



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4100-001-07/2014

P/14/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. Wykonanie planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej w 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Tomasz Tokajuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89156 z dnia 13 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Polska Organizacja Turystyczna, ul. Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa, zwana dalej „POT”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Szmytke, Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ wykonanie planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej w 2013 r.
Uzasadnienie oceny	Planowane przychody w kwocie 97.799 tys. zł wykonano w wysokości 96.263 tys. zł, tj. w 98%, a planowane koszty w kwocie 97.799 tys. zł – w wysokości 96.220 tys. zł, tj. 98%. Pozytywna ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 38,8% wydatków poniesionych w 2013 r., w tym finansowanych ze środków Unii Europejskiej (UE), które zostały zrealizowane w sposób celowy, gospodarny i rzetelny. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym zostało sporządzone terminowo i rzetelnie. Pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono skuteczność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych oraz zgodność ksiąg rachunkowych z zasadami rachunkowości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: 1) zaniechania zmiany planu finansowego, mimo zmniejszenia dotacji celowej o 33 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²; 2) naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ poprzez: niedokonywanie w okresie styczeń – grudzień 2013 r. zapisów księgowych w sposób trwały (art. 23 ust. 1); niesporządzanie na podstawie zapisów na kontach księgi głównej na koniec poszczególnych miesięcy 2013 r. zestawień obrotów i sald (art. 18 ust. 1); brak w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości informacji o użytkowanych programach księgowych i ich wersjach oraz o datach rozpoczęcia eksploatacji (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 10 ust. 2); 3) wydatkowania kwoty 46 tys. zł z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych poprzez przekroczenie planowanych kosztów.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330, ze zm., zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i kosztów

Opis stanu
faktycznego

Prezes POT złożył do Ministerstwa Sportu i Turystyki (MSiT) projekt planu finansowego na 2013 r., uwzględniający przychody z dotacji podmiotowej w wysokości 39.167 tys. zł wraz z częścią opisową oraz projekt planu finansowego w układzie zadaniowym na 2013 r. i lata następne wraz z uzasadnieniem. Projekt planu finansowego został zatwierdzony przez Radę POT w dniu 22 sierpnia 2012 r. W projekcie planu określono przychody i koszty POT ogółem w kwotach po 47.266 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4-34, 35-36, 37-64)

Plan finansowy na 2013 r., dostosowany do wielkości określonych w ustawie budżetowej na rok 2013⁴, został przyjęty przez Radę POT w dniu 19 lutego 2013 r. W planie finansowym zaplanowano przychody i koszty w kwotach po 60.451 tys. zł. Do zwiększonej kwoty przychodów z tytułu dotacji podmiotowej dostosowano odpowiednio planowane koszty realizacji zadań przyjętych w projekcie planu zadaniowego POT na 2013 r. W trakcie 2013 r. dokonano pięciu zmian planu finansowego i planu w układzie zadaniowym, które zostały zatwierdzone przez Ministra Sportu i Turystyki.

Plan finansowy po zmianach określał przychody i koszty w wysokości po 97.799 tys. zł, w tym:

- przychody, z tego: dotacje budżetowe w kwocie łącznej 50.223 tys. zł (dotacja podmiotowa – 39.167 tys. zł, dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – 11.056 tys. zł, w tym 8.056 tys. zł na pokrycie kosztów projektów w ramach Działania 6.3 *Promocja turystycznych walorów Polski* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (PO IG) i 3.000 tys. zł na finansowanie i współfinansowanie projektu Pomocy Technicznej Działania 9.1., 9.2., 9.3. PO IG, 2007-2013⁵) oraz pozostałe przychody – 47.576 tys. zł (współfinansowanie imprez promocyjnych oraz dochody z działalności gospodarczej – 1.925 tys. zł, środki na finansowanie projektów w ramach Działania 6.3 PO IG – 45.651 tys. zł),
- koszty, z tego: koszty funkcjonowania POT w kwocie 9.786 tys. zł, koszty realizacji zadań przez POT i Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej za granicą (POIT) w kwocie 32.306 tys. zł, pozostałe koszty związane z realizacją projektów finansowanych ze środków UE w kwocie 55.707 tys. zł (Działanie 6.3 projekt *Promujmy Polskę Razem* – 24.615 tys. zł i projekt *Lubię Polskę* – 28.092 tys. zł oraz Pomoc Techniczna Działania 9.1., 9.2., 9.3. – 3.000 tys. zł).

Plan finansowy oraz plan finansowy w układzie zadaniowym zostały sporządzone zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej⁶, art. 31 i 32 ustawy o finansach publicznych oraz szczegółowymi zasadami opracowania i zmiany planów finansowych określonymi w zarządzeniach Prezesa POT.

(dowód: akta kontroli str. 65-91, 92-129, 130-147, 148-167, 168-190, 191-196, 197-211)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie dokonano zmiany planu finansowego na 2013 r., dotyczącej zmniejszenia przychodów i kosztów o kwotę 33 tys. zł z tytułu zmniejszenia dotacji celowej na realizację projektu Pomocy Technicznej Działania 9.3. *Informacja i promocja* ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO IG, związanego z Działaniem 6.4 *Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym*.

Stanowiło to naruszenie art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowiącego, że zmiany w zakresie przychodów i kosztów ujętych w rocznych planach finansowych

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169, ze zm.), zwana dalej „ustawą budżetową z dnia 25 stycznia 2013 r.”, oraz ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 27 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212), zwana dalej „znowelizowaną ustawą budżetową”.

⁵ W związku z Działaniem 6.4. *Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym* PO IG, dla którego POT pełni funkcję Instytucji Wdrażającej.

⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 689, ze zm., zwana dalej „ustawą o POT”.

jednostek sektora finansów publicznych, wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym.

Główny Księgowy w Biurze Prezesa POT wyjaśniła, że nie dokonano zmiany planu finansowego, co wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 185-190, 1158-1159, 1294-1313, 1372-1376, 1384-1388)

2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zasady (politykę) rachunkowości POT określały zarządzenia Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej nr 3/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. oraz nr 37/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. Zasady dotyczyły prowadzenia ksiąg rachunkowych w POT i POIT oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych dla projektów realizowanych w ramach Działania 6.3 i 6.4 PO IG oraz Pomocy Technicznej. Procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów zostały określone w zarządzeniu Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej nr 1/2013 z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu, kontroli i przechowywania dokumentów finansowo-księgowych w Polskiej Organizacji Turystycznej.

Od 18 marca 2010 r. Prezes POT powierzył Głównemu Księgowemu w Biurze Prezesa POT obowiązki w zakresie rachunkowości (art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości) oraz gospodarki finansowej POT (art. 53 i art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 288-332, 333-377, 378-411, 1154-1155)

W 2013 r. w POT funkcjonował system księgowości komputerowej Quorum (wprowadzony od stycznia 2013 r. do obsługi POT) oraz Advantec (użytkowany od stycznia 2009 r. do obsługi POIT). Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości i polityce przetwarzania danych osobowych.

System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości w zakresie zapewnienia kontroli poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 pkt 1-4 i ust. 4).

(dowód: akta kontroli str. 412-420, 421-431, 636-644, 1229-1234)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów kont 501, 502, 503, 504, 507, 550, 551 dzienników obrotów Rejestr zobowiązań, Zobowiązania zagraniczne, Sumy do rozliczeń, Lista Płac wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej⁷ 105 dowodów księgowych na kwotę 35.517,2 tys. zł oraz 19 dowodów księgowych na kwotę 1.847,8 tys. zł wybranych w drodze doboru celowego. Wydatki ogółem objęte badaniem stanowiły 38,8% poniesionych kosztów POT w 2013 r.

Dowody sprawdzono 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. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. Wydatki finansowane z budżetu UE były zgodne z umowami o dofinansowanie projektów i dokonane w okresie kwalifikowalności.

W 2013 r., zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, przeprowadzono inwentaryzację stanu aktywów i pasywów (środków trwałych, stanu gotówki w kasie, materiałów) w drodze spisu z natury oraz weryfikacji i potwierdzenia sald kont.

(dowód: akta kontroli str. 1279-1283, 1714-1716, 1721-1725)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W księgach rachunkowych POT w trakcie 2013 r. nie dokonywano zapisów księgowych w sposób trwały, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany.

⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Stwierdzono, że zapisy kont analitycznych za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2013 r. nie zawierały numerów pozycji dziennika prowadzonego w formie dzienników obrotów dla poszczególnych rejestrów. Wszystkie zapisy księgowe za okres styczeń – listopad 2013 r. zostały zatwierdzone i wprowadzone do dziennika obrotów w formie zapisu trwałego przeniesionego do dziennika obrotów (z nadaniem numeru pozycji w dzienniku) w dniu 4 lutego 2014 r., a za grudzień 2013 r. – w dniu 20 lutego 2014 r.

Zapisy księgowe w 2013 r. były zaakceptowane, tj. zablokowane do edycji, przy czym nie była to blokada nieodwołalna, ponieważ system umożliwiał wycofanie przez osobę uprawnioną do wcześniejszej akceptacji oraz zmianę i modyfikację zapisu, i nie spełniały wymogu trwałości. Zatwierdzanie zapisów księgowych nie odbywało się na bieżąco, pomimo że system księgowości pozwalał na ich zatwierdzanie na bieżąco lub na wskazany dzień. Instrukcja określająca zasady sporządzania, obiegu, kontroli i przechowywania dokumentów finansowo-księgowych w POT nie określała stosowanych w jednostce zasad zapisu księgowego, tj. od akceptacji dokumentu księgowego do zatwierdzenia zapisu księgowego (zapis trwały).

(dowód: akta kontroli str. 432-466, 469-508, 651-869, 1233-1234, 1344-1371)

Główny Księgowy w Biurze Prezesa POT wyjaśniła, że przyczyną powyższego było wprowadzenie w POT w 2013 r. nowego programu księgowego, który posiada dwa poziomy zatwierdzania zapisów księgowych: akceptację i zatwierdzenie. Akceptacja powoduje zablokowanie dokumentów do edycji, dokumenty nie mogą być cofnięte ani zmienione, natomiast może być cofnięta akceptacja w celu wprowadzenia dodatkowych zapisów korygujących. Poziom akceptacji umożliwia wskazanie dokumentów, które zostaną zaakceptowane oraz zablokowane do edycji. System nie pozwala na usuwanie zaakceptowanych zapisów księgowych. Zatwierdzenie zapisów powoduje, że zapisy księgowe przenoszone są do dziennika obrotów, zatwierdzone zapisy są podstawą do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego. W 2013 r. POT akceptował dokumenty w trakcie roku. Zatwierdzone zapisy księgowe są przenoszone do dziennika obrotów przed okresem sporządzenia sprawozdania finansowego POT.

(dowód: akta kontroli str. 509-511, 638-640, 1372-1376, 1386-1388)

2. W POT nie sporządzano na koniec poszczególnych miesięcy 2013 r. zestawień obrotów i sald kont księgi głównej, co było niezgodne z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości zobowiązującym do sporządzania zestawień obrotów i sald na podstawie zapisów na kontach księgi głównej na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca.

Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej nie były sporządzane na koniec każdego miesiąca 2013 r., w terminie sporządzania obowiązujących kwartalnych sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz półrocznych sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, sporządzenia miesięcznego wykonania planu finansowego ani innych rozliczeń finansowych (ZUS). Stwierdzono, że kontrolowana jednostka sporządzała zestawienia obrotów i sald kont tylko niektórych kont księgi głównej (zespołu 1, 2, 5, 7). Zestawienia te nie obejmowały obrotów i sald wszystkich kont księgi głównej określonych w polityce (zasadach) rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 870-990, 1233-1234)

Główny Księgowy w Biurze Prezesa POT wyjaśniła, że zestawienia obrotów i sald nie były drukowane miesięcznie, ale POT sporządzał wydruki, które były elementem zestawienia obrotów i sald w zakresie niezbędnym do wprowadzenia danych do sprawozdań okresowych wymaganych odrębnymi przepisami. W POT drukowane były szczegółowe zestawienia obrotów i sald z kont pomocniczych księgi głównej, tj.: rozrachunki z odbiorcami i dostawcami według kontrahentów, rozrachunki publicznoprawne, ewidencja szczegółowa dla potrzeb VAT (rejestry zakupów i sprzedaży), ewidencja szczegółowa kosztów operacyjnych według ich rodzajów oraz miejsc ich powstawania.

(dowód: akta kontroli str. 509-511, 635-640)

3. Polityka rachunkowości POT nie zawierała wykazu użytkowanych od 2013 r. programów księgowych Quorum, użytkowanych wersji programów księgowych Quorum i Advantec oraz informacji o datach rozpoczęcia ich eksploatacji, co było niezgodne z art. 10 ust. pkt 3 1 lit. c i art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 288-290, 333-335, 432-466, 467-468, 481-484, 1229-1232)

Prezes POT stwierdził, że w polityce rachunkowości opisano w sposób ogólny informacje o użytkowanych programach, a w zakresie szczegółowym zastosowano odesłanie do instrukcji użytkowania w formie papierowej oraz elektronicznej. Prezes POT wyjaśnił, że wersja oprogramowania Quorum została zatwierdzona w momencie podpisywania umowy licencyjnej, tj. 31 października 2012 r., w związku z czym nie zatwierdzano kolejnych wersji programów, gdyż aktualizacje te nie stanowiły zmiany licencji.

Zdaniem NIK podpisanie umowy na zakup licencji programów nie stanowiło zatwierdzenia przez kierownika jednostki programów księgowych do stosowania oraz aktualizacji kolejnych użytkowanych wersji programów w polityce rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 412-431, 1372-1376, 1386-1388)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych na koniec IV kwartału 2013 r., tj. kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały sporządzone i przekazane do MSiT w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz należności i zobowiązań na koniec 2013 r. Zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W sprawozdaniu Rb-N (korekta) wykazano należności w kwocie 4.250.568,47 zł (w tym: 4.242.349,02 zł – środki pieniężne na rachunkach bankowych i 8.219,45 zł – środki w kasie) oraz należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 46.664,50 zł. Kwoty należności były zgodne z inwentaryzacją środków pieniężnych na rachunkach bankowych, w kasie, czeków, weksli, papierów wartościowych POT na dzień 31 grudnia 2013 r., stanem należności wymagalnych na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz ewidencją księgową.

Na koniec 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z (w sprawozdaniu wykazano zerowy stan zobowiązań).

(dowód: akta kontroli str. 538-555, 556, 1339-1341)

Do okresów sprawozdawczych roku 2013 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

W POT przyjęto system mieszany ewidencji kosztów, tj. koszty bezpośrednie ewidencjonowane są na kontach zespołu 5 oraz 7 i są na bieżąco ewidencjonowane w układzie budżetu zadaniowego oraz koszty pośrednie (wg wskaźników %) ewidencjonowane na kontach zespołu 5 i 7 i rozliczane w układzie zadaniowym, po zakończeniu miesiąca, na kontach pozabilansowych (zespół 9). Koszty ewidencjonowane są na poszczególne poddziałania, a następnie w drodze scalania danych w sprawozdawczości prezentowane dla działań, podzadań i zadań.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ2) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że – według stanu na dzień 20 lutego 2014 r. – kwota planowanych wydatków, tj. 97.799 tys. zł wynikała z planu finansowego, a wydatków wykonanych – 96.218,9 tys. zł wynikała z kosztów pośrednich strony Wn konta 980 *Plan finansowy*, kosztów bezpośrednich strona Wn kont 501, 502, 503, 504, 507, kosztów bezpośrednich 14 POIT strona Wn kont 768 (od 768-01 do 768-14), które wyliczono zgodnie z przyjętymi zasadami ewidencji kosztów w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone i przekazane do MSiT w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1012-1020, 1021-1027, 1028-1047)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Wykonanie przychodów i kosztów

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane na 2013 r. przychody w wysokości 97.799 tys. zł wykonano w kwocie 96.263 tys. zł, tj. w 98%. Przychody były niższe od osiągniętych w 2012 r. o 213 tys. zł, tj. 0,2%.

Wykonanie przychodów POT w 2013 r. według źródeł przychodów było następujące:

- dotacja podmiotowa – 39.167 tys. zł, tj. 100% planu,
- dotacja celowa – 10.628 tys. zł, tj. 96% planu (dotacja na realizację projektów na Działanie 6.3 *Promocja turystycznych walorów Polski* PO IG – 7.873 tys. zł oraz dotacja na realizację projektu Pomocy Technicznej 9.1, 9.2, 9.3 w ramach Działania 6.4 *Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym* PO IG – 2.755 tys. zł),
- pozostałe przychody – 46.468 tys. zł, tj. 98% planu, w tym przychody ze środków UE na realizację projektów *Promujemy Polskę Razem* i *Lubię Polskę* w ramach Działania 6.3 *Promocja turystycznych walorów Polski* PO IG – 44.616 tys. zł.

Uzyskanie w 2013 r. niższych przychodów w stosunku do planowanych spowodowane było niższym wykorzystaniem środków UE wskutek oszczędności powstałych w wyniku udzielenia zamówień publicznych, opóźnieniem rozpoczęcia działań w kampanii promocyjnej w Rosji i na Ukrainie zaplanowanych na listopad 2013 r. (zadania przesunięto na I kwartał 2014 r.), wyższymi ujemnymi różnicami kursowymi od poniesionych kosztów na wykonanie Polskich Stoisk Narodowych na targach, niższymi kosztami szkoleń i zakupu publikacji, oszczędnościami w wydatkowaniu środków na sprzęt komputerowy i materiały promocyjne w ramach projektu Pomocy Technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 992-993, 1156-1176, 1217-1218, 1731-1735, 1753-1754)

Przychody POIT w 2013 r. wyniosły 17.904,1 tys. zł (100% planowanych) i były niższe od osiągniętych w 2012 r. o 119,9 tys. zł, tj. 0,7%. Niewykorzystane przez POIT środki dotacji podmiotowej w kwocie 0,45 tys. zł zostały zwrócone w obowiązującym terminie na rachunek bankowy MSiT.

(dowód: akta kontroli str. 1566-1585)

W 2013 r. POT lokowała wolne środki ze sprzedaży rzeczowych składników mienia w formie depozytu overnight u Ministra Finansów, uzyskując z tego tytułu odsetki w kwocie 0,1 tys. zł. Środków z dotacji budżetowych nie lokowano.

(dowód: akta kontroli str. 1048-1146, 1147-1149, 1218-1220)

Na 31 grudnia 2013 r. wystąpiły należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 46,7 tys. zł. W celu odzyskania należności wysłano noty księgowe, wezwania do zapłaty oraz składano pozwy o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. W 2013 r. odzyskano należności w kwocie 1,5 tys. zł, a w styczniu-lutym 2014 r. – 33,2 tys. zł. W celu odzyskania pozostałych należności prowadzono działania windykacyjne.

Na koniec 2013 r. należności niewymagalne wyniosły 715,4 tys. zł, w tym m.in. od odbiorców i dostawców – 254,7 tys. zł, z tytułu zaliczek na realizację projektów UE – 130,1 tys. zł, należności POIT – 182,8 tys. zł, inne należności – 147,8 tys. zł.

W 2013 r. nie wystąpiły należności przedawnione, ani należności nie umarzano. POT nie udzielała pożyczek i nie posiadała należności z tytułu pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 538-558, 1222-1227, 1684-1703, 1731-1735, 1751-1754)

W 2013 r. poniesiono koszty w wysokości 96.220 tys. zł, tj. 98% planu. Wykonanie kosztów były niższe o 175 tys. zł, tj. o 0,2% w porównaniu do 2012 r. (96.395 tys. zł).

Niższe wykonanie planu kosztów w 2013 r. wynikało z przesunięć w czasie wykonania zadań związanych z projektami unijnymi w ramach PO IG, niższych kosztów realizacji zadań promocyjnych, oszczędności w realizacji zadań oraz z różnic kursowych dotyczących realizacji zadań promocyjnych za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1159, 1284, 1377-1381, 1731-1735, 1753-1754)

Poniesione przez POT w 2013 r. koszty obejmowały:

- koszty funkcjonowania POT (Warszawa) – 9.785 tys. zł (100% planu),
- koszty realizacji zadań, w tym koszty POIT – 31.191 tys. zł (97% planu),
- koszty projektów realizowanych w ramach PO IG – 55.244 tys. zł (99% planu).

Koszty rodzajowe wyniosły:

- koszty funkcjonowania POT (Warszawa) – 9.785 tys. zł, w tym: wynagrodzenia osobowe – 6.215 tys. zł, pochodne od wynagrodzeń (składki na ubezpieczenie społeczne, składki na Fundusz Pracy) – 957 tys. zł, pozostałe usługi obce – 2.495 tys. zł, pozostałe koszty funkcjonowania (odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – ZFŚS) – 118 tys. zł,
- koszty realizacji zadań – 31.191 tys. zł, w tym: działalność POIT – 18.305,1 tys. zł, grant *EDEN 2013* – 317,6 tys. zł, koszty realizacji zadań promocyjnych – 12.431,7 tys. zł, pozostałe koszty realizacji zadań (delegacji) – 136,6 tys. zł,
- pozostałe koszty – koszty projektów w ramach PO IG – 55.244 tys. zł (99,2% zaplanowanych), w tym: Działanie 6.3 PO IG – 52.489 tys. zł, Pomoc Techniczna w ramach Działania 9.1., 9.2., 6.3. PO IG – 2.755 tys. zł.

Koszty realizacji zadań promocyjnych w kwocie 12.431,7 tys. zł dotyczyły przede wszystkim: kosztów bezpośrednich realizacji targów turystycznych – 6.045,8 tys. zł, kosztów krajowych POIT – 1.362,6 tys. zł, organizacji seminariów, warsztatów i prezentacji – 1.165,5 tys. zł, organizacji imprez promocyjnych – 891,9 tys. zł, promocji w internecie – 634,5 tys. zł, wydawnictw – 412,9 tys. zł, organizacji podróży studyjnych i prasowych – 412,1 tys. zł, promocji w mediach i reklamie – 259 tys. zł, badań marketingowych i analiz – 101,2 tys. zł.

Pozostałe usługi obce w kwocie 2.495 tys. zł dotyczyły głównie kosztów pośrednich, tj.: usług internetowych, informatycznych, czynszów, napraw i konserwacji, badań marketingowych i analiz, usług prawnych – 1.759,7 tys. zł, zakupu składników majątku trwałego – 126,9 tys. zł, świadczeń na rzecz pracowników POT – 110,5 tys. zł, zakupu materiałów biurowych, gospodarczych, prenumerat, paliwa – 86,2 tys. zł, pozostałych kosztów – 281,1 tys. zł.

Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej, zgodnie ze sprawozdaniem rzeczowo-finansowym, w 2013 r. poniosły koszty według kursu średniorocznego w wysokości 17.902,9 tys. zł, tj. 100% kosztów planowanych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1177-1194, 1194-1195, 1238-1255, 1566-1585)

Na realizację zadań finansowanych ze środków europejskich POT wydatkowała w ramach Działania 6.3 PO IG – projekt *Promujmy Polskę Razem* – 24.545 tys. zł (99,7% planu) i projekt *Lubię Polskę* – 27.944 tys. zł (99,5% planu) oraz w ramach projektu Pomocy Technicznej – 2.755 tys. zł (91,8% planu). Niewykorzystane w 2013 r. środki oraz odsetki od pozostałych środków w ramach projektów *Promujmy Polskę Razem* i *Lubię Polskę* zostały zwrócone, odpowiednio w kwotach 346 tys. zł i 245 tys. zł, do Instytucji Zarządzającej.

¹⁰ Różnica między kosztami POT (18.305,1 tys. zł) a kosztami poniesionymi przez POIT w kwocie 402,2 tys. zł wynikała z różnic kursowych pomiędzy kursem walut przekazanych transz dotacji podmiotowej a kursem średniorocznym przyjętym do wyceny rachunku zysku i strat w POT, zgodnie z art. 51 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 1194, 1238-1246, 1247-1255, 1496-1535)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. wystąpiły zobowiązania niewymagalne krótkoterminowe w kwocie łącznej 9.313,8 tys. zł, w tym głównie wadia i gwarancje zabezpieczenia należytego wykonania umów (4.885,2 tys. zł), z tytułu dostaw towarów i usług (2.468,8 tys. zł), z tytułu podatków, opłat i składek ZUS (765,2 tys. zł), rozrachunków z Instytucjami Pośredniczącymi i Zarządzającymi (877,3 tys. zł), rozrachunków z pracownikami (182,3 tys. zł), ZFŚS (81,4 tys. zł). Zobowiązania były o wyższe o 73% niż stan na koniec 2012 r., co wynikało przede wszystkim ze wzrostu zobowiązań z tytułu wadów i gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umów (o 1.225%) oraz z tytułu podatków, opłat i składek ZUS (o 27%).

(dowód akta kontroli str. 1221-1228, 1731-1735, 1752-1754)

Przeciętne zatrudnienie w POT w 2013 r. wyniosło 99 osób (z etatami finansowanymi ze środków UE) i w porównaniu do 2012 r. było wyższe o 3 osoby, tj. o 3,2%. W 2013 r. zatrudnienie pracowników w POIT za granicą – wg prawa krajowego – kształtowało się na poziomie roku 2012 i wynosiło 9 osób.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe finansowane ze środków budżetowych wyniosły 6.215 tys. zł i zostały zrealizowane w 99,9% planu. Wynagrodzenia osób na stanowiskach kierowniczych były ustalone na poziomie wynagrodzeń z grudnia 2011 i 2012 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 8,6 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. (8,5 tys. zł) było wyższe o 1,6%, co wynikało z przyznania rocznej nagrody Prezesowi POT przez Ministra Sportu i Turystyki oraz wypłaty nagrody jubileuszowej Wiceprezesowi POT.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe 39 pracowników POT w 2013 r., finansowane ze środków UE, wyniosły ogółem 3.976 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 8,5 tys. zł i było niższe niż w 2012 r. (8,8 tys. zł).

Zachowano ograniczenia dotyczące wysokości wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz pracowników POT (w tym realizujących projekty w ramach PO IG), wynikające z art. 16-19 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹¹.

W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe z tytułu umów zlecenia i umów o dzieło wyniosły ogółem 711,9 tys. zł (finansowane z dotacji podmiotowej – 459,3 tys. zł, ze środków w ramach projektu *Promujemy Polskę Razem* – 234,3 tys. zł i projektu *Lubię Polskę* – 18,3 tys. zł).

Badaniem objęto wydatki w kwocie 100,6 tys. zł z tytułu realizacji pięciu umów cywilnoprawnych zawartych z osobami współpracującymi (14,1% poniesionych wydatków na bezosobowy fundusz płac). Stwierdzono, że prace określone w umowach zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1196, 1197-1216, 1382-1383, 1714-1716, 1731-1735)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie „z wolnej ręki” na kwotę łączną 3.127,3 tys. zł (32,2% wartości udzielonych zamówień w 2013 r.), w tym na: zaplanowanie i realizację kampanii promocyjno-informacyjnej w internecie dla Narodowego Portalu Turystycznego (1.632,5 tys. zł), wykonanie sesji zdjęciowej dla potrzeb prowadzonych działań promocyjnych (1.260,8 tys. zł), organizację wydarzenia promocyjnego pn. Dni Polskie w Trento oraz działania promocyjne w ramach 70-tego jubileuszowego wyścigu Tour de Pologne (234 tys. zł). Zamówień udzielono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹², w sposób celowy i gospodarny. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 564-569, 645-650)

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1456, ze zm.

¹² Dz. U. 2013 r., poz. 907, ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

Koszty składek na ubezpieczenie społeczne ujęte w planie finansowym na 2013 r. zostały przekroczone o 43 tys. zł, tj. o 5,4%, a pozostałe koszty funkcjonowania – odpis na ZFŚS o 3 tys. zł, tj. o 2,6%, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowiącego, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Główny Księgowy w Biurze Prezesa POT wyjaśniła, że przekroczenie kosztów składek na ubezpieczenie społeczne było spowodowane zwiększeniem rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, obowiązującej na 2013 r. (opublikowanej 14 grudnia 2012 r.), której POT nie mógł przewidzieć na etapie sporządzania planu, a odpisu na ZFŚS – obowiązkowym naliczeniem odpisu od faktycznego wykonania zatrudnienia 100,1 etatu (zaplanowano naliczenie na 98 etatów), w związku z podpisaniem dodatkowej umowy i aneksów zawartych w trakcie 2013 r. do umowy podpisanej w ramach PO IG. Niedokonanie zmiany planu finansowego w zakresie składek ZUS wynikało z braku możliwości określenia przekroczenia wysokości składek w grudniu 2013 r., a w zakresie ZFŚS – ustalenia faktycznego zatrudnienia w etatach na dzień 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1159, 1187-1193, 1342-1343, 1708, 1717-1718, 1753-1754)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy braku wewnętrznej procedury określającej zasady monitorowania wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, określającej m.in. przedmiot monitorowania, okresy objęte monitorowaniem, narzędzia monitorowania, terminy sporządzania dokumentacji z monitorowania przez komórki organizacyjne.

W ocenie NIK wprowadzenie przedmiotowej procedury usprawniłoby proces bieżącej i okresowej kontroli wykonania zadań przez departamenty i biura oraz realizację obowiązków sprawozdawczych w zakresie wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym.

W 2013 r. monitorowaniem wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym zajmowało się Biuro Finansowe i Departament Planowania Marketingowego. Zbieranie danych i sporządzanie informacji o realizacji planu finansowego odbywało się w celu przekazywania informacji do MSiT o realizacji planu w układzie zadaniowym za I kwartał, I i II półrocze 2013 r. na podstawie danych zebranych przez Departament Planowania Marketingowego o wykonaniu zadań i mierników przez departamenty merytoryczne.

Prezes POT wyjaśnił, że podjęto działania w celu opracowywania w I połowie 2014 r. procedury wewnętrznej obejmującej planowanie, monitorowanie i wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym, która będzie uwzględniać zasady określone w procedurze monitorowania realizacji wykonania budżetu zadaniowego przyjętej przez Ministra Sportu i Turystyki¹³.

(dowód: akta kontroli str. 212-243, 244-267, 268-287, 570-630, 1384-1386)

5. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

Realizacja ustawowych i statutowych zadań POT w 2013 r. odbywała się w ramach zadań, podzadań i działań budżetu zadaniowego.

W planie zadaniowym POT przyjęła do realizacji dwa zadania, tj. 6.4. *Wsparcie i promocja turystyki* (w tym podzadania: 6.4.1. *Kreowanie polityki w obszarze turystyki*, 6.4.2. *Wsparcie produktów turystycznych*, 6.4.3. *Tworzenie i wspieranie systemu marketingu w turystyce*) oraz 17.2. *Koordinacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych* (podzadanie 17.2.7. *Wdrażanie PO IG*).

Na realizację zadania 6.4. wydatkowano 93.465 tys. zł, tj. 98,6% planu (podzadanie 6.4.1. – 3.599 tys. zł, 6.4.2. – 3.141 tys. zł, 6.4.3. – 86.725 tys. zł), a na realizację zadania 17.2. – 2.755 tys. zł, tj. 91,8% planu.

¹³ Zarządzenie nr 6 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie ustalenia Procedury monitorowania realizacji budżetu Ministra Sportu i Turystyki w układzie zadaniowym oraz planów kosztów w układzie zadaniowym Centralnego Ośrodka Sportu i Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. Urz. MSiT z 2014 r., poz. 6).

Niższe wykonanie wydatków w zadaniu 17.2., dotyczącym projektu Pomocy Technicznej, wynikało przede wszystkim z mniejszych wydatków na szkolenia oraz z oszczędności w zakupie sprzętu komputerowego i materiałów promocyjnych.

Efektami realizacji podzadania 6.4.1. (działanie 6.4.1.1. *Współpraca z branżą* i 6.4.1.2. *Współpraca międzynarodowa*) były m.in. zrealizowanie ponad 20 spotkań branżowych dla 1,5 tys. osób, sześciu wydarzeń promocyjnych, trzech konferencji prasowych, 24 dwudniowych szkoleń regionalnych dla 477 uczestników, wzrost liczby użytkowników portali informacyjnych prowadzonych przez POT, wzrost liczby abonentów „Aktualności Turystycznych”.

Efektami realizacji podzadania 6.4.2 (działanie 6.4.2.1. *Promowanie i certyfikowanie produktów turystycznych* i 6.4.2.2. *Wspieranie rozwoju konkurencyjnych produktów turystycznych*) było m.in. przeprowadzenie konkursu EDEN na najlepszą destynację turystyczną, promowanie produktów turystycznych, przyznanie Złotego Certyfikatu POT (Szlak Architektury Drewnianej w Małopolsce), 10 certyfikatów i trzech wyróżnień, działania promocyjne i informacyjne w ramach porozumień o współpracy z Regionalnymi i Lokalnymi Organizacjami Turystycznymi (m.in. promocja Szlaku Orlich Gniazd, współorganizacja Festiwalu Tradycji Kaszubskich), powołanie konsorcjum „Zdrowie i Uroda”, działania z zakresu integracji branży w przemyśle spotkań oraz obszarze informacji turystycznej.

Efektami realizacji podzadania 6.4.3 (działanie 6.4.3.1. *Planowanie i prowadzenie działań marketingowych*, 6.4.3.2. *Prowadzenie badań marketingowych w turystyce*, 6.4.3.3. *Utrzymanie i rozbudowa narodowego portalu turystycznego jako elementu Zintegrowanego Systemu Informacji Turystycznej*) były m.in. realizacja kampanii promocyjnych na rynkach zagranicznych w ramach projektu *Promujmy Polskę Razem* i rynkach azjatyckich w ramach projektu *Lubię Polskę*, realizacja podróży studyjnych i prasowych dla ponad 700 uczestników z 20 rynków, działania promocyjne w Internecie, reklama zewnętrzna, warsztaty, prezentacje i seminaria na ponad 20 rynkach, badania wizerunku Polski i satysfakcji turystów z pobytu w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 991-1008, 1029-1046, 1393-1395, 1736-1750)

Osiągnięto wszystkie zaplanowane mierniki, z wyjątkiem działania 6.4.1.2 *Współpraca międzynarodowa*, w którym miernik liczby wydarzeń z udziałem POT w danym roku do roku poprzedniego został wykonany w 88,2, tj. o 11,8 niższej od planowanego (100). Odchylenie wynikało z odwołania przez Węgierską Organizację Turystyki posiedzenia Grupy V-4 planowanego w grudniu 2013 r. oraz rezygnacji POT z uczestnictwa w kongresie ICCA¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1028-1029, 1395)

POT przedkładała do MSiT dokumenty informujące o przebiegu realizacji zadań, tj. informacje z wykonania planu finansowego za styczeń-listopad 2013 r.; półroczne sprawozdanie z realizacji planu działalności celu *Wzmocnienie turystycznego wizerunku Polski* oraz półroczne i roczne sprawozdanie rzeczowo-finansowe z działalności POIT.

(dowód: akta kontroli str. 512-537, 672-689, 1401, 1568-1588, 1589-1599)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykonania zadań nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Ponoszenie wydatków w wysokościach ustalonych w planie finansowym oraz dokonywanie jego zmian zgodnie z przyznanymi kwotami dotacji budżetowych.

¹⁴ Stowarzyszenie biur podróży International Congress and Convention Association.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

2. Uzupełnienie zasad (polityki) rachunkowości o informację o użytkowanych programach księgowych, wersjach programów i datach rozpoczęcia ich eksploatacji.
3. Dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany.
4. Sporządzanie miesięcznych zestawień obrotów i sald kont księgi głównej, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
5. Wprowadzenie wewnętrznej procedury określającej zasady monitorowania wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym.

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 ust. 1 i 2 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 dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 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 zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

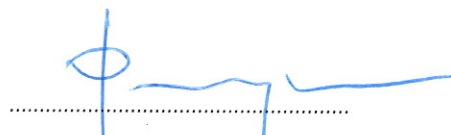
Warszawa, dnia 18 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Tomasz Tokajuk

Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Dyrektor
Piotr Prokopczyk


.....
podpis