

Warszawa, 13.04.2021 r.

Pan

Marek ZAGÓRSKI

Sekretarz Stanu

Pełnomocnik Rządu

ds. Cyberbezpieczeństwa

ul. Szachowa 1
04-894 Warszawa
tel.: +48 22 512 81 00
fax: +48 22 512 86 25
e-mail: info@il-pib.pl
www.il-pib.pl
NIP 525-000-93-12

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma DNK.ZKC.1743.1.2021.GL uprzejmie dziękuję za przekazany dokument – *Sprawozdanie z kontroli w zakresie wybranych aspektów działalności finansowej w latach 2019-2021*. Przeprowadzona kontrola oraz jej wyniki opracowane w formie sprawozdania pozwoliły na weryfikację spostrzeżeń zarządczych, zwrócenie uwagi na obszary wymagające poprawy oraz potwierdzenie przyjętych kierunków działań.

Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem, korzystając z przywileju przedstawienia swojego stanowiska, pragnę odnieść się do określonych poniżej części sprawozdania.

W odniesieniu do zasad rozliczania wynagrodzeń, należy zwrócić uwagę na szczególną specyfikę reguł funkcjonowania państwowych instytutów badawczych (choćby brak budżetu, pokrywającego zasadniczą część wynagrodzeń pracowników) oraz zasad rozliczania wynagrodzeń w projektach. Na stronie 3 Sprawozdania [System zarządzania jednostką] stwierdzono „*W Instytucie funkcjonuje nieprzejrzysty, nadmiernie rozbudowany i nadużywany system premiowania, który w znacznej mierze nie jest powiązany z sytuacją finansową Jednostki.*” Obecny system premiowania stosowany w Instytucie Łączności jest wynikiem potrzeb dostosowania do różnorodnych zasad rozliczania wynagrodzeń w realizowanych przez Instytut w skali kilkunastu lat oraz wielu prac dla administracji publicznej. W Instytucie Łączności od 2006 roku, czyli od czasu kiedy Instytut musiał wyjść z ograniczonych problemów finansowych, stosuje się zasadę, że wynagrodzenie zasadnicze jest relatywnie małe natomiast osoby aktywne i przynoszące przychody dla Instytutu są premiowane. System ten pozwala motywować pracowników do poszukiwania prac przynoszących przychody Instytutowi i odpowiednio ich premiować. W związku z realizacją dużej liczby projektów, które mają różne zasady rozliczania kosztów, w tym kosztów wynagrodzeń w celu ich optymalnego rozliczenia stosuje się różne rodzaje premii, dostosowane do zasad rozliczania wynagrodzeń w danym projekcie. Obecne regulacje dotyczące zasad premiowania są pochodną długoletnich doświadczeń w rozliczaniu projektów krajowych i europejskich. Podobnie jest z pracami realizowanymi dla administracji publicznej, przy których Instytut Łączności nie jest w stanie wynegocjować umów na zasadach rynkowych, opierających się na wycenie realizacji zadań przez Instytut. W znakomitej większości przypadków umowy na prace dla administracji publicznej są umowami kosztowymi, które można rozliczać tylko na podstawie poniesionych, tzn. zaksięgowanych kosztów, w dodatku niepełnych, gdyż narzucone zasady rozliczania kosztów pośrednich (zakładowych i ogólnych) nie pozwalają na rozliczenie ich w pełnej wysokości.

Szczegółowe uwagi dotyczące wysokości wynagrodzeń i systemu premiowania, zawarte w punktach od 26 do 31, wymagają w mojej ocenie uzupełnienia o przyczyny wzrostu kosztów wynagrodzeń. Zespół Analiz i Budżetu w Instytucie Łączności zwraca uwagę, iż „*wzrost kosztów wynagrodzeń w 2020 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu zatrudnienia w komórkach, gdzie*

wynagrodzenia są wyższe od przeciętnych, czyli w Dyrekcji, Dziale Informatyki (DIT), w DKSP0 – dziale obsługującym umowę ESPO – i w zakładzie Z-6 realizującym umowy z Ministerstwem Finansów dotyczące NKSP0 i SENT-GEO, natomiast obniżenie wyniku finansowego w 2020 r. wynikało z podpisanego w czerwcu 2020 r. aneksu do umowy ESPO, skutkującego znaczącym zmniejszeniem przychodu z tej umowy przy wzroście kosztów jej realizacji. W Sprawozdaniu podano, że zatrudnienie ogółem wzrosło o 15% a wynagrodzenia o 33%, co faktycznie może świadczyć o błędnej polityce w zakresie wynagrodzeń. Jednak szczegółowa analiza wzrostu wynagrodzeń i zatrudnienia wykazałaby, że zatrudnienie w 2020 r. (grudzień 2020 r. do grudnia 2019 r.) w Dyrekcji wzrosło o 50%, w Dziale Informatyki o ponad 55%, w DKSP0 o 125% a w Z-6 o prawie 41%. W sumie zatrudnienie w tych komórkach łącznie wzrosło o 37 osób przy wzroście zatrudnienia w całym Instytucie o 34 osoby i właśnie wzrosty zatrudnienia w tych komórkach były przyczyną tak znacznego wzrostu wynagrodzeń. Podstawową przyczyną wzrostu zatrudnienia w tych komórkach była realizacja prac dla administracji publicznej, w tym przede wszystkim Ministerstwa Finansów i KPRM.

W punkcie 27 stwierdzono, że źle zarządzano wynagrodzeniami, gdyż w stosunku do planu wzrosły o 1 mln zł. Wzrost ten wynikał z terminów realizacji podpisanych umów z Ministerstwem Finansów oraz konieczności zwiększenia zatrudnienia w Instytucie w celu ich wykonania, co przełożyło się na wzrost kosztów wynagrodzeń ponad koszty zaplanowane. Tego wzrostu zatrudnienia a za tym wzrostu kosztów wynagrodzeń nie można było zaplanować.

W punkcie 29 m. in. stwierdzono, że zastrzeżenia budzi korzystanie z premii uznaniowych zamiast przewidzianych w UoIB nagród z funduszu nagród. Nagrody z funduszu nagród, który tworzy się z zysku po zakończeniu danego roku nie mogłyby być rozliczone w projektach i w pracach dla administracji państwowej w danym roku i Instytut poniósłby z tego tytułu ogromne straty sięgające kilkunastu milionów złotych rocznie. Jak stwierdzono w punkcie 14 sprawozdania, Instytut przeznaczzał cały wygoszparowany zysk w 2018 i w 2019 r. na fundusz rezerwowy i działanie to zostało ocenione przez Zespół Kontrolujący jako prawidłowe.

Odnosnie punktu 30 ocen i ustaleń szczegółowych sprawozdania z kontroli wyjaśniamy, że premie rozliczane w projektach i w pracach dla administracji państwowej poprawiają wyniki finansowe Instytutu, ponieważ pozwalają rozliczyć optymalnie środki przyznane Instytutowi w ramach projektów, ponadto pozwalają na rozliczenie większych kosztów pośrednich, gdyż koszty te są rozliczane ryczałtowo jako procent od kosztów bezpośrednich, w tym przede wszystkim wynagrodzeń.

W pkt. 31 stwierdzono, że premie wypłacano również za zadania w których długookresowo nie odbierano prac przez zlecających. Takie przypadki dotyczą tylko prac dla administracji państwowej, które rozliczane są na podstawie poniesionych kosztów, co szczegółowo wyjaśniliśmy powyżej, ponadto Instytut miał bardzo ograniczony wpływ na szybkość zatwierdzania protokołów odbioru przez urzędników administracji państwowej.”

Odnosząc się do punktów 17 i 36 przedstawionych w części dotyczącej ocen i ustaleń szczegółowych sprawozdania pragnę przekazać w uzupełnieniu stanowisko Działu Księgowości Instytutu Łączności, zgodnie z którym „przejrzystość i prawidłowość realizacji umów przede wszystkim zapewnia prawidłowa ewidencja kosztów i przychodów na wyodrębnionych kontach księgowych. Do ewidencji kosztów ESPO zostało wydzielone kosztowe konto syntetyczne 504. Odrębne konta w banku są otwierane tylko i wyłącznie dla środków pieniężnych przeznaczonych na realizację prac realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, dotacji celowych, subwencji i projektów europejskich. Płatności związane z realizacją projektów muszą być realizowane z wydzielonych kont bankowych co jest określone w umowach, poza tym nie występuje problem VAT, który jeśli jest finansowany przez projekt, nie jest rozliczany z Urzędem Skarbowym.

W przypadku prac rynkowych posiadanie wyodrębnionego rachunku bankowego do bieżącej kontroli przepływów jest niezasadne ze względu na rozliczenia VAT, zarówno po stronie faktur kosztowych jak i faktur przychodowych wszystkich prac realizowanych w Instytucie.

Ponadto polityka rachunkowości opiera się przede wszystkim na Ustawie o rachunkowości i opisuje sposób ewidencji poszczególnych zdarzeń gospodarczych zgodnie z obowiązującymi

przepisami. Wszystkie operacje na kontach księgowych muszą być tak zaewidencjonowane, żeby wszystkie elementy składowe Sprawozdania Finansowego (Bilans, RZiS, ZZwK, PP) jednostki były sporządzone rzetelnie i zapewniały wymaganą jakość sprawozdań finansowych. W związku z tym, można powiedzieć, że polityka rachunkowości zawiera zbiór zasad dotyczących stosowania lub wyboru uproszczeń określonych w obowiązujących aktach prawnych. Ewidencja działalności podstawowej Instytutu jest przede wszystkim zgodna z ustawą o rachunkowości. Jednocześnie zgodnie z obowiązującą w IŁ-PIB Polityką rachunkowości i oczekiwaniami Dyrekcji, każdy rodzaj działalności z dokładnością do realizowanej umowy jest ewidencjonowany oddzielnie, łącznie z MPK i rodzajowym układem kosztów. Instytut w ramach działalności podstawowej realizuje liczne prace nie mające charakteru B+R (sprawozdanie PNT01), chociażby działalność laboratoryjna, szkoleniowa, doradcza czy ekspercka (ESPO). Niektóre realizowane projekty, zwłaszcza w ramach funduszy strukturalnych, realizowane przede wszystkim dla administracji, zawierają jednocześnie wszystkie wymienione powyżej rodzaje działalności np.:

- SIPS - System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa*
- ZONE - Zintegrowany system wsparcia polityki i programów ograniczenia niskiej emisji.*
- SI2PEM - System Informacyjny o Instalacjach wytwarzających Promieniowanie ElektroMagnetyczne.”*

Na zakończenie uprzejmie proszę o skorygowanie wartości ryzyk towarzyszących zakończeniu umowy ESPO. Według szacunków wynoszą one ok. 20 mln zł, natomiast kwota podana w punkcie 19 sprawozdania z kontroli wynosi 120 mln zł. Wynika to faktu, że wartości poszczególnych ryzyk ujętych w przekazanej Zespołowi Kontrolującemu matrycy ryzyk nie sumują się.

Z poważaniem