

Kontrola wykorzystania dotacji budżetowych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2006 r., z uwzględnieniem środków pożyczki Banku Światowego – skrót prasowy

Celem kontroli było zbadanie prawidłowości przyznawania, wykorzystania i rozliczania w 2006 r. środków dotacji budżetowej na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, pochodzącej częściowo z pożyczki Banku Światowego. Przeprowadzenie niniejszej kontroli miało służyć realizacji uzgodnień Najwyższej Izby Kontroli i Banku Światowego w zakresie wykorzystania wyników kontroli wykonanej przez NIK do przeprowadzenia przez Bank Światowy oceny wykorzystania pożyczki. W 2006 roku, z kwoty 221,9 mln zł środków budżetowych jakimi dysponował Minister Gospodarki na restrukturyzację zatrudnienia, przedsiębiorstwa górnicze wykorzystały łącznie 201,3 mln zł, tj. około 90 % przyznanej dotacji.

Kontrolę przeprowadzono w 2 przedsiębiorstwach górniczych, które wydatkowały w 2006 r. największe kwoty dotacji (łącznie ponad 90 %), a mianowicie: w Kompanii Węglowej SA i w Katowickim Holdingu Węglowym SA.

Ponadto kontrolą objęto jednostki wykonujące zadania związane z nadzorem nad realizacją restrukturyzacji górnictwa (Ministerstwo Gospodarki), obsługą pożyczki Banku (Ministerstwo Finansów) oraz monitorowaniem dotacji (Agencja Rozwoju Przemysłu SA).

Ważniejsze ustalenia kontroli:

1. W ocenie NIK środki dotacji budżetowej przeznaczone na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego zostały wydatkowane w 2006 r. na cele wskazane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006¹, a mianowicie:

- na wypłatę świadczeń przysługujących osobom na podstawie ww. ustawy o restrukturyzacji górnictwa – kwotę 150,3 mln zł (74,7 % dotacji). Osoby te rozpoczęły korzystanie ze świadczeń w latach 2004-2006 i przechodziły stopniowo do końca 2006 r. na emerytury;
- na kontynuację świadczeń przysługującym osobom, które rozpoczęły korzystanie ze świadczeń w latach 1999-2002 na podstawie ustawy z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do gospodarki rynkowej i szczególnych uprawnieniach gmin górniczych² – kwotę 51,0 mln zł (25,3 % dotacji).

Rozliczenia wykorzystania dotacji oraz sprawozdania z realizacji projektu związanego z pożyczką BŚ prezentowały – w opinii NIK – rzetelny i prawdziwy obraz operacji realizowanych z tych środków, a same operacje zostały przeprowadzone prawidłowo. Na podstawie przeprowadzonego audytu finansowego stwierdzono, że dane zawarte w rozliczeniach dotacji były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej Ministerstwa Gospodarki oraz jednostek wykorzystujących dotacje.

Ww. środki budżetowe w wysokości 201,3 mln zł wydatkowano w celu zmniejszenia zatrudnienia w górnictwie. Cel ten został określony w rządowym programie „Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006”. Program przewidywał zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie w latach 2004-2006 o 19,5 tys. osób, w tym z wykorzystaniem

¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz. U. Nr 210, poz. 2037 ze zm.).

² Dz. U. Nr 162, poz. 1112 ze zm.

instrumentów osłonowych i aktywizujących o 12 tys. osób, w wyniku przejścia na emerytury bez korzystania ze wspomnianych instrumentów o 9,5 tys. osób. Jednocześnie *Program* przewidywał przyjęcie 2 tys. osób do pracy w górnictwie.

Zakładano, że z ww. 12 tys. osób mających odejść z górnictwa z wykorzystaniem instrumentów osłonowych i aktywizująco-adaptacyjnych - 8 tys. skorzysta ze świadczenia górniczego, 2,5 tys. osób skorzysta ze stypendium na przekwalifikowanie oraz 1,5 tys. osób skorzysta z kontraktu na przekwalifikowanie.

W 2006 r. ze świadczenia górniczego, skierowanego do pracowników zatrudnionych pod ziemią skorzystało jedynie 151 nowych osób (tzn. rozpoczynających i kończących korzystanie ze świadczenia w 2006 r.). Natomiast z instrumentów skierowanych do pracowników zatrudnionych na powierzchni (stypendium, kontrakt na przekwalifikowanie) - tylko 4 nowe osoby skorzystały ze stypendium, a żadna z kontraktu. W odniesieniu do tej grupy pracowników, niechęć do korzystania z instrumentów określonych w ustawie z 28 listopada 2003 r. nie zmieniła się w stosunku do lat ubiegłych.

W latach 2004-2006 z ww. instrumentów skorzystało 5.442 pracowników, w tym:

- 5.375 osób ze świadczenia górniczego (skierowanego do zatrudnionych pod ziemią), co w stosunku do planowanej liczby 8.000 osób stanowiło 67,19 %,
- 50 osób ze stypendium na przekwalifikowanie (skierowanego do pracowników powierzchni) – co w stosunku do planowanej liczby 2.500 stanowiło 2 %,
- 17 osób z kontraktu na przekwalifikowanie (skierowanego do pracowników powierzchni) - co w stosunku do planowanej liczby 1.500 stanowiło 1,13 %.

Głównymi przyczynami tak niskiego wykorzystania instrumentów osłonowych i aktywizująco-adaptacyjnych w górnictwie były, m.in.: brak zainteresowania pracowników dołowych odejściami z pracy z uwagi na postępującą poprawę sytuacji ekonomiczno - finansowej kopalń, a w przypadku pracowników powierzchni, obok wspomnianej poprawy sytuacji ekonomicznej górnictwa, także niska atrakcyjność oferowanych instrumentów.

NIK w latach ubiegłych wskazywała Ministrowi na konieczność wypracowania propozycji nowych instrumentów restrukturyzacji zatrudnienia ze względu na niewielką skuteczność dotychczasowych rozwiązań. Jednakże w 2006 r. nie podjęto żadnych działań zmieniających istniejącą sytuację. Po omawianej kontroli NIK negatywnie ocenia niską skuteczność działań Ministra Gospodarki dotyczących realizacji *Programu* w zakresie ograniczenia zatrudnienia w górnictwie, zwłaszcza wśród pracowników zatrudnionych na powierzchni kopalń.

2. NIK, podobnie jak w roku ubiegłym³, negatywnie ocenia naruszenie przez Kompanię Węglową, określonych w umowach dotacji ograniczeń wzrostu wynagrodzeń dla pracowników, poprzez nie wliczanie wartości wydawanych bonów towarowych do wynagrodzeń. W 2006 roku Kompania wydała pracownikom bony towarowe w kwocie 49 mln zł, nie wliczając ich wartości do wynagrodzeń i nie uwzględniając w „*Sprawozdaniach*” składanych GUS-owi. Kompania naruszyła w ten sposób ograniczenia w zakresie wypłat wynagrodzeń dla pracowników, określonych w umowach dotacji z Ministrem Gospodarki i wynikających z rządowego „*Planu dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz planu zamknięcia kopalń w latach 2004-2007*”. Przy prawidłowym zaliczeniu tych świadczeń, dopuszczalny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń ustalony na 2006 r. na poziomie 3,5

³ Informacja o wynikach kontroli wykorzystania dotacji budżetowych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2005 r. z uwzględnieniem środków pożyczki Banku Światowego – sierpień 2006 r.

% zostałyby przekroczone o 1,43 punktu procentowego.⁴ Zgodnie z umową zawartą pomiędzy Kompanią a Ministrem Gospodarki, w przypadku przekroczenia wskaźnika wynagrodzeń, otrzymana od dnia podpisania umowy dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Według postanowień zawartych w *Planie dostępu...*, (stanowiącym część planu restrukturyzacji górnictwa przekazanego Komisji Europejskiej w związku z udzielaną pomocą publiczną tej gałęzi gospodarki) w przypadku przekroczenia ww. wskaźnika „udzielenie pomocy publicznej zostaje wstrzymane, a uzyskana w danym roku obrotowym pomoc publiczna podlegać będzie zwrotowi wraz z odsetkami”. W 2006 r. KW SA uzyskała pomoc publiczną w wysokości 179,5 mln zł. KW SA przekroczyła wspomniany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń już drugi rok z rzędu, a Minister nie podjął żadnych działań dotyczących zwrotu dotacji. NIK negatywnie ocenia ten brak działań Ministra z punktu widzenia legalności i gospodarności.

W wystąpieniach skierowanych do Kompanii Węglowej SA oraz Ministra Gospodarki NIK wnioskowała o rozliczenie dotacji uzyskanej w 2006 r. zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Kompania Węglowa SA wniosła zastrzeżenia do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK i odmówiła zwrotu dotacji, wskazując, że zwrot dotacji wraz z należnymi odsetkami „skutkowałoby całkowitą utratą płynności finansowej Spółki, a tym samym zagrażałoby jej dalszemu funkcjonowaniu oraz spowodowałoby utratę miejsc pracy przez wiele osób (zarówno pracowników Kompanii jak i firm okotógórnicznych).” Minister Gospodarki w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformował, że wniosek dotyczący rozliczenia dotacji nie będzie realizowany ze względu na potencjalne konsekwencje gospodarcze i społeczne, które mogłyby wynikać z ewentualnego jego wdrożenia. Wskazał ponadto, że realizacja wniosku doprowadziłaby do zaprzepaszczenia już osiągniętych efektów wynikających między innymi z przeprowadzonego przez Skarb Państwa dokapitalizowania KW SA na łączną kwotę 1.436,4 mln zł. Zdaniem NIK akceptacja poglądu, wyrażanego przez Zarząd KW SA, oznacza w praktyce, że wskaźnik ten - ustalony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów - staje się wielkością fikcyjną. Pracodawca bowiem mógłby – za pomocą bonu towarowego podlegającego wymianie na towar w placówce handlowej - swobodnie wypłacać pracownikom kwoty dowolnej wielkości, bez ryzyka przekroczenia górnej granicy wzrostu ich wynagrodzeń. Praktyka taka jest niezgodna z celem określenia ograniczeń dotyczących udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom górniczym, którym było zapobieżenie wykorzystywaniu poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw (wynikającej m.in. z faktu finansowania części ich kosztów przez państwo) do niekontrolowanego wzrostu wynagrodzeń. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż inny przedsiębiorca górniczy – KHW SA zaliczył w 2006 r. wartość przyznanych pracownikom bonów towarowych w kwocie 2,9 mln zł do wynagrodzeń uwzględnianych przy obliczaniu wskaźnika wzrostu przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń.

Działania Ministra Gospodarki, w szczególności niezażądanie zwrotu udzielonej w 2006 r. pomocy publicznej Kompanii Węglowej SA, zdaniem NIK wskazują na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. NIK stwierdziła nieprawidłowości przy wnioskowaniu przez Kompanię Węglową o część dopłat do odpraw emerytalnych w wysokości 1,6 mln zł.

Kompania bowiem, uwzględniając korzystniejsze zasady obliczania dopłat do odpraw emerytalnych, zawnioskowała do Ministra Gospodarki o świadczenia dodatkowe w wysokości

⁴Wskaźnik wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w Kompanii obliczony za 2006 rok po uwzględnieniu wartości bonów wynosił 4,93 %

1,6 mln zł⁵ dla pracowników, którzy zakończyli korzystanie ze świadczenia górniczego. Pracownicy ci nie zostali ujęci we wniosku o zwiększenie kwoty dotacji przyznanej Kompanii na 2006 r., natomiast zostali wymienieni we wnioskach ostatecznych do Ministra Gospodarki o wypłatę świadczeń.

Dopłaty do odpraw emerytalnych związane były z podpisaniem porozumienia między Zarządem Kompanii a organizacjami związków zawodowych, dotyczącego podwyższenia wysokości odpłat emerytalnych. Początkowo Kompania zakładała, że zmienione zasady obliczania odpraw emerytalnych będą dotyczyć jedynie pracowników „czynnych”, jednak później w związku z niekorzystnymi dla KW SA orzeczeniami sądowymi, ustaliła, że będą je także otrzymywać osoby korzystające z uprawnień osłonowo-aktywizujących. Kompania wystąpiła do Ministra Gospodarki o zwiększenie rocznej kwoty dotacji z przeznaczeniem na finansowanie odpraw emerytalnych dla osób korzystających ze świadczenia górniczego (ale tylko tych, które w listopadzie i grudniu miały przejść na emerytury). Minister Gospodarki wyraził zgodę na zwiększenie dotacji. Jednak we wnioskach miesięcznych o wypłatę kolejnej raty dotacji Kompania wymieniła nie tylko te osoby (na co miała zgodę Ministra), ale także te, które odeszły na emerytury od stycznia do października 2006 r. Jeszcze w trakcie kontroli, wobec wystąpienia NIK do MG o wyjaśnienie powyższej nieprawidłowości – Kompania dokonała zwrotu dotacji budżetowej na konto MG w wysokości 1,6 mln zł⁶ wraz z naliczonymi odsetkami w wysokości 54 tys. zł. W wystąpieniu pokontrolnym do Kompanii - NIK wyraziła ocenę, że zmiana polityki płacowej Kompanii i konsekwencje finansowe z tym związane nie powinny obciążać budżetu państwa. Akceptacja możliwości obciążania budżetu skutkami zwiększenia odpraw emerytalnych w przedsiębiorstwie górniczym może prowadzić do przyjęcia praktyki zwracania się o środki budżetowe w każdym przypadku zwiększenia roszczeń pracowniczych.

NIK stwierdziła nieprawidłowości przy wnioskowaniu o świadczenia dodatkowe w wysokości 2,8 mln zł. Stwierdzono, że Kompania niezgodnie z *Instrukcją Operacyjną*⁷ wnioskowała, o dodatkowe świadczenia (nagrody roczne tzw. 14-tki i nagrody z okazji Dnia Górnika tzw. Barbórki) dla osób, które nie korzystały już ze świadczenia górniczego lub urlopu górniczego, w wysokości 2,8 mln zł.⁸ ARP, instytucja monitorująca proces wnioskowania, pozytywnie zaopiniowała te wnioski, a Minister ostatecznie je zaakceptował i wypłacił środki dotacji budżetowej Kompanii w wysokości 2,8 mln zł na świadczenia dodatkowe, niezgodnie z wytycznymi zawartymi w Instrukcji operacyjnej. Działanie to wprawdzie nie prowadziło do wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem jednak ograniczało przejrzystość procesu wnioskowania i przyznawania dotacji, czemu miało służyć stosowanie postanowień Instrukcji operacyjnej.

⁵ 1.610.031,78 zł

⁶ w tym kwota 618.470,84 zł dotyczyła środków wnioskowanych na dopłatę do odpraw emerytalnych, zawnioskowanych w grudniu dla osób, które przeszły na emerytury od stycznia do października, a którym o odprawy zawnioskowano dopiero w listopadzie 2006 r. natomiast 991.560,94 zł stanowiła różnica pomiędzy całą kwotą dotacji o jaką zawnioskowano po raz pierwszy w grudniu, dla osób, które do listopada przeszły na emeryturę, a kwotą obliczoną dla tych osób wg zasad obowiązujących w KW SA do listopada 2006 r.

⁷ *Instrukcja operacyjna organizacji i obiegu dokumentacji źródłowej i wynikowej systemu monitorowania przepływu środków budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze, wynikające z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz. U. Nr 210, poz. 2037 ze zm.)* – zwana dalej *Instrukcją operacyjną* – marzec 2004 ze zm.

⁸ 2.767.152,74 zł