



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

LKA-4101-30-03/2011/P/11/135

Warszawa, dnia 8 maja 2012 r.

Pan
Mikołaj Budzanowski
Minister Skarbu Państwa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Skarbu Państwa, zwanym dalej „MSP”, w zakresie sprawowania przez Ministra Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa, w ramach kontroli „Koszty pozaprodukcyjne w spółkach z udziałem Skarbu Państwa”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 21 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny i ustalenia:

1. W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.) komórki organizacyjne MSP, zajmujące się nadzorem właścicielskim, zobowiązane były do stosowania zasad dotyczących tego nadzoru, określonych kolejnymi zarządzeniami Ministra Skarbu Państwa². Określono w nich cele nadzoru, kompetencje, organizację pracy, sposoby oceny oraz naboru do rad nadzorczych i zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa, sposób ich wynagradzania, a także sposób monitorowania działalności tych podmiotów. Na ich podstawie wydawano corocznie *Wytyczne dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdania finansowe* (dalej zwane *Wytycznymi*), w których przedstawiano wzory sprawozdania zarządu z działalności spółki w danym roku. Zgodnie z pkt 2.7 *Wytycznych*, w sprawozdaniach należało zamieścić zestawienia (kwotowo i podmiotowo) przekazywanych przez spółki darowizn, udzielanych zwolnień z długów, zawartych umów niezwiązanych

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

² Zarządzenie Nr 41 z dnia 19 października 2005 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi oraz zarządzenie nr 19 z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

z przedmiotem działalności spółki, określonym w statucie/umowie, oraz zawartych umów sponsoringu (także umów marketingowych i o podobnym charakterze). Dane te należało przedstawić wraz z krótkim uzasadnieniem, analizą celowości i efektywności oraz określeniem beneficjentów pomocy oraz informacją, czy Rada Nadzorcza wyrażała zgodę na takie działania.

W trakcie kontroli zbadano realizację ww. zasad w 13 spółkach nadzorowanych przez MSP, w których NIK równolegle przeprowadzała tę kontrolę. Stwierdzono, że w sprawozdaniach zarządów z działalności spółek nie było części wymaganych informacji, jak np. o zwolnieniach z długów (2 spółki w 2009 r.³ i 7 spółek w obu latach⁴), o zawarciu umów niezwiązanych przedmiotem działalności spółki z określonym w statucie (1 spółka w 2009 r.⁵ i 6 spółek w obu latach⁶) oraz o przekazanych przez spółkę darowiznach (1 przypadek). Brak tych informacji oraz niedostateczne ich egzekwowanie od nadzorowanych spółek uniemożliwiały, zdaniem NIK, realizację celów określonych w *Wytycznych*, tj. uzyskiwania przejrzystych i porównywalnych danych oraz ujednolicenia sposobu przedstawiania danych i opracowywania dokumentów.

2. Minister Skarbu Państwa wydał w dniu 13 lutego 2009 r. zarządzenie nr 5 w sprawie zasad prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, wprowadzające Model regulacji działalności sponsoringowej spółek z udziałem Skarbu Państwa (zwany dalej Modelem). Miał on zastosowanie do spółek, w których udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym przekracza 50%. Celem jego było „uporządkowanie zagadnienia sponsoringu w spółkach (...), przy jednoczesnym poszanowaniu prawa oraz zasad społecznej odpowiedzialności biznesu”. NIK zwraca uwagę, że w zarządzeniu tym nie określono jednoznacznych definicji takich pojęć jak: „sponsoring”, „marketing”, „promocja” i „reklama”, co może powodować zamienne stosowanie przez spółki tych pojęć, w celu obejścia zasad przedstawionych w *Modelu*.
3. Zgodnie z ww. *Modelem*, pracownicy departamentów realizujących nadzór właścicielski mieli corocznie, na podstawie własnych badań przesłanej ze spółek dokumentacji oraz rekomendacji rad nadzorczych, dokonywać oceny informacji dotyczących działań sponsoringowych, które m.in. miały stanowić podstawę do oceny pracy zarządów i rad nadzorczych spółek. Kontrolującym nie przedstawiono (poza dwoma przypadkami) wyników takich analiz. Według wyjaśnień dyrektora DNW, czynności nadzorcze w zakresie określonym w *Modelu*, polegające na dokonywaniu corocznej oceny informacji dotyczącej działań sponsoringowych, pracownicy departamentu nadzorującego realizowali poprzez analizę rocznych sprawozdań finansowych spółek, przedkładanych przez Zarząd i Radę Nadzorczą do zatwierdzenia przez Zwyczajne Walne Zgromadzenie/Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników. Wyniki tych analiz uwzględniano przy dokonywaniu oceny pracy Zarządu i Rady Nadzorczej, stanowiącej podstawę do przygotowania rekomendacji do sposobu głosowania na ZWZ/ZZW.
4. Z ustaleń kontroli wynika, że niejednokrotnie inny członek Kierownictwa określał zadania merytoryczne i nadzorował pracę komórki organizacyjnej, a inny branżę, w stosunku do której ta komórka organizacyjna wykonywała zadania związane z nadzorem właścicielskim czy prywatyzacją. I tak Sekretarz Stanu Jan Bury (wg zapisów § 2 ust.3 pkt 7 zarządzenia nr 18 Ministra SP z dnia 5 maja 2009 r.) nadzorował np. branżę budownictwa oraz nadzorował pracę Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji III, podczas gdy wg załącznika nr 1 do ww. zarządzenia branża budowlana przyporządkowana była do Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II, który nadzorował inny członek kierownictwa MSP. W innym przypadku, Podsekretarz Stanu Joanna Schmid (wg zapisów § 6 ust. 2 pkt 12 zarządzenia nr 18 Ministra SP z dnia 5 maja 2009 r.) nadzorowała np. branżę określoną jako agencje przedsiębiorczości oraz pracę Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji IV, podczas gdy wg załącznika nr 1 do ww. zarządzenia agencje przedsiębiorczości przyporządkowano do Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji V, który nadzorował inny członek kierownictwa MSP.

³ Radio Lublin S.A. oraz PKS Nowa Sól Sp. z o.o.

⁴ Fabryka Przewodów Energetycznych S.A. w Będzinie, Radio Lublin S.A., Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” w Kleczewie S.A., Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o., Telewizja Polska S.A. w Warszawie, POLBUS-PKS Sp. z o.o. we Wrocławiu, PKS Nowa Sól Sp. z o.o.

⁵ Mazowieckie Centrum Hodowli i Rozrodu Zwierząt Sp. z o.o. w Łowiczu.

⁶ Radio Lublin S.A., Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” w Kleczewie S.A., Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o., Telewizja Polska S.A. w Warszawie, POLBUS-PKS Sp. z o.o. we Wrocławiu, PKS Nowa Sól Sp. z o.o.

Według wyjaśnień Ministra Skarbu Państwa „w MSP od wielu lat obowiązuje macierzowa struktura organizacyjna, która sprawdza się w praktyce. Komórki nadzoru wykonują swoje zadania zgodnie z listą branż i podmiotów dokładnie określoną w załącznikach do zarządzeń wewnętrznych w sprawie podziału zadań pomiędzy członków kierownictwa MSP”.

W ocenie NIK, powyższe może wskazywać na brak korelacji pomiędzy branżami i sektorami gospodarki przydzielonymi do nadzoru poszczególnym członkom kierownictwa MSP, a branżami i grupami podmiotów nadzorowanymi przez podległe im Departamenty Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji.

5. MSP sporządziło analizę działalności sponsoringowej sportu realizowanej przez nadzorowane spółki z udziałem Skarbu Państwa w latach 2005-2010 oraz plany na rok 2011. Analiza ta wykazała m.in., że w ww. okresie spółki te na finansowanie sportu wydatkowały 236 223 tys. zł. Uwzględniając umowy sponsoringu o wartości od 100 tys. zł, w latach 2005-2010 – 18 spółek lub grup kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa zawarło z podmiotami sportowymi 66 takich umów. W sześciu spółkach wydatki w tym okresie przekroczyły 10 000 tys. zł. Na 2010 r. 34 spółki z udziałem SP zaplanowały wydatki na sponsoring w łącznej kwocie 122 818 tys. zł, w tym 19 spółek na sport profesjonalny w łącznej kwocie 64 890 tys. zł. Badane wydatki, przewidziane do realizacji przez analizowane spółki, wykonano w kwocie 85 022 tys. zł (w 69,23%). Kwota ta jest niepełna, gdyż cztery spółki (PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Polski Koncern Naftowy ORLEN SA, PKO BP SA oraz PZU SA) odmówiły udzielenia informacji, powołując się na tajemnicę handlową i równy dostęp do informacji dla wszystkich akcjonariuszy. Inne spółki, których wydatki na sponsoring były w latach 2005-2009 przedmiotem analizy sprywatyzowano, bądź udział Skarbu Państwa jest tak mały, że nie ma możliwości pozyskania informacji (np. Lubelski Węgiel BOGDANKA SA).

W analizie tej wskazano, że zarządy spółek, prowadzących działalność sponsoringową, ujmowały w Sprawozdaniu Zarządu z działalności Spółki w 2010 r. wymagane informacje zgodnie z zapisami w *Modelu*, a sprawozdania te były oceniane przez radę nadzorczą. We wnioskach i rekomendacjach zawartych w analizie podano m.in., że po dwóch latach (2008 i 2009) obniżenia wydatków na sponsoring ponoszonych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, w roku 2010 nastąpił wzrost o 37,7%, tj. o kwotę 22 525 tys. zł. Wskazano także na konieczność poprawienia sposobu dokonywania oceny prowadzenia działalności sponsoringowej przez pracowników departamentu nadzoru właścicielskiego, tak aby można było określić, czy wypracowane w spółce własne zasady sponsoringu są zgodne z zaleceniami Ministra Skarbu Państwa, czy praktyka postępowania organów spółki jest zgodna z tymi zasadami oraz czy jakość przedkładanej dokumentacji ze spółki jest wystarczająca dla dokonania właściwej oceny.

Zaprezentowano także rekomendowaną przez Departament Spółek Kluczowych zmianę, której celem było wyeliminowanie możliwości korzystania przez spółki z udziałem Skarbu Państwa z usług podmiotów trzecich, które mogłyby działać w ich imieniu lub na rzecz beneficjentów. Wyeliminuje to powstawanie sytuacji, w których środki finansowe, przeznaczone na działalność sponsoringową, stanowiłyby źródło finansowania podmiotów niezwiązanych bezpośrednio z działalnością celem wsparcie działań promocyjno-handlowych lub budowę pozytywnego wizerunku spółki z udziałem Skarbu Państwa.

W lutym 2010 r., na polecenie Wicepremiera Waldemara Pawlaka - Ministra Gospodarki, Przewodniczącego Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, sporządzono zestawienie kosztów funkcjonowania organizacji związkowych w nadzorowanych przez MSP spółkach z udziałem Skarbu Państwa w 2009 roku. Koszty te wyniosły łącznie 51 270,3 tys. zł.

6. NIK ocenia pozytywnie zakres merytoryczny oraz sposób przeprowadzania przez Departament Kontroli i Monitorowania Należności Skarbu Państwa kontroli wewnętrznych. Sprawdzono 10 postępowań kontrolnych, którymi objęto działania departamentów nadzoru właścicielskiego wobec wybranych spółek w zakresie nadzoru nad spółkami. W ich wyniku ustalono, że departamenty w 8 przypadkach prowadziły nadzór w sposób prawidłowy, w 3 przypadkach popełniły w procesie nadzoru błędy formalne, a w 2 przypadkach wykazano potrzebę zwiększenia nadzoru ze strony departamentów.

W latach 2009 i 2011 nie zaplanowano audytu wewnętrznego w obszarze nadzoru właścicielskiego. Natomiast w roku 2010 zaplanowano i wykonano audyt dotyczący wykonywania czynności nadzorczych realizowanych przez departamenty nadzoru. W wyniku audytu ustalono m.in., że generowane z bazy Zintegrowanego Systemu Informacji (ZSI) raporty zawierają błędy w zakresie prezentacji wskaźnika płynności I stopnia. W trakcie niniejszej kontroli NIK błąd ten został usunięty.

Ocena kosztów ponoszonych przez objęte kontrolą NIK spółki, będące w nadzorze właścicielskim Ministra Skarbu Państwa oraz Ministra Gospodarki, w związku z finansowaniem: organizacji społecznych, działalności sportowej, charytatywnej i kulturalnej, przekazywaniem darowizn, zlecaniem ekspertyz, badań i usług doradczych oraz szkoleń i konferencji, zostanie przekazana Panu Ministrowi w informacji o wynikach niniejszej kontroli.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.