tej samej kwestii ustosunkował się kierownik WPHI w New Delhi. Zapytany przez kontrolerów NIK, czy wydział dysponuje wiedzą o działaniach promocyjnych podejmowanych przez MSZ, Krajową Izbę Gospodarczą, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, urzędy wojewódzkie, Centrum Informacji Rynkowej Handlu Zagranicznego oraz instytucje i organizacje krajowe z kapitałem prywatnym lub dotowane z budżetu, kierownik WPHI stwierdził, że dysponuje wiedzą *dość chaotyczną i nieuporządkowaną. Jest b. wiele ośrodków w Polsce zajmujących się, bądź chcących się zajmować promocją Polski, w tym promocją gospodarczą. Inicjatywy te są nieskoordynowane, czasem nieprofesjonalne, podejmowane bez podstawowej wiedzy o odmienności rynku indyjskiego od znanych standardów np. europejskich. Od wielu lat w środowisku specjalistów mówi się o konieczności powołania profesjonalnej agencji Promocji Gospodarczej Polski (na wzór brytyjskiej UKTI, czy niderlandzkiej EVD), jednak postulat ten jest systematycznie ignorowany, czy wręcz torpedowany.*

Zdaniem NIK, bez względu na ostrość przedstawionej powyżej opinii, nie jest ona pozbawiona cech racjonalności. Takie podmioty jak Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Organizacja Turystyczna, Instytuty Polskie czy Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji, finansowane ze środków publicznych, prowadzą praktycznie odrębną, nieskorelowaną działalność promocyjną i wizerunkową kraju. Systemowe rozwiązanie kwestii koordynacji, niekoniecznie przez podmiot państwowy, działań tworzących pozytywny wizerunek Polski, w tym przedsięwzięć promujących polską gospodarkę, ale także turystykę przyjazdową czy kulturę, mogłyby przyczynić się do zwielokrotnienia osiąganych dotychczas efektów promocyjnych. Tym bardziej, że wymienione powyżej płaszczyzny działań wzajemnie się przenikają. Na przykład, Wydział w Hadze w 2010 r. czterokrotnie zapraszał wybranych przedstawicieli biznesu niderlandzkiego i polskiego na organizowane przez Ambasadę RP uroczystości (koncerty) z okazji obchodów Roku Chopinowskiego. W spotkaniach tych uczestniczyli także członkowie korpusu dyplomatycznego, politycy holenderscy oraz przedstawiciele organizacji międzynarodowych. Zdaniem kierownika WPHI spotkanie było okazją do podkreślenia walorów polskiej kultury oraz do budowania pozytywnego klimatu wokół polskich interesów gospodarczych.

2.2.5. W okresie objętym kontrolą podstawą oceny pracy Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji był przede wszystkim stopień realizacji zatwierdzonego programu działań promocyjnych oraz przekazanych przez Ministerstwo zadań ogólnych i szczegółowych⁹. Formułowane oceny powinny uwzględniać ustalone kryteria generalne oraz wyliczone ważniejsze elementy szczegółowe. Ustanowiono tryb dokonywania ocen oraz ich czterostopniową skalę.

Zdaniem NIK tak skonstruowany dokument umożliwia rzetelną ocenę pracy wydziałów, ale głównie z punktu widzenia ilości i rzetelności zrealizowanych, a uprzednio zaprogramowanych zadań. Nie umożliwia on jednak dokonania oceny skuteczności realizowanych działań promocyjnych, tj. siły oddziaływania na adresatów tych działań. Dokonanie takiej oceny wymagałoby uprzedniego określenia oczekiwanych rezultatów działań promocyjnych oraz mierników oceny stopnia ich osiągnięcia. Innymi słowy wymagałoby zdiagnozowania czy przedsięwzięcia realizowane przez wydziały są w stanie skłonić adresatów tych przedsięwzięć do pożądaných zachowań i/lub utrwalić w nich pozytywny wizerunek polskiej ekonomiki. Wypracowanie metodyki takiej oceny nie jest – zdaniem NIK - zadaniem łatwym, niemniej podjęcie prac w tym kierunku jest celowe, przede wszystkim ze względu na potrzebę skoncentrowania ograniczonych środków budżetowych przeznaczanych na promocję¹⁰ na przedsięwzięciach najbardziej efektywnych.

Ustalenia poczynione w skontrolowanych placówkach wskazują, że żadna z nich nie wie o jakichkolwiek systemowych badaniach skuteczności poszczególnych form działalności promocyjnej. W niektórych wydziałach podejmowano samodzielne próby takiej oceny. W WPHI w Hadze polegały one na przeprowadzeniu ankiety satysfakcji wśród odbiorców przedsięwzięcia po wydarzeniu, dokonywaniu oceny popularności imprezy w oparciu o listę uczestników przedsięwzięcia promocyjnego i opinie jego uczestników (wyrażane w rozmowach bezpo-

⁹ Patrz dokument pn. *Ocena pracy i realizowanych przez WPHI zadań*.

¹⁰ Środki te są wielokrotnie niższe od kwot przeznaczanych na utrzymanie wydziałów - na ogół w proporcji 1 do 3. Na przykład w WPHI w Kolonii w 2010 r. na utrzymanie placówki wydatkowano 284,1 tys euro, natomiast na promocję 87,2 tys. euro.

średnich oraz telefonicznych lub w korespondencji e-mailowej). Badania ankietowe, m.in. dotyczące oceny satysfakcji uczestników niektórych imprez (seminariów), przeprowadzał też WPHI w Kopenhadze. Zdaniem NIK, próby te są cenne jako inicjatywy zmierzające w pożądanym kierunku, niemniej będą one stanowić tylko substytut profesjonalnych badań metodologicznych. W tym kontekście NIK pozytywnie odnotowuje fakt, że w 2011r. opublikowany został raport *Badania wizerunkowe Polski i polskiej gospodarki w krajach głównych partnerów gospodarczych*¹¹, zawierający m.in. rekomendację wykorzystania w działalności promocyjnej dobrych praktyk stosowanych w innych krajach świata. Autorzy raportu uznali, iż mogą być one pomocne w kreowaniu systemu promocji gospodarczej Polski.

3. NIK negatywnie oceniła sposób prowadzenia gospodarki finansowej w Wydziałach w Kolonii i w Delhi, natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, w dwóch pozostałych skontrolowanych jednostkach. Najważniejsze nieprawidłowości będące podstawą wyrażonych ocen przedstawiono poniżej.

3.1. W WPHI w Kolonii dopuszczono do niegospodarności wskutek niepobierania lub pobierania w zaniżonej wysokości dochodów budżetowych i dochodów własnych wydziału za wynajem pokoi gościnnych (wpływy z tego tytułu rozliczane były w 2010 r. w proporcji 25% na dochody budżetowe i 75% na dochody własne, natomiast w 2011 r. w całości przekazywano je na dochody budżetowe). Naruszono w ten sposób przepis art. 162 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹².

W okresie objętym kontrolą 19 osób, łącznie przez 204 doby noclegowe, korzystało bezpłatnie z pokoi gościnnych WPHI bez zgody Ministra Gospodarki. Kwota utraconych wpływów wyniosła ok. 8 tys. euro. Obowiązek uzyskania zgody na zwolnienie z opłat za korzystanie z pomieszczeń gościnnych osób innych niż pracownicy Ministerstwa przebywający służbowo za granicą oraz kurierzy MSZ, wynikał z § 9 decyzji nr 27 Ministra Gospodarki z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi wydziałów promocji handlu i inwestycji. W grupie osób korzystających nieodpłatnie z pokoi WPHI byli praktykanci, prelegenci biorący udział w imprezach promocyjnych, a także inne osoby. Bez zgody Ministra Gospodarki dokonano również, w czterech przypadkach, obniżenia opłaty z tytułu korzystania z pokoi gościnnych. Należność z tego tytułu, ustalona na podstawie obowiązującego w WPHI cennika, wyniosła 2 280 euro, natomiast do kasy wydziału wpłynęło 1 090 euro. Dopiero w trakcie kontroli NIK, WPHI wystawił rachunek na kwotę 100 euro osobie, która korzystała z pokoju gościnnego w dniach od 15 do 17 czerwca 2011 r.

Przyczyną niewystępowania o zgodę do Ministra Gospodarki, była mylna interpretacja przez panią kierownik wydziału przepisów przywołanej wyżej decyzji nr 27 Ministra Gospodarki, po zmianie dokonanej w marcu 2009 r. Zmienione przepisy zostały błędnie odczytane jako przeniesienie całkowitej odpowiedzialności za zarządzanie pomieszczeniami gościnnymi na kierownika WPHI. Zmiana decyzji nr 27 Ministra Gospodarki w zakresie § 5 dotyczyła jednak wyłącznie organizacyjnej strony kwaterowania osób w pokojach gościnnych, nie miała natomiast związku ze stroną finansową. Aktualna więc pozostała konieczność zwracania się o stosowną zgodę do

¹¹ Ageron Polska i Ageron International, Warszawa, czerwiec 2011 r. Projekt wykonany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Ministra Gospodarki. Pani Anna Welisz - zastępca dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych w piśmie z dnia 12 stycznia 2007 r. do ówczesnego kierownika WPHI napisała: *sprawa generalnego zwolnienia z opłat za korzystanie z pomieszczeń gościnnych praktykantów, organizatorów prezentacji i referentów przedsięwzięć promocyjno-szkoleniowych nie może być przez nas pozytywnie rozpatrzona. Zgodnie z § 9 decyzji nr 27 Ministra Gospodarki z dnia 23 listopada 2006 r. Minister Gospodarki może w uzasadnionym przypadku zwolnić z opłat za korzystanie z pomieszczenia gościnnego, a zatem każdorazowo należy wniosek uzasadnić. Przyjęcie w tym przypadku innego rozwiązania naraziłoby nas na postawienie przez Najwyższą Izbę Kontroli zarzutu niegospodarności.* Kierownik WPHI w wyjaśnieniach wskazała, iż nie znała treści tego pisma. W ocenie NIK powyższe działania i zaniechania wyczerpują przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³. W związku z powyższą sytuacją NIK zwraca jednak uwagę na celowość przemyślenia, czy dotychczas obowiązujące zasady udzielania ulg bądź zwolnień z opłat za pokoje gościnne nie są nadmiernie restrykcyjne, zastrzegając wyłącznie dla ministra prawo do podjęcia decyzji w tej sprawie, nawet w sytuacjach, gdy wizyta osoby korzystającej jest ewidentnie związana z realizacją konkretnego przedsięwzięcia promocyjnego.

W 2010 r. dokonano wydatku inwestycyjnego w wysokości 2 154,9 euro bez upoważnienia jakim byłoby umieszczenie tego wydatku w planie finansowym wydziału. W zatwierdzonym w dniu 3 marca 2010 r. planie wydatków budżetowych wydziału, w dziale 750 *Administracja publiczna* w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* nie ustalono wydatków na finansowanie inwestycji. Jednakże w kwietniu 2010 r. wydatkowano 2 129,9 euro na montaż wiaty garażowej na terenie zajmowanej przez wydział posesji. Kierownik WPHI wystąpiła do Ministerstwa Gospodarki o przyznanie środków niezbędnych do sfinansowania tego wydatku (w kwocie 2 154,9 euro) dopiero w dniu 14 lipca 2010 r. W uzasadnieniu podano, że montaż wiaty jest konieczny, gdyż samochody są parkowane bezpośrednio pod drzewami, co negatywnie wpływa na ich stan. W odpowiedzi MG poinformowało o braku środków inwestycyjnych. Zmiana planu finansowego wprowadzająca wydatki inwestycyjne (rozdział 75057 *Placówki zagraniczne*, § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*) w wysokości 2 155 euro, została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego MG w dopiero w dniu 19 listopada 2010 r. Zmiana planu faktycznie usankcjonowała tylko wcześniejszy wydatek. Jego dokonanie nastąpiło jednak z naruszeniem przepisów art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów § 28 pkt. 5 i 6 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną¹⁴, według których podstawą gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie wydatków inwestycyjnych jest zatwierdzony plan finansowy, przewidujący wydatkowanie takich środków. W ocenie NIK, powyższy czyn wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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

¹⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

W okresie objętym kontrolą, dla dwóch samochodów służbowych w WPHI w Kolonii nie prowadzono rozliczenia zużycia paliwa na koniec każdego miesiąca, naruszając tym samym postanowienia § 2 *zarządzenia nr 27 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 24 września 2010 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji oraz wydziałach/zespołach w stałych przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą podległych Ministrowi Gospodarki*. W dwóch przypadkach w 2010 r. i w trzech przypadkach w 2011 r. (trzy kwartały) rozliczenia dokonano za okresy dwu, a nawet trzymiesięczne.

Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono rzetelność ksiąg rachunkowych WPHI w Kolonii. Ocena ta uwzględnia ustalenia dotyczące skuteczności funkcjonowania procedur kontroli zarządczej, wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej oraz poprawności formalnej dowodów księgowych. Sformułowano ją na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania wybranej w sposób celowy próby 110 dowodów księgowych na kwotę 83 290,95 euro. Podczas przeglądu stwierdzono m.in. błędy w ewidencjonowaniu dziewięciu dowodów księgowych dokumentujących operacje gospodarcze o łącznej wartości 3 364,25 euro. Błędy te miały wpływ na trzy, sporządzane przez WPHI, kwartalne sprawozdania Rb-28 PL z wykonania planu wydatków budżetowych w 2010 r. i 2011 r.

3.2. W WPHI w New Delhi brak było zasad (polityki) rachunkowości. Nieopracowanie i niewdrożenie takiego dokumentu przez kierownika wydziału, jako dysponenta budżetu III stopnia, stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁵. Ponadto w Wydziale nie uregulowano zasad obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

W Wydziale sporządzano sprawozdania budżetowe Rb-23PL - kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych, Rb-27PL - kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28PL - kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych.

Badaniom kontrolnym poddano wybraną w sposób celowy próbę 25 dowodów księgowych na kwotę 3 031 534,06 rupii indyjskich (INR). W wyniku badania stwierdzono, że niezgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, zobowiązującą do bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, pięć dowodów księgowych w 2010 r. (dokumentujących operacje gospodarcze o wartości 385 567,7 INR) zostało wprowadzonych do ksiąg rachunkowych w miesiącu następującym po miesiącu zdarzenia gospodarczego. Ponadto w 2010 r., spośród 15 dowodów – dziewięć było kopiami dokumentów oryginalnych, a osiem nie posiadało żadnych adnotacji ze strony wydziału. Na żadnym z dowodów nie było dekretacji wskazującej sposób i miesiąc księgowania. W 2011 r., spośród 10 dowodów – dwa były kopiami dokumentów oryginalnych, sześć nie posiadało żadnych adnotacji naniesionych przez pracowników wydziału, pięć sprawdzonych zostało pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym i zatwierdzonych do wypłaty. Na żadnym z nich nie było wymaganej dekretacji (wskazania miejsca księgowania).

W 2010 r. w dziale 500 *Handel*, w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* dokonano wydatku w wysokości 13,73 euro w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*, pomimo iż wydatki w tym paragrafie nie były planowane.

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Aczkolwiek powyższa kwota jest relatywnie mała, to wydatek stanowił naruszenie art. 162 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych* stanowiącego, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym.

Saldo (Wn) konta 200 *Rozrachunki*, oznaczające należności WPHI w New Delhi, na dzień 30 września 2011 r., wyniosło 0,01 euro. Saldo (Ma) tego konta, oznaczające zobowiązania wydziału, wyniosło natomiast 44 889,33 euro. Saldo to wymaga weryfikacji, gdyż kierownik wydziału (w związku z nieobecnością osoby prowadzącej księgowość) nie potrafił wyjaśnić tytułów kwot zaewidencjonowanych na koncie 200 *Rozrachunki*.

W okresie objętym kontrolą ze służbowych lokali mieszkalnych (administrowanych przez Ambasadę RP) korzystali ówczesny kierownik WPHI z żoną, obecny kierownik WPHI z żoną oraz pracownicy miejscowi z rodzinami (kierowca i sprzątacze). Zryczałtowane obciążenia tych osób z tytułu korzystania z lokali służbowych wynosiły 20,33 euro miesięcznie w przypadku pracowników krajowych oraz 70 INR miesięcznie dla pracowników miejscowych. Kierownik wydziału stwierdził, iż podstawa naliczeń została ustalona przed laty, a zastosowane do niej parametry i kryteria nie są mu znane. W ocenie NIK, powyższe zasady odpłatności, w odniesieniu do kierownika wydziału, odbiegają od przepisów *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej*¹⁶. Prawidłowe ich ustalenie wymaga stosownych ustaleń z Ambasadą RP.

Użytkowanie przez WPHI pomieszczeń biurowych, mieszkalnych, pomocniczych oraz pomieszczeń i terenów ogólnych w kompleksie Ambasady RP w New Delhi odbywało się na podstawie porozumienia zawartego w dniu 2 stycznia 2007 r. pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Ministerstwem Gospodarki. Zgodnie z porozumieniem, użyczenie wydziałowi powierzchni użytkowej do wyłącznego oraz wspólnego użytkowania z Ambasadą było nieodpłatne. WPHI refundował natomiast 7,79% kosztów bieżącego utrzymania obiektów kompleksu Ambasady oraz 11,87% opłat wspólnych. Współczynniki te wyliczone zostały przy założeniu, że wydział dysponuje do wyłącznego użytkowania pomieszczeniami o łącznej pow. 531 m², w tym m.in. biurowymi (ok. 179 m²), dwoma mieszkaniami dla pracowników krajowych (o powierzchni ok. 146,6 m² oraz ok. 119,9 m²) oraz trzema mieszkaniami dla pracowników miejscowych o pow. 82,50 m² (każde o powierzchni 27,50 m²).

Sytuacja w tym zakresie zmieniła się po pożarze w mieszkaniu o pow. 119,9 m² (11 czerwca 2011 r.) i po wyjeździe z Indii (30 czerwca 2011 r.) b. kierownika WPHI, który zajmował większy z lokali. Mieszkanie zniszczone pożarem zostało przejęte przez Ambasadę RP, w wyniku czego WPHI zwrócił się do Ambasady z prośbą¹⁷ o zmianę, począwszy od 1 lipca 2011 r., stawek procentowego udziału w kosztach ogólnych. Ambada nie wyraziła zgody na powyższy termin, zwracając uwagę, iż propozycja ta nie była poparta żadną korespondencją ani inną informacją ze strony WPHI. Jako datę zmiany współczynników kosztów wynajmu Ambada przyjęła dzień 26 lipca 2011 r. W ocenie NIK, przesunięcie powyższego terminu spowodowane było zaniedbaniem wydziału, który nie sporządził w odpowiednim czasie stosownego protokołu zdawczo-odbiorczego mieszkania. Zdaniem NIK, wyjaśnienia, przy współudziale Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wymaga przekazana przez Amb-

¹⁶ Dz. U. Nr 239, poz. 2048 ze zm.

¹⁷ Pismo z dnia 28 lipca 2011 r.

sadę RP informacja (w piśmie z dnia 20 września 2011 r.), jakoby przywołana wyżej umowa ze stycznia 2007 r. została przez Ambasadę wypowiedziana pismem doręczonym do WPHI w dniu 22 grudnia 2010 r., przy czym pismo to miało pozostać bez odpowiedzi. Zdaniem Ambasady, wskutek wypowiedzenia, po dniu 30 czerwca 2011 r. WPHI nie powinien zajmować żadnego lokalu mieszkalnego. Z informacji uzyskanej od Kierownika WPHI w New Delhi¹⁸ wynika, że z dniem 31 stycznia 2012 r. przekazano Ambasadzie również drugie mieszkanie. Wyjaśnienia z Ambasadą wymaga także zwrot odszkodowania za zniszczony podczas pożaru mieszkania sprzęt, stanowiący własność wydziału. Kwestia ta została zasygnalizowana Ambasadorowi RP w piśmie wydziału z dnia 3 października 2011 r. W ocenie NIK, istnieją przesłanki do żądania takiego zwrotu, gdyż WPHI refundował Ambasadzie koszty ubezpieczenia budynków i ich wyposażenia.

WPHI w New Delhi eksploatował dwa samochody służbowe. Dla samochodów tych prowadzona była ewidencja przebiegu i zużycia paliwa, z tym jednak, że począwszy od dnia 1 lipca 2011 r., na polecenie kierownika wydziału, kierowca zobowiązany był do rejestrowania w karcie drogowej stanu licznika na początek i koniec miesiąca, a także w momencie kolejnego tankowania, bez wykazywania danych dotyczących zużycia paliwa. Polecenie to naruszało postanowienia przywołanego już *zarządzenia Nr 27 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 24 września 2010 r. w sprawie zasad gospodarki samochodowej...* W § 2 *zarządzenia* ustalono, że dla samochodów służbowych prowadzi się bieżącą, szczegółową ewidencję przebiegu i zużycia paliwa na podstawie karty drogowej, której wzór stanowi załącznik nr 1 do *zarządzenia*. Tymczasem w karcie drogowej samochodu nr rej. 59 CD 21 za lipiec 2011 r. brak było wyliczenia średniego zużycia paliwa, zaś w karcie za sierpień 2011 r. nie wykazano stanu licznika na koniec miesiąca, co nie pozwoliło na wyliczenie średniego zużycia paliwa. W obydwu przypadkach karta drogowa została jednak zaakceptowana, co potwierdzone zostało podpisem kierownika wydziału. Zastrzeżenia co do rzetelności wypełniania kart drogowych i wyliczenia średniego zużycia paliwa dotyczą również dokumentów za maj 2011 r. (samochód nr rej. 59 CD 21) oraz za czerwiec 2011 r. (samochód nr rej. 59 CD 04). W obydwu przypadkach karty drogowe zostały akceptowane przez ówczesnego kierownika wydziału, pomimo iż niektóre dokonane w nich zapisy były niezrozumiałe (np. kierowca otrzymał kartę, w której stan paliwa wykazano jako *pełny zbiornik* - po pierwszym dniu jazdy, po przejechaniu 45 kilometrów, zakupiono natomiast 37 l paliwa).

W wyniku analizy zapisów na koncie 850 *Fundusz dochodów własnych* ustalono, że sprawozdanie Rb-34 - kwartalne sprawozdanie z wykonania planów finansowych dochodów własnych za IV kwartał 2010 r. sporządzone zostało nierzetelnie. Zawyżono o 404,02 euro wykonanie wydatków w § 4210 *Zakupy materiałów i wyposażenia*. W sprawozdaniu wykazano kwotę 1 145,16 euro, podczas gdy faktycznie wydatkowano 741,14 euro. Powyższa kwota 404,02 euro stanowiła równowartość wydatków związanych z malowaniem pokoju i odnowieniem sali konferencyjnej wydziału po ich zalaniu (były to koszty usług, a nie zakupy). Sumę tę w sprawozdaniu wykazano ponownie w § 4270 *Zakup usług remontowych* w ramach kwoty 435,59 euro (tylko w tym paragrafie wydatek powinien zostać wykazany). W związku z nieobecnością w trakcie kontroli osoby prowadzącej rachun-

¹⁸ Odpowiedź z dnia 6 lutego 2012 r. na wystąpienie pokontrolne – pismo znak WPHI/NIK-4-MB/12.

kowość, kontrolerzy NIK nie mogli wyjaśnić powyższej rozbieżności. W tej sytuacji – w ocenie NIK – konieczne jest dokonanie tego przez właściwe komórki organizacyjne ministerstwa.

3.3. Dochody budżetowe WPHI w Hadze na 2010 r. nie zostały zaplanowane rzetelnie. 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 natomiast 7 910 euro, podczas gdy w planie nie ustalono dochodów z tego tytułu. Z wyjaśnień kierownika wydziału wynikało, że powyższe znaczące różnice pomiędzy wykonaniem i planem dochodów były skutkiem błędu. W przedłożonym do zatwierdzenia planie dochodów (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*.

W dniu 3 marca 2011 r. dokonano 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 we wrześniu 2011 r. Departament Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki poinformował kierownika wydziału, że zostaną dokonane zmiany w planie 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. Kierownik wydziału stwierdził, że zakupu komputera dokonał w marcu 2011 r., zgodnie z zasadami określonymi w piśmie z dnia 12 października 2010 r., otrzymanym z Ministerstwa Gospodarki. Rozliczenia te miały być dokonane bez pośrednictwa planu finansowego wydziału, a wydatek miał bezpośrednio obciążać konto 200 – *Rozrachunki*, subkonto 200-0 *Rozliczenia z Ministerstwem*. W ocenie NIK, dokonując powyższego wydatku, tak jak w przypadku WPHI w Kolonii, naruszono przepis art. 162 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych* oraz przepisy *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*. W ocenie NIK, powyższy czyn kwalifikowany jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

3.4. W wyniku analizy wybranych 50 dowodów księgowych oraz odpowiadającym im zapisom w księgach rachunkowych WPHI w Kopenhadze stwierdzono, że w księgach rachunkowych zapisy księgowe nie zawierały niektórych elementów wymaganych w art. 23 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*, to znaczy daty operacji gospodarczej, daty dowodu księgowego, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji oraz daty dokonania zapisu w księgach rachunkowych. W zapisach księgowych uwidoczniona była tylko data wprowadzenia zapisu do systemu. Sytuacja taka była akceptowalna przy stosowaniu przez wydział kasowej zasady księgowania, obowiązującej do końca 2010 r., natomiast po wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 2011 r. memoriałowej zasady księgowania, powinien ulec modyfikacji system księgowania, w sposób gwarantujący spełnienie wymogów *ustawy o rachunkowości*. Przyczyną powyższego stanu rzeczy było użytkowanie systemu komputerowego, który uniemożliwiał wprowadzenie do zapisów księgowych brakujących elementów. NIK zwraca uwagę, że skutkiem braku wymaga-

nych danych może być nieprawidłowe klasyfikowanie wydatków do okresów sprawozdawczych, a przez to błędne sporządzenie sprawozdań.

4. We wszystkich skontrolowanych wydziałach faktyczne obsady etatowe były różne od ustalonych w regulaminach organizacyjnych tych jednostek.

4.1. Zgodnie z regulaminem w WPHI w Delhi powinno być siedem stanowisk pracy. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnionych był zmienny, przy czym do dnia 31 lipca 2011 r. jednocześnie pracowało nie więcej niż sześć osób (5½ etatu), a począwszy od dnia 1 sierpnia 2011 r. pięć osób (5 etatów). Kierownik wydziału wykonywał także czynności przypisane stanowisku ds. promocji eksportu i inwestycji.

Dwoje spośród wyżej wymienionych pięciu osób to pracownicy miejscowi, pracujący na stanowiskach niewymienionych w regulaminie organizacyjnym, tj. kierownik ds. Rozwoju Biznesu oraz kierownik Biura (osoba zatrudniona na czas określony od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia 2011 r. na podstawie umowy-zlecenia). W Wydziale nie obsadzono natomiast stanowisk ds. informacji i obsługi Portalu Promocji Eksportu, sprzątacza oraz sekretarki-recepcjonistki. Z wyjaśnień kierownika wydziału wynikało, że zadania sekretarki-recepcjonistki wykonuje osoba zatrudniona jako kierownik ds. Rozwoju (nazwa stanowiska, podobnie jak w przypadku kierownika Biura, ma znaczenie dowartościowujące w kontaktach z przedstawicielami miejscowego biznesu i administracji). Usługi sprzątkania bez zawarcia pisemnej umowy wykonywał natomiast inny obywatel indyjski, który na podstawie wystawionego przez siebie rachunku otrzymywał od wydziału należność za każdy miesiąc, rozliczaną w ramach bezosobowego funduszu płac (§ 4170). W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne ze względu na nieudokumentowanie podstawy do dokonywania tego wydatku (brak umowy ze świadczącym usługę).

4.2. W regulaminie organizacyjnym WPHI w Hadze ustalono sześć stanowisk pracy, tj. kierownik WPHI, stanowisko ds. promocji eksportu i inwestycji, stanowisko ds. finansowo – administracyjnych, kierowca – intendent, sekretarka oraz sprzątaczką – 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 w grudniu 2011 r. nie zapadła jednak decyzja w tej sprawie.

4.3. W okresie objętym kontrolą faktyczne zatrudnienie w WPHI w Kolonii odbiegało od postanowień regulaminu. W Wydziale powinno być osiem stanowisk pracy, w tym trzy stanowiska ds. promocji handlu i inwestycji. Faktycznie zatrudnionych było natomiast siedem osób, w tym dwie na stanowiskach ds. promocji.

4.4. W regulaminie organizacyjnym WPHI w Kopenhadze ustalono zatrudnienie na poziomie pięciu etatów, w tym dwa dla stanowisk merytorycznych (kierownik WPHI i stanowisko ds. promocji eksportu i inwestycji) oraz trzy dla stanowisk ryczałtowych (pracownik ds. finansowo – administracyjnych, kierowca – intendent oraz sprzątaczką – kasjerka). Według stanu na dzień 1 stycznia 2010 r. w WPHI zatrudnionych było sześć osób, w tym dodatkowo jeden pracownik merytoryczny. Ostateczną obsadę etatową wydziału na poziomie siedmiu pracowni-

ków ustalono w sierpniu 2011 r. O rozpoczęcie procedury zatwierdzenia nowego *Regulaminu* kierownik WPHI zwrócił się do Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki w dniu 30 sierpnia 2011 r. Projekt nowego *Regulaminu* uwzględniał m.in. utworzenie dwóch nowych stanowisk pracy. Do dnia zakończenia kontroli nie został on jednak zatwierdzony, ze względu na – jak wynikało z wyjaśnień kierownika wydziału - planowane kompleksowe zmiany w regulaminach wszystkich wydziałów.

4.5. NIK zwraca także uwagę, że *Regulamin organizacyjny WPHI w Kolonii*¹⁹ był nieaktualny. Nie dokonano w nim zmian związanych z wejściem w życie zarządzenia nr 128 Ministra Gospodarki z dnia 1 października 2007 r. zmieniającego zarządzenie nr 30 Ministra Gospodarki z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie jednostki budżetowej – Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Konsulatu Generalnego RP z siedzibą w Kolonii. Nie wyłączono z przedmiotu działalności wydziału zadań dotyczących promocji turystyki i współpracy z Polską Organizacją Turystyczną. Zadania te, z dniem 23 lipca 2007 r., zostały przeniesione do zakresu działania ministra właściwego do spraw sportu i turystyki.

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

- 1) spowodowanie weryfikacji przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa wydatków sfinansowanych z dochodów własnych WPHI w New Delhi w 2010 r. oraz salda zobowiązań tego wydziału na dzień 30 września 2011 r.;
- 2) wyjaśnienie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych kwestii trwania umowy, na mocy której WPHI w New Delhi użytkuje pomieszczenia Ambasady RP;
- 3) udzielenie niezbędnej pomocy kierownikowi WPHI w New Delhi w uregulowaniu kwestii odpłatności za użytkowane pomieszczenia Ambasady RP;
- 4) zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego WPHI w Kolonii;
- 5) przeanalizowanie potrzeb kadrowych w poszczególnych Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji oraz doprowadzenie do zgodności faktycznych liczebności pracowników oraz rodzajów stanowisk pracy z postanowieniami regulaminów organizacyjnych tych wydziałów;
- 6) zweryfikowanie faktycznej znajomości przepisów regulujących gospodarkę finansową WPHI przez osoby prowadzące tę gospodarkę;
- 7) wzmożenie kontroli zarządczej w zakresie gospodarki finansowej WPHI, stanowiących jednostki w dziale administracji rządowej kierowanym przez Pana Premiera.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji

¹⁹ Zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 26 października 2007 r.

o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

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

Dyrektor
Departamentu Gospodarki Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

(-) z up. Lech Oniszczenko

Wicedyrektor

31.05.2012 r.