



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 19 stycznia 2011 r.

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

P/10/005
KGP-4101-08-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki², kontrolę realizacji zadań w zakresie międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 5 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze *Wystąpienie pokontrolne*.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonego uchybienia, ocenia realizację przez Ministra Gospodarki zadań związanych z międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju. W okresie objętym kontrolą na realizację powyższych zadań wykorzystano wprawdzie tylko część otrzymanych środków budżetowych, ale przyczyny tego stanu rzeczy – w przypadku dwóch z trzech realizowanych zadań – nie leżały po stronie Ministra. Stwierdzone uchybienie polegało na zaplanowaniu w zbyt późnym terminie wszczęcia

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: Ministerstwo lub MG.

procedury zamówienia publicznego w ramach jednego zadania, wskutek czego konieczne było przesunięcie jego realizacji na rok następny.

2. W latach 2008-2010 (I półrocze) Minister Finansów przesunął środki z rezerwy celowej w wysokości 1 115 895 zł do Ministerstwa Gospodarki na realizację 3 projektów pomocowych: *Szkolenia dla przedstawicieli ukraińskiej administracji i instytucji otoczenia biznesu z zakresu wprowadzania towarów na rynek Unii Europejskiej*³, *Implementacji reguł WTO*⁴ *do krajowego porządku prawnego Republiki Azerbejdżanu w dziedzinie rolnictwa oraz Wsparcia dla budowy podstaw Narodowej Infrastruktury Informacji Geoprzestrzennej Ukrainy*. Z kwoty tej wykorzystano 364 537,75 zł (32,7% rezerwy), co wiązało się z niepełnym wykonaniem zadań, w wyniku czego osiągnięto tylko częściowo zakładane cele realizowanych projektów.

2.1. Celem *Szkolenia dla przedstawicieli ukraińskiej administracji i instytucji otoczenia biznesu z zakresu wprowadzania towarów na rynek UE* było przekazanie przedstawicielom ukraińskiej administracji i instytucji otoczenia biznesu informacji na temat przepisów prawnych związanych z wprowadzeniem wybranych kategorii towarów na rynek UE, a także przekazanie polskich doświadczeń dotyczących dostosowania systemu prawnego do przepisów prawa wspólnotowego. Na realizację tego projektu MG otrzymało kwotę 128 050 zł pochodzącą z rezerwy celowej, którą przekazało⁵ Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁶ (projektodawca i finalny realizator projektu). Dla otrzymanej dotacji PARP prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgowo-finansową. Zgodnie ze *Sprawozdaniem merytoryczno-finansowym*, ze środków tych PARP sfinansowała wizytę studyjną przedstawicieli ukraińskich organizacji w Polsce oraz organizację seminariów na Ukrainie. Z rezerwy celowej PARP wykorzystwała kwotę 85 602,23 zł (66,1% dotacji MG). W dniu 13 stycznia 2009 r. PARP (która również współfinansowała projekt) zwróciła na konto MG niewykorzystaną kwotę dotacji (42 447,77 zł) wraz z odsetkami od niej (867,79 zł). Mniejsze niż planowane koszty realizacji projektu były związane, według PARP, z korzystnym kursem dolara na Ukrainie oraz udziałem w projekcie ekspertów, którzy za swoją pracę nie pobierali wynagrodzenia, a także z niższą niż planowano ceną biletów lotniczych. Niewykorzystane przez PARP środki rezerwy celowej zostały przekazane przez MG do budżetu w dniu 23 stycznia 2009 r.

³ Dalej: UE.

⁴ *World Trade Organization* – Światowa Organizacja Handlu.

⁵ Zgodnie z *Umową o dotację celową* zawartą pomiędzy MG i PARP w dniu 1 października 2008 r.

⁶ Dalej: PARP.

Pismem z dnia 30 stycznia 2009 r. PARP przesłała Ministerstwu Spraw Zagranicznych⁷ (oraz MG) sprawozdanie końcowe z realizacji projektu *Szkolenia dla przedstawicieli ukraińskiej administracji i instytucji otoczenia biznesu z zakresu wprowadzania towarów na rynek UE*. Sprawozdanie zostało przesłane terminowo oraz zawierało wszystkie elementy określone przez MSZ w *Wytycznych dla organów administracji rządowej ubiegających się o finansowanie projektów pomocowych w roku 2008*⁸, tj. dane o projekcie, informację finansową (wysokość budżetu projektu, kwotę zrealizowanych wydatków z rezerwy celowej, kwotę która została zwrócona do budżetu państwa wraz z informacją o przyczynach niewykorzystania całości budżetu), informację o zrealizowanych działaniach czy o osiągniętych bezpośrednich efektach zrealizowanego przedsięwzięcia.

Wykazane w sprawozdaniu wydatki na pomoc zagraniczną prawidłowo, zdaniem NIK, zostały zakwalifikowane jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ang. *Official Development Assistance – ODA*)⁹.

2.2. Projekt *Implementacji reguł WTO do krajowego porządku prawnego Republiki Azerbejdżanu w dziedzinie rolnictwa* był realizowany przez Departament Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej MG¹⁰ w latach 2008-2009 w całości z rezerw celowych. Budżet projektu w 2008 r. wynosił 186 845 zł, z czego wydatkowano 34 235,52 zł (18,3% rezerwy celowej 2008 r.), a do budżetu zwrócono 152 609,48 zł. W ramach projektu zorganizowano w Baku jednodniowe szkolenie/seminarium dla azerskich ekspertów. Niewykorzystanie kwoty rezerwy celowej wynikało z nieopracowania „Analizy wdrażania reguł WTO do krajowego porządku prawnego Republiki Azerbejdżanu w dziedzinie rolnictwa w języku rosyjskim i języku angielskim”, na którą w budżecie projektu na 2008 r. zaplanowano środki w wysokości 147 000 zł. Projekt był następnie realizowany z rezerwy celowej 2009 r., którego budżet wynosił 147 000 zł, z czego wydatkowano 134 200 zł (91,3% rezerwy celowej

⁷ Dalej: MSZ.

⁸ *Wytyczne dla organów administracji rządowej ubiegających się o finansowanie projektów pomocowych w latach 2008 i 2009* (dalej zwane *Wytycznymi*) skierowane zostały przez MSZ do organów administracji rządowej zainteresowanych realizacją projektów z zakresu pomocy zagranicznej (projektów pomocowych) na rzecz krajów rozwijających się i przechodzących transformację ustrojową. Realizacja projektów z zakresu pomocy zagranicznej była finansowana/współfinansowana z rezerwy celowej budżetu państwa nr 43 pt. *Implementacja polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego*, pozostającej w dyspozycji Ministra Spraw Zagranicznych.

⁹ Oficjalna Pomoc Rozwojowa to zgodnie z definicją OECD: darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach. Pożyczki są liczone jako ODA tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości przynajmniej 25% wartości pomocy. Do ODA nie zalicza się przedsięwzięć m.in. w takim zakresie jak: pomoc wojskowa, szkolenia policji w celach paramilitarnych, programy kulturalne i sportowe, badania, misje pokojowe.

¹⁰ Dalej: DWD.

2009 roku), a do budżetu zwrócono 12 800 zł. W ramach projektu w 2009 r. zrealizowano jedno działanie związane z opracowaniem ww. „Analizy”.

Zdaniem zastępcy dyrektora DWD Elżbiety Bodio¹¹, konieczność wszczęcia procedury zamówienia publicznego oraz ok. 4-miesięczny termin wykonania „Analizy” po podpisaniu umowy z jej wykonawcą zadecydowały o niezrealizowaniu powyższego opracowania w 2008 r. NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem oba (na 2008 r. i 2009 r.) *Wnioski o dofinansowanie projektu* zostały przesłane do MSZ w przybliżonych okresach, tj. w dniach 30 kwietnia 2008 r. i 8 kwietnia 2009 r., a rzeczywisty czas opracowania „Analizy” wyniósł ok. 1,5 miesiąca¹². Rzeczywistym powodem niewykorzystania rezerwy celowej 2008 r. było, w ocenie NIK, zbyt późne zaplanowanie rozpoczęcia przetargu na opracowanie „Analizy”. Zgodnie bowiem z harmonogramem działań, stanowiącym załącznik do *Wniosku o dofinansowanie projektu* przetarg ten miał zostać uruchomiony w czerwcu 2008 r. Termin ten został zmieniony (na kwiecień 2009 r.) w kolejnym *Wniosku*.

Pismami z dnia 29 stycznia 2009 r. i 29 stycznia 2010 r., tj. w terminach i na zasadach określonych w *Wytycznych*, MG przesłało MSZ sprawozdania z realizacji ww. projektu w 2008 r. i 2009 r. Wykazane w nich wydatki na pomoc zagraniczną prawidłowo zostały zakwalifikowane jako ODA.

2.3. Projekt Wsparcia dla budowy podstaw Narodowej Infrastruktury Informacji Geoprzestrzennej Ukrainy był realizowany przez Departament Rozwoju Gospodarki MG¹³ w latach 2008-2009 w całości z rezerw celowych. Budżet projektu w 2008 r. wynosił 315 000 zł. Projekt w 2008 r. nie był realizowany, gdyż – jak wynika z dokumentów załączonych do wyjaśnień zastępcy dyrektora DRG Zbigniewa Kamińskiego – zbyt krótkie były terminy realizacji zadania, należało zastosować przepisy *ustawy o zamówieniach publicznych* i przede wszystkim uwzględnić w postępowaniu o udzielenie zamówienia instytucje ukraińskie (współrealizatorzy projektu), które ostatecznie nie dostarczyły dokumentów wymaganych do przeprowadzenia tego postępowania. Budżet projektu na 2009 r. zaplanowano na 339 000 zł, z którego wykorzystano 110 500 zł (32,6% rezerwy celowej 2009 r.). Środki te przeznaczono na opracowanie ekspertyzy głównej pt. „Analiza stanu składowych i potrzeb Narodowej Infrastruktury Informacji Geoprzestrzennej i Katastru

¹¹ Pismo zastępcy dyrektora Departamentu Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej Elżbiety Bodio z dnia 3 stycznia 2009 r. do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MG w sprawie przyczyn niewykorzystania w 2008 r. środków finansowych na realizację projektu oraz pismo do MSZ z dnia 29 stycznia 2009 r.

¹² Zgodnie z umową o dzieło z dnia 23 października 2009 r., „Analiza” została sporządzona w grudniu 2009 r.

¹³ Dalej: DRG.

Ukrainy z perspektywy polskich doświadczeń” oraz czterech analiz szczegółowych. Niewykorzystane środki w wysokości 228 500 zł zwrócono do budżetu.

MG przekazało MSZ sprawozdanie merytoryczne i finansowe z realizacji projektu pn. *Wsparcie dla budowy podstaw Narodowej Infrastruktury Informacji Geoprzestrzennej Ukrainy* pismem z dnia 28 stycznia 2010 r. W sprawozdaniu wskazano, że wykonawca ukraińskiej części projektu (Instytut ds. Problemów Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy) ostatecznie wycofał się z realizacji projektu. Autorzy sprawozdania wskazali ponadto na negatywny wpływ niestabilnej sytuacji politycznej na Ukrainie na przebieg realizacji projektu oraz brak zrozumienia ze strony partnera ukraińskiego dla procedur i wymagań administracyjnych obowiązujących w państwach unijnych. Sprawozdanie zostało przesłane w terminach i na zasadach określonych w *Wytycznych*. Wykazane w nich wydatki na pomoc zagraniczną prawidłowo zostały zakwalifikowane jako ODA.

3. NIK nie zgłasza uwag do realizacji w latach 2008-2010 (I półrocze) przez MG (w ramach pomocy wielostronnej) składek członkowskich do organizacji międzynarodowych oraz składek dobrowolnych na poczet polskiej pomocy rozwojowej ODA. W latach 2008-2010 (I półrocze) MG przekazało składki członkowskie i stanowiące ODA do następujących organizacji: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, Międzynarodowa Organizacja Drewna Tropikalnego i Międzynarodowy Komitet Doradczy ds. Bawełny. W badanym okresie, łączne wydatki na składki członkowskie do tych organizacji wyniosły odpowiednio: 2 311 366 zł, 2 349 440 zł i 2 190 055 zł. MG w latach 2008-2009 realizowało na rzecz regionalnych programów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD¹⁴) składki dobrowolne, które posiadały status ODA (np. dokonana w 2008 r. wpłata 355 270 zł na rzecz *Programu Konkurencyjności Eurazja* została wykorzystana przez Sekretariat OECD do pokrycia kosztów zwianych z rozpoczęciem tego *Programu*). W czerwcu 2009 r. podjęto decyzję o dofinansowaniu, organizowanej przez UNIDO, międzynarodowej konferencji *Towards an Integrated Agenda Beyond 2020*. Zaliczana do ODA wpłata dobrowolna w wysokości 25 000 EUR pochodziła – jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Polityki Handlowej Mieczysław Nogaj – z wolnych środków w budżecie MG.

MG informowało MSZ o wysokości wpłacanych przez resort lub podległe mu instytucje wpłat na rzecz organizacji, programów i funduszy w latach 2008-2009, z podziałem na składki obowiązkowe i wpłaty dobrowolne.

¹⁴ *Organization for Economic Co-operation and Development.*

4. W badanym okresie Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MG¹⁵ przeprowadziło zadanie audytowe „Planowania, wydatkowania i monitorowania środków finansowych przekazywanych na rzecz współpracy z OECD”, którego przedmiotem była realizacja zobowiązań związanych z uiszczaniem składki obowiązkowej do I części budżetu OECD oraz planowanie, uruchamianie i monitorowanie środków finansowych na rzecz składek dobrowolnych OECD. Zadanie audytowe zostało ujęte w *Planie audytu wewnętrznego na 2008 rok*. Zalecenia poaudytowe (m.in. odnośnie przestrzegania przepisów wewnętrznych MG w zakresie terminów przekazywania oryginałów faktur do Departamentu Budżetu i Finansów MG oraz dokonywanie ich sprawdzenia pod względem merytorycznym przed przekazaniem) zostały zrealizowane.

BKA nie przeprowadzało natomiast kontroli dotyczącej udzielonej, w latach 2008-2010 (I półrocze) pomocy zagranicznej z rezerw celowych. Biorąc pod uwagę wysokość środków wykorzystanych na realizację projektów pomocowych, jak i niskie wykorzystanie na to rezerw celowych, NIK przyjmuje do wiadomości deklarację Dyrektora Generalnego MG Henryka Szymańskiego o „wzięciu pod uwagę możliwość ujęcia, w *Planie kontroli na 2011 rok*, kontroli wewnętrznej w komórkach organizacyjnych MG w zakresie wykonywania zadań związanych z udzielaniem pomocy zagranicznej w latach 2008-2010”.

5. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wniosek o rozważenie przeprowadzenia kontroli planowania i rozliczenia projektów pomocowych realizowanych przez MG w latach 2008-2010.

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 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.

(-) Stanisław Jarosz

Wiceprezes NIK

¹⁵ Dalej: BKA.