



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KON-

Warszawa, dnia maja 2012 r.

Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Obrony Narodowej

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 skontrolowała Ministerstwo Obrony Narodowej w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w dwóch protokołach kontroli, podpisanych w dniu 2 i 16 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Jednocześnie informuję Pana Ministra, że Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również wykonanie w 2011 r. budżetu państwa przez Służbę Wywiadu Wojskowego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Inspektorat Uzbrojenia, Inspektorat Wsparcia SZ, 12. Terenowy Oddział Lotniskowy, 32. Bazę Lotnictwa Taktycznego, Komendę Portu Wojennego w Gdyni oraz 2. Wojskowy Oddział Gospodarczy (2. WOG) i dwie jednostki zaopatrywane przez 2. WOG, tj. 10. Wrocławski Pułk Dowodzenia i 31. batalion radiotechniczny. Szczegółowe oceny, uwagi i wnioski wynikające z tych kontroli przekazane zostały kierownikom wymienionych jednostek w odrębnych wystąpieniach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa oraz realizację planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Zastrzeżenia NIK dotyczą: wysokiego stanu zaległości z tytułu należności budżetowych; uchybień w

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

przeprowadzonej inwentaryzacji należności spornych i wątpliwych; przypadków nierzetelnego kwalifikowania należności budżetowych; dalszego wzrostu w 2011 r. udzielonych i nierozliczonych przedpłat; planowania zadań inwestycyjnych przez inwestorów; przewlekłości w realizacji niektórych zadań inwestycyjnych; niepełnego osiągnięcia w roku budżetowym celu określonego w budżecie zadaniowym, tj. pożądanego wzrostu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych; niskiego stanu realizacji zadań finansowanych z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Dochody

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie dochodów budżetowych - pomimo ich niedoszacowania - ze względu na niski stopień przewidywalności ich pozyskania (dochody o charakterze niepodatkowym). Dochody wykonane zostały rzetelnie.

Dochody zrealizowane w 2011 r. w części 29 budżetu państwa wyniosły 131.749,8 tys. zł i były wyższe od planowanych (99.702 tys. zł) o 32.047,8 tys. zł, tj. o 32,1%. W porównaniu do 2010 r. uzyskano dochody niższe o 30.782,2 tys. zł, tj. o 18,9%.

Plan dochodów przekroczone w czterech działach, w tym w szczególności w dziale 752 – Obrona narodowa, osiągając w nim dochody w kwocie 107.024,8 tys. zł (81,2% dochodów ogółem), tj. wyższe o 25.530,4 tys. zł (o 31,3%) od planowanych.

W pozostałych dwóch działach (750 – Administracja publiczna, 755 – Wymiar sprawiedliwości) nie osiągnięto planowanego poziomu dochodów, realizując je odpowiednio w 77,7% (634,8 tys. zł) i w 64,1% (795,8 tys. zł).

NIK zwraca uwagę na znaczne przekroczenie prognozowanej wielkości dochodów. W latach ubiegłych dochody w części 29 także były znacznie przekraczane: w 2008 r. – o 42,6%, w 2009 r. – o 51,1% i w 2010 r. o 68,1%, co wskazuje na ich niedoszacowanie na etapie planowania.

Kontrola w 2. Wojskowym Oddziale Gospodarczym we Wrocławiu wykazała, że plan dochodów budżetowych dla tego dysponenta określony został w formie nakazowej przez dysponenta drugiego stopnia, tj. Inspektorat Wsparcia SZ, w kwocie 577 tys. zł, która była ustalona bez podania źródeł ich pozyskania oraz w niewspółmiernej wysokości w porównaniu z dochodami prognozowanymi przez 2. WOG, tj. 362,9 tys. zł. Dochody zrealizowane przez 2. WOG wyniosły 416,9 tys. zł, co stanowiło 75,2% kwoty planowanej.

Należności

Na koniec 2011 r. w części 29 – Obrona narodowa, należności ogółem wyniosły 43.612,8 tys. zł i były o 74.553,1 tys. zł (tj. o 63,1%) niższe niż na koniec 2010 r. Główną przyczyną spadku stanu należności było przekazanie w trakcie roku budżetowego należności w wysokości 65.882,9 tys. zł do Inspektoratu Uzbrojenia oraz zmiana jej statusu na należność dochodzoną na drodze sądowej, a więc niewykazywaną w sprawozdawczości budżetowej.

Na koniec 2011 r. zaległości netto wyniosły ogółem 34.245,7 tys. zł i stanowiły 80,5% należności ogółem, w tym 33.234,9 tys. zł (97%) dotyczyło Inspektoratu Wsparcia i jednostek mu podległych. Należy podkreślić, że aż 92,9% zaległości Inspektoratu Wsparcia i jednostek mu podległych (30.864,8 tys. zł) powstało przed 1 stycznia 2011 r., a zaległości, które powstały przed 1999 r., wynosiły 6.020,6 tys. zł. Może to świadczyć o niewystarczającej skuteczności działań podejmowanych w celu ich windykacji. Niemniej jednak w żadnej z kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu zaległości. Wyjątek stanowią przedstawione poniżej uchybienia organizacyjne w MON, w zakresie prowadzenia spraw sądowych dotyczących roszczeń o zapłatę. Miały one bezpośredni wpływ na skuteczność windykacji zaległości.

Zastrzeżenia NIK dotyczą przeprowadzenia w Ministerstwie Obrony Narodowej inwentaryzacji należności spornych i wątpliwych. Kontrola wykazała, że w dwóch przypadkach dokonano pozytywnej weryfikacji stanu tych należności, wynikającego z ewidencji księgowej, pomimo braku rzetelnych dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość zapisów księgowych. Wskutek braku takiej dokumentacji należność dochodzona na drodze sądowej w wysokości 3.749.553 zł została błędnie ujęta na koncie pozabilansowym. Z kolei na skutek nieudostępnienia służbie finansowej MON postanowienia prokuratorskiego po umorzeniu prowadzonego śledztwa należność o wartości 48.471,11 zł ujmowana była na roszczeniach spornych, zamiast na należnościach budżetowych, wskutek czego nie była wykazywana w kwartalnych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, począwszy od czerwca 2010 r., a w konsekwencji także w sprawozdaniu rocznym za 2011 r.

Nieprawidłowości te spowodowane były nieprzekazywaniem na bieżąco służbie finansowej MON, przez departamenty merytoryczne odpowiednich dokumentów formalnoprawnych, w szczególności wniesionych do sądów pozwów.

Kontrola wykazała także inne uchybienia w zakresie procedur organizacyjnych związanych z prowadzeniem spraw sądowych przez Departament Prawny MON i komórki organizacyjne posiadające własną obsługę prawną. Zarządzenie Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej² nie określa zakresu spraw dotyczących udzielania pomocy prawnej w resorcie i wykonywania zastępstwa procesowego przed sądami, pozostających w kompetencji komórek organizacyjnych posiadających własną obsługę prawną, a także nie wprowadza obowiązku współdziałania tych komórek z Departamentem Prawnym MON.

W Ministerstwie nie była prowadzona zbiorcza ewidencja prowadzonych postępowań sądowych. Informacje dotyczące stanu spraw sądowych posiadali radcowie prawni wykonujący bezpośrednio obsługę prawną w Departamencie Prawnym MON bądź w poszczególnych komórkach merytorycznych. Istotnie utrudnia to monitorowanie stanu prowadzonych spraw sądowych, w szczególności ewidencję księgową roszczeń o zapłatę, skierowanych na drogę postępowania sądowego oraz zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi.

Stwierdzono także przypadek znacznego opóźnienia wszczęcia postępowania sądowego o zapłatę kwoty 37.058,57 zł, które trwały blisko 36 miesięcy (od 24 listopada 2008 r. do 17 listopada 2011 r.). Pozew

² Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 270 ze zm.

wnoszony był do sądu czterokrotnie, w trzech przypadkach bezskutecznie z uwagi na nieuzupełnianie w wyznaczonym terminie wskazanych przez sąd braków formalnych. Należy przy tym podkreślić, że w księgach rachunkowych Departamentu Administracyjnego MON operacja gospodarcza związana z prześięgowaniem należności na należności dochodzone na drodze sądowej, została dokonana jednorazowo zapisem w listopadzie 2008 r. z pominięciem trzech pozostałych zdarzeń. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości³ zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie.

Jednocześnie kontrola wykazała, że w Departamencie Administracyjnym MON w dwóch przypadkach, w księgach rachunkowych dokonano odpisów aktualizacyjnych z trzyletnim opóźnieniem, pomimo iż w ewidencji księgowej ujęte były należności obciążone ryzykiem niespłacalności, dochodzone na drodze postępowań sądowych wszczętych w dniach 24 listopada 2008 r. i 14 stycznia 2009 r. Działaniem takim naruszono art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym należności wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności oraz art. 35b ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego.

Nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania księgowego należności oraz przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji bez udostępnienia właściwych dokumentów źródłowych, świadczą, w ocenie NIK, o niskiej skuteczności w funkcjonowaniu elementów systemu kontroli zarządczej, a w szczególności o słabości nadzoru.

2. Wydatki

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa, wykonane były legalnie, gospodarnie i celowo. Jednocześnie kontrola NIK wykazała przypadki braku rzetelności inwestorów na etapie planowania wydatków na zadania inwestycyjne oraz na etapie ich realizacji, skutkujące opóźnieniami w ich finalizowaniu.

2.1. Planowanie wydatków

Zaplanowanie wydatków na zadania nie w pełni przygotowane do realizacji skutkowało podjęciem w trakcie roku budżetowego przez Ministra Obrony Narodowej czterech decyzji o zablokowaniu wydatków na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych⁴. Decyzje dotyczyły wydatków w kwocie 971.876,1 tys. zł, co stanowiło 3,6% planu po zmianach. Powodem blokad było opóźnienie w realizacji zadań - na kwotę 94.149,4 tys. zł⁵ oraz nadmiar posiadanych środków – 877.726,7 tys. zł⁶. Kontrola wykazała, że przyczyną powyższego były zarówno ograniczenia w realizacji części zadań wprowadzone przez Ministra Obrony Narodowej, jak i nieprzygotowanie dysponentów do realizacji planów rzeczowych.

³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁵ Decyzja z 29 lipca 2011 r.

⁶ Decyzje z: 29 września, 28 października i 19 grudnia 2011 r.

W ustawie budżetowej na rok 2011⁷ zakres finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej ustalono na kwotę 27.536.242 tys. zł, z tego w części 29 – Obrona narodowa, na kwotę 27.259.614 tys. zł oraz u innych dysponentów części budżetu państwa (w dziale 752 – Obrona narodowa) na kwotę 276.628 tys. zł.

Kwota planowanych wydatków spełniała wymagania określone w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa modernizacyjna)⁸, tj. była wyższa niż 1,95% szacowanego produktu krajowego brutto z 2010 r. o 292 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej, w decyzji budżetowej na rok 2011⁹, ustalił plan wydatków w wysokości 27.259.614 tys. zł, tj. zgodnie z ustawą budżetową.

W 2011 r. wydatki w części 29 – Obrona narodowa, zwiększono per saldo o 83.623 tys. zł, tj. o 0,3%, do kwoty 27.343.237 tys. zł, stanowiącej plan po zmianach. Zwiększenia pochodziły głównie z 7 tytułów rezerw celowych (10, 16, 20, 31, 51, 53 i 72) na łączną kwotę 237.912,4 tys. zł, w tym o kwotę 154.289 tys. zł uprzednio zablokowaną w budżecie MON, a następnie przeniesioną do rezerw celowych na wypłatę odpraw mieszkaniowych i świadczeń dla uprawnionych żołnierzy zawodowych zwolnionych ze służby w 2011 r.

2.2. Rozliczenie środków

Sfinansowaniu przez Ministra Finansów podlegała kwota 26.525.650,3 tys. zł¹⁰. Ministerstwo Finansów przekazało w 2011 r. na rachunek bieżący wydatków części 29 – Obrona narodowa, kwotę 26.515.903,4 tys. zł. W 2011 r. zasilenia w środki finansowe były niższe od planowanych po zmianach o 9.746,9 tys. zł. W grudniu 2011 r. Minister Finansów zasilił rachunek bieżący wydatków części w łącznej kwocie 5.395.878,7 tys. zł, co stanowiło 20,3% przekazanych środków w 2011 r.

Zdaniem NIK, skumulowanie na ostatni miesiąc 2011 r. zasileń w środki budżetowe przekraczających 20% planu rocznego wydatków, obarczone było ryzykiem ich utraty w przypadku niemożności ich wydatkowania, wskutek wygaśnięcia z upływem roku.

Od 20 maja 2011 r. resort obrony narodowej włączony został do systemu automatycznego przekazywania środków pieniężnych z rachunków dysponentów na koniec każdego dnia roboczego na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, z pozostawieniem kwoty ustanowionego limitu „pogotowia kasowego”.

Niewykorzystane środki w kwocie 64.740 tys. zł zwrócono w okresie przejściowym w wymaganych terminach i w pełnej wysokości na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

2.3. Realizacja wydatków

W 2011 r. w części 29 – Obrona narodowa, wykonanie wydatków wyniosło 26.451.163,4 tys. zł (96,7% planu po zmianach).

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 30 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

⁹ Decyzja Nr 31/MON z dnia 10 lutego 2011 r. (Dz. Urz. MON Nr 2a, poz. 34).

¹⁰ Jest to kwota stanowiąca różnicę planowanych wydatków po zmianach w wysokości 27.343.237 tys. zł, pomniejszona o kwotę zablokowanych wydatków – 817.587,1 tys. zł.

W 2011 r. wydatki obronne Rzeczypospolitej Polskiej wykonano na kwotę 26.720.631,2 tys. zł, z tego w części 29 na kwotę 26.451.163,4 tys. zł oraz przez innych dysponentów części budżetu państwa (w dziale 752 – Obrona narodowa) na kwotę 269.467,8 tys. zł. Poziom wykonanych wydatków stanowiło 1,89% pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2010 r.¹¹

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków przekroczeń kwot planowanych wydatków, z wyjątkiem 32. Bazy Lotnictwa Taktycznego w Łasku, gdzie w trakcie 2011 r. wielokrotnie przekraczano plan wydatków, a następnie dostosowywano go do poniesionych wydatków korektami wewnętrznymi. I tak np.: w § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia, przekroczone wydatki o 53,9 tys. zł, § 4760 - Uposażenia żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych (NSR), przekroczone wydatki dwukrotnie na łączną kwotę 18,2 tys. zł, w § 4700 - Szkolenie pracowników, przekroczone wydatki trzykrotnie na łączną kwotę 9,3 tys. zł.

Przeprowadzone w skontrolowanych jednostkach badania próby wydatków (według metody MUS¹² i doboru celowego) o łącznej wartości 2.640.419,6 tys. zł (10% wydatków w części 29 – Obrona narodowa) wykazały, że były one legalne, celowe, gospodarne i rzetelne, a umowy, których przedmiotem były usługi, dostawy lub roboty budowlane, zawierano na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

2.3.1. Wydatki majątkowe

W 2011 r. wydatki majątkowe wykonano na kwotę 5.884.661,4 tys. zł, tj. w 89,5% planowanych po zmianach (6.575.381,9 tys. zł). Udział wydatków majątkowych przekroczył 22,2% wydatków części 29, co wypełniło dyspozycję określoną w art. 7 ust. 3 ustawy modernizacyjnej, który określa, że udział ten nie może być niższy od 20%.

W wykonanych wydatkach majątkowych, wydatki na inwestycje budowlane stanowiły 18,6% i wyniosły 1.096.707,8 tys. zł, tj. 89,1% planu po zmianach, a wydatki na zakupy inwestycyjne - 81,4% i wyniosły 4.787.953,5 tys. zł, tj. 89,6% planu po zmianach.

Kontrola wykazała, że niższe o 690.720,4 tys. zł wykonanie wydatków na inwestycje budowlane oraz zakupy inwestycyjne spowodowane było głównie opóźnieniami w realizacji zadań przez podległych dysponentów, co skutkowało podjęciem przez Ministra Obrony Narodowej decyzji o ich zablokowaniu (677.201,3 tys. zł).

Inwestycje budowlane

Wydatki na inwestycje budowlane wykonano w kwocie 981.025,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (982.433,7 tys. zł). Wydatki realizowane były na podstawie „Centralnego planu inwestycji budowlanych” (cpib). W planie tym ujęto 408 zadań, tj. o 14% mniej niż w 2010 r., na łączną kwotę 1.095.363 tys. zł (127,1% w stosunku do 2010 r.). Stanowiło to 16,9% wartości kosztorysowej planowanych zadań (6.474.294,2 tys. zł). Relacja kwoty

¹¹ Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w obwieszczeniu z 13 maja 2011 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2010 r. ogłosił: „(...) że według pierwszego szacunku wartość produktu krajowego brutto w 2010 r. wyniosła 1.415,4 mld zł” (M.P. Nr 39, poz. 448). Natomiast w „Informacji Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowania szacunku PKB za lata 2009-2011” z dnia 23 kwietnia 2012 r. wykazana została kwota produktu krajowego brutto za 2010 r. w wysokości 1.416,4 mld zł. Pomimo zmiany kwoty PKB wskaźnik 1,89% nie uległ zmianie.

¹² MUS (ang. Monetary Unit Sampling) to technika próbkowania statystycznego, w której prawdopodobieństwo wyboru jest wprost proporcjonalne do wielkości kwoty operacji.

planowanych wydatków do ich wielkości kosztorysowej stanowi wskaźnik tzw. cyklu inwestycyjnego, tj. czasu finansowania zadania inwestycyjnego, który dla 2011 r. wyniósł 5,9 lat.

Kontrola wykazała, że w trakcie roku cpib był zmieniany w zakresie finansowym i rzeczowym. Wprowadzono 55 zadań (z tego: 47 nowych i 8 wznowionych), przy jednoczesnym zmniejszeniu planowanych wydatków do kwoty 982.433,7 tys. zł, co spowodowało wydłużenie przeciętnego cyklu inwestycyjnego z 5,9 lat do 7,5 lat¹³. Niektóre zadania inwestycyjne realizowane były znacznie dłużej, np. zadanie nr 00301 Warszawa – Modernizacja obiektu węzła łączności, w tym wykonanie zaleceń komisji rozruchowej - trwa już 13 lat (od 1999 r.), zadanie nr 126326 Gdynia Komenda Portu Wojennego – modernizacja budynku szkolenia nr 113 - trwała 9 lat.

NIK zwraca uwagę na przewlekłość realizacji zadania nr 51797 Dęblin – Budowa systemu oświetlenia CALVERT. Zadanie wprowadzono do Planu inwestycji budowlanych MON już w 2000 r., pomimo że nie pozyskano gruntów położonych za ogrodzeniem lotniska (własność prywatna), na których zaprojektowano montaż znacznej części systemu oświetleniowego, w związku z czym uzyskano pozwolenie na budowę jedynie dla części inwestycji. W 2004 r. podpisano umowę na wykonanie całego zadania o wartości 13.509,9 tys. zł i rozpoczęto jego realizację, którą przerwano w 2007 r. Powodem wstrzymania cyklu budowy było niedoprowadzenie do wykupu i wywłaszczenia ww. gruntów. Do końca 2011 r. nakłady ogółem poniesione na realizację inwestycji wyniosły 12.347,4 tys. zł. Do realizacji pozostał II etap o wartości 1.162,5 tys. zł polegający na wbudowaniu materiałów i podzespołów przekazanych w depozyt wykonawcy do czasu ich wbudowania.

Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych

Pierwotny Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych na 2011 r. (PMT) przewidywał wydatki na kwotę 6.761.013,00 tys. zł, z tego: 97,1% ze środków budżetowych, 2,6% - z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz 0,4% ze środków pochodzących z prywatyzacji przemysłowego potencjału obronnego. W wyniku 22 korekt dokonanych w 2011 r., m.in. na wnioski realizatorów zadań i dysponentów środków budżetowych, PMT zmniejszono o 10,7%, do kwoty 6.040.063,97 tys. zł (tj. o 720.949,03 tys. zł), w tym do sfinansowania ze środków budżetowych - 5.831.008,13 tys. zł. Wprowadzone do PMT korekty wynikały w szczególności z braku możliwości realizacji zadań lub odstąpienia od ich realizacji, rozpoczęcia nowych zadań oraz rozszerzenia zakresu zadań.

W ocenie NIK, tak duża liczba korekt PMT oraz istotne zmniejszenie środków przeznaczonych na jego realizację świadczy przede wszystkim o niepełnym rozpoznaniu potrzeb i możliwości realizacyjnych na etapie przygotowania PMT.

W 2011 r. zrealizowano zadania z PMT na kwotę 5.880.419,05 tys. zł, co stanowiło 97,4% PMT po korektach i 87,0% pierwotnego PMT. Realizacja zadań ze środków budżetowych wyniosła 5.815.803,37 tys. zł, tj. 99,7%.

Z zaplanowanych w PMT na 2011 r. 1.136 zadań (kontynuowanych i noworozpoczętych), po korektach do realizacji było 1.201 zadań, tj. ich liczba wzrosła o 5,7%.

¹³ Wartość kosztorysowa zadań wynosiła 7.313.147,2 tys. zł, co przy planowanych wydatkach na kwotę 982.433,7 tys. zł, dało ww. wskaźnik cyklu inwestycyjnego.

W 2011 r. odstąpiono od realizacji ogółem 214 zadań ujętych w pierwotnym PMT, w tym m.in. pozyskania samolotu szkolno-bojowego LIFT. Ponadto wstrzymano budowę korwety Gawron, remont okrętów t. OHP oraz t. 1241.

2.2.2. Dotacje budżetowe

Łączna kwota dotacji na 2011 r. określona w załączniku nr 6 do decyzji budżetowej Nr 31/MON na 2011 r. wynosiła 1.276.481 tys. zł (z tego: 320.487 tys. zł – dotacje podmiotowe i 955.994 tys. zł – dotacje celowe) i była wyższa o 41,1% od analogicznej kwoty dotacji z 2010 r.

W wyniku zmian dokonanych w ciągu roku, łączna kwota dotacji na 2011 r. została zwiększona o 157.844,2 tys. zł do kwoty 1.434.325,2 tys. zł (z tego: 320.487 tys. zł – dotacje podmiotowe i 1.113.838,2 tys. zł – dotacje celowe).

Wydatki na dotacje wykonano w łącznej kwocie 1.344.402,5 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach. Z ww. kwoty do końca 2011 r. dotowani (beneficjenci) nie rozliczyli 132.245,3 tys. zł, natomiast do końca lutego 2012 r. kwota ta zmniejszyła się do 13.059,4 tys. zł.

Kontrolą objęto niżej wymienione porozumienie oraz 4 umowy o dotacje z 3 beneficjentami:

- 1) Wojskową Agencją Mieszkaniową – na kwotę 726.424 tys. zł (porozumienie),
- 2) Stocznia Marynarki Wojennej S.A. w upadłości likwidacyjnej – na kwotę 5.550,1 tys. zł (umowa),
- 3) Muzeum Wojska Polskiego (3 umowy):
 - na prace przygotowawcze do budowy nowej siedziby na kwotę 13.422 tys. zł,
 - na zakup wystawy „Pamięć nie dała się zagładzić” – na kwotę 900 tys. zł,
 - na prace związane z adaptacją kaponiery w Cytadeli Warszawskiej, na potrzeby Oddziału Muzeum Wojska Polskiego – „Muzeum Katyńskie” – na kwotę 5.920 tys. zł.

Łącznie ww. porozumienie oraz 4 umowy stanowiły 58,9% dotacji uwzględnionych w budżecie resortu obrony narodowej w 2011 r. i 52,4% planu po zmianach.

Kontrola wykazała, że zapisy ww. porozumienia i 4 umów zabezpieczały należyte wykonanie zadań oraz interesy Skarbu Państwa.

Z dotacji udzielonych w 2011 r. zwrócono ogółem środki finansowe w kwocie 956,5 tys. zł, z tego 869,9 tys. zł w związku z niewykorzystaniem dotacji do końca 2011 r. (z tego: 83,1 tys. zł – dotacje podmiotowe i 786,8 tys. zł – dotacje celowe) oraz 86,6 tys. zł z tytułu: wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (19 przypadków), nienależnego pobrania dotacji (1) oraz pobrania dotacji w nadmiernej wysokości (7).

Beneficjenci za dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, dobrowolnie uiszcili odsetki w kwocie 3,3 tys. zł. Ponadto stwierdzono, że w toku wykonywania pozostawało 7 decyzji administracyjnych wydanych przez Dyrektora Departamentu Wychowania i Promocji Obronności MON w sprawie określenia wysokości dotacji przypadającej do zwrotu, w tym terminu, od którego nalicza się odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych.

Kontrola wykazała legalność planowania kwot wydatków na dotacje podmiotowe oraz w odniesieniu do badanego porozumienia oraz 4 umów – celowość, rzetelność i gospodarność ich wydatkowania.

2.2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy¹⁴, według sprawozdania budżetowego Rb-70 wyniosło 93.866 żołnierzy i było niższe od planowanego o 3.630 żołnierzy (o 3,7%). Ponadto w akademiach i wyższych szkołach wojskowych pełniło służbę 1.032 żołnierzy zawodowych (82,9% planu).

Niepełne wykonanie zaplanowanych stanów osobowych żołnierzy i funkcjonariuszy wystąpiło we wszystkich działach i rozdziałach budżetu MON¹⁵ i było skutkiem szczególnie wysokiej liczby zwolnień z zawodowej służby wojskowej. Ponadto na niższe niż zaplanowano zatrudnienie miały wpływ przedłużające się procedury powoływania z rezerwy kandydatów do korpusu szeregowych oraz trudności w kompletowaniu jednostek Wojsk Specjalnych i Żandarmerii Wojskowej żołnierzami zawodowymi o odpowiednich kwalifikacjach.

W 2011 r. z zawodowej służby wojskowej zwolniono 7.380 żołnierzy, tj. o 4.380 (o 146%) więcej niż planowano. Ponadto po decyzjach personalnych pozostawało 1.590 żołnierzy, dla których termin zwolnienia przypadał w 2012 r.

W ogólnej liczbie zwolnionych (7.380), było 1.530 oficerów (20,9%), 3.821 podoficerów (51,8%) oraz 2.016 szeregowych zawodowych (27,3%). Jednocześnie całkowita wielkość zwolnień w 2011 r. stanowiła 7,7% ogólnej liczby żołnierzy zawodowych z początku 2011 r. Zasadniczymi przyczynami zwolnień w 2011 r. były: wypowiedzenie stosunku służbowego dokonane przez żołnierza – 5.963 osób, co stanowiło 80,8% ogółu zwolnień, upływu czasu określonego w kontrakcie – 835 osób (11,3%) oraz stan zdrowia – 98 osób (1,3%). Natomiast wypowiedzenie stosunku służbowego przez organ wojskowy dotyczyło jedynie 77 żołnierzy zawodowych, tj. 1,0%.

Skutki finansowe odejścia ze służby 7.380 żołnierzy, w tym 3.954 żołnierzy uprawnionych do 12-miesięcznego uposażenia, wyniosły łącznie 793.815,9 tys. zł¹⁶.

Na niższym poziomie od planowanego zrealizowane zostało w 2011 r. zatrudnienie pracowników wojska. Według sprawozdania budżetowego Rb-70 przeciętne zatrudnienie pracowników wojska (bez pracowników Służby Wywiadu Wojskowego) wyniosło w 2011 r. 47.909 osób, co stanowiło 90,9% stanu planowanego przez dysponentów (52.733 pracowników). W porównaniu do 2010 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 574 osoby, tj. o 1,2%.

Istotne zmniejszenie zatrudnienia pracowników wojska w 2011 r. wystąpiło w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 1.633 osób, tj. o 3,7%, oraz pracowników korpusu służby cywilnej - spadek o 294 osoby, tj. o 9%.

Wydatki na uposażenie i wynagrodzenia w 2011 r. poniesiono w łącznej kwocie 6.500.526,4 tys. zł, z tego na uposażenia dla żołnierzy przekazano kwotę 4.771.687,5 tys. zł (73,4%), a na wynagrodzenia

¹⁴ Po wyłączeniu Służby Wywiadu Wojskowego.

¹⁵ Z wyjątkiem działu 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne.

¹⁶ W tym 191 żołnierzy, którzy odeszli w grudniu 2011 r. Część z tej liczby była uprawniona do 12-miesięcznego uposażenia, lecz go nie pobrała w 2011 r. Zgodnie z przepisami wypłata tego uposażenia nastąpiła w ciągu 30 dni od złożenia wniosku do Wojskowego Biura Emerytalnego.

pracowników wojska wydatkowano 1.728.838,9 tys. zł (26,6%). Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. uległy łącznie obniżeniu o 2.177 tys. zł (o 0,03%).

Wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-70 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2011 r. wyniosło 3.820,92 zł (z dodatkowym uposażeniem lub wynagrodzeniem rocznym żołnierzy i pracowników) i w porównaniu do 2010 r. wzrosło o 40,59 zł, tj. o 1,1%.

Stwierdzono, że na koniec 2011 r. obsada stanowisk przewidzianych dla żołnierzy NSR wynosiła 51,2% (10.245 stanowisk), z tego stanowisk oficerskich – 11,4%, podoficerskich – 22,4% i szeregowych – 79,6%.

2.3. Zobowiązania

Na koniec 2011 r. zobowiązania w części 29 wyniosły ogółem 647.044,9 tys. zł, z tego: z tytułu świadczeń – 89.317,3 tys. zł, wydatków bieżących – 555.311,6 tys. zł oraz wydatków majątkowych – 2.416,0 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne wyniosły 1,8 tys. zł i dotyczyły Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Powstały w związku z nieopłaconymi fakturami przez 107. Szpital Wojskowy w Walczu, za świadczenia medyczne związane z urazami żołnierzy armii amerykańskiej podczas ćwiczeń DRAGON 2011.

2.4. Przedpłaty w resorcie obrony narodowej

Łączna kwota wypłaconych, a nierozliczonych środków finansowych w formie przedpłat¹⁷ przez jednostki resortu obrony narodowej do dnia 31.12.2011 r. wyniosła 2.660.857 tys. zł, z tego ze środków budżetowych 2.658.003,4 tys. zł oraz 2.853,7 tys. zł z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Nierozliczone przedpłaty na koniec 2011 r. wykazały: Departament Budżetowy MON – 567,4 tys. zł; Inspektorat Uzbrojenia – 2.606.578,8 tys. zł; Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych - 8.200,8 tys. zł; Dowództwo Wojsk Specjalnych – 44.955,7 tys. zł; Służba Kontrwywiadu Wojskowego – 0,6 tys. zł; Dowództwo Garnizonu Warszawa – 102,3 tys. zł.

Z łącznej kwoty nierozliczonych przedpłat przez jednostki resortu obrony narodowej kwota 1.465.015 tys. zł dotyczyła 2011 r., natomiast kwota 1.195.842 tys. zł lat wcześniejszych.

Zgodnie z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁸, państwowe jednostki budżetowe mogą udzielać zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Przepisy szczególne o charakterze prawa powszechnie obowiązującego nie dopuszczają udzielania zaliczek dostawcom uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Konieczność udzielania kontrahentom przedpłat wymuszona była specyfiką zamówień, co wymaga zmiany przepisów w tym zakresie. Przedmiotem zakontraktowanych dostaw było wysokospecjalistyczne

¹⁷ Przedpłaty mają charakter odpowiadający udzielaniu zaliczek, ponieważ stanowią wpłatę na rzecz wykonawcy umowy na poczet przyszłych dostaw.

¹⁸ Dz. U. Nr 241, poz. 1616 (wcześniej: § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną; Dz. U. z 2006 r. Nr 116, poz. 783).

uzbrojenie i sprzęt wojskowy, na wytworzenie których wykonawcy musieli ponieść znaczne nakłady finansowe, a ich produkcja jest czasochłonna. Jednocześnie kontrola w Inspektoracie Uzbrojenia wykazała, że udzielanie przedpłat na poczet zakontraktowanych dostaw i ich rozliczanie odbywało się z naruszeniem zasad racjonalnej gospodarki finansowej, ponieważ liczba nierozliczonych przedpłat sukcesywnie rośnie, a ich udzielenie nie stanowiło gwarancji szybkiej realizacji zamówień. Terminy transz kolejnych zaliczek nie były powiązane z efektami rzeczowymi. Przykładowo, w przypadku umowy dotyczącej BSR¹⁹, w 2010 r. udzielono przedpłaty w wysokości 30.300 tys. zł wykonawcy, który nie zrealizował dostawy, pomimo półtorarocznego opóźnienia w stosunku do zobowiązania umownego.

Należy podkreślić, że wysokość przedpłat skalkulowana była m.in. na pokrycie prowizji operatora finansowego, który odpowiada za wykonanie umowy solidarnie z faktycznym realizatorem przedmiotu umowy.

Zdaniem NIK, istnieje potrzeba szczegółowego przeanalizowania systemu przedpłat stosowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, w tym jego zasadności. W zależności od wyników tej analizy należy wprowadzić odpowiednie podstawy lub zrezygnować z ich stosowania²⁰.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że udzielone w Inspektoracie Uzbrojenia przedpłaty zostały zabezpieczone gwarancjami bankowymi lub ubezpieczeniowymi. Stanowiło to należyte zabezpieczenie zainwestowanych środków przed ich utratą.

3. Rzetelność i prawidłowość ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości budżetowej

Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania 365 dowodów i zapisów księgowych wybranych metodą monetarną MUS. Łączna wartość operacji udokumentowanych wylosowanymi dowodami księgowymi wyniosła 284.075 tys. zł, czyli 69% łącznej wartości populacji wydatków objętej badaniem.

Na podstawie badań ksiąg rachunkowych prowadzonych przez Departament Budżetowy oraz Departament Administracyjny MON wydane zostały opinie:

- o zgodności (poprawność formalna dowodów/zapisów księgowych): pozytywna z zastrzeżeniami,
- o wiarygodności ksiąg rachunkowych: pozytywna z zastrzeżeniami.

Oceny obniżono ze względu na nieprawidłowości w kwalifikowaniu księgowym przez Departament Budżetowy MON należności mających wpływ na kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych (nieprawidłowości opisane w pkt. 1 wystąpienia).

W zasadach rachunkowości Departamentu Budżetowego MON określono, że do konta 130-1 „Rachunek bieżący”, subkonto wydatków budżetowych prowadzi się ewidencję szczegółową na kontach oznaczonych cyfrą 9. Przyjęty przez dysponenta części budżetowej sposób księgowania stanowi odstępstwo od przyjętych zasad

¹⁹ BSR – bezzałogowy statek rozpoznawczy.

²⁰ Problem ten był podnoszony przez NIK w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku” na str. 102.

ujętych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.²¹ Powyższe rozwiązanie powodowało, że dane do sprawozdania budżetowego Rb-28 w Departamencie Budżetowym MON w zakresie zrealizowanych wydatków budżetowych, po dokonaniu księgowania równoległego, pobierane były z kont oznaczonych cyfrą 9. Taki sposób ewidencji nie wpływał na treść sprawozdań budżetowych.

NIK zwraca uwagę, iż w Departamencie Budżetowym MON kolejny rok w ramach „Zespołu 2” funkcjonowało konto 201-1-0 „Rozrachunki z dostawcami – z tytułu wydatków budżetowych – rejestr faktur (rachunków) otrzymanych od dostawców”, które powinno stanowić właściwy poziom analityki konta 201, a nie odrębnie służyć rejestracji faktur. Natomiast w świetle wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., ewidencja na koncie 201 w zakresie zobowiązań powinna być prowadzona w taki sposób, aby saldo tego konta wprost wykazywało stan zobowiązań jednostki.

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość budżetową roczną resortu obrony narodowej w zakresie sprawozdań łącznych. Wykazane w rocznych sprawozdaniach dane zgodne były z danymi wykazanymi przez podległych dysponentów w sprawozdaniach jednostkowych.

Jednostkowe roczne sprawozdania budżetowe Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – o wykonaniu dochodów, Rb-28 – o wykonaniu wydatków oraz kwartalnych sprawozdań Rb-N – o stanie należności i Rb-Z – o stanie zobowiązań za 2011 r. Departamentu Budżetowego i Departamentu Administracyjnego MON zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny oraz prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów, należności, wykonanych wydatków i zobowiązań w 2011r.

Wyjątek stanowi sprawozdanie budżetowe roczne Rb-27 – o wykonaniu dochodów, w którym wykazano zaniżony przez Departament Budżetowy MON stan należności ogółem pozostałych do zapłaty na koniec 2011 r. na skutek błędnego zakwalifikowania należności w kwocie 48.471,11 zł jako należność dochodzoną na drodze sądowej. Ponadto kontrola w Inspektoracie Wsparcia SZ oraz w podległym mu 2. WOG wykazała, że w bilansie otwarcia 2011 r. należności z tytułu odsetek zamiast na koncie „pozostałe odsetki” (§ 092) ujęte zostały błędnie na koncie „wpływy z różnych dochodów” (§ 097). Spowodowało to wykazanie błędnych kwot należności, w ww. paragrafach, w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 tych dysponentów. Miało to także wpływ na kwoty należności w miesięcznych i rocznych sprawozdaniach Rb-27 dysponenta części 29. Błędy te zostały skorygowane przez: Inspektorat Wsparcia SZ - 5 marca 2012 r., 2. WOG - 24 lutego 2012 r., a dysponenta części 29 – 8 marca 2012 r.

²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz.861 ze zm.).

4. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (FM SZ) z uwagi na niski stan realizacji zadań.

Stan środków Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na początku roku wynosił 92.052 tys. zł, a na koniec 2011 r. wyniósł 101.792 tys. zł. W 2011 r. uzyskano przychody FM SZ niższe niż zaplanowano, tj. w wysokości 74.355,78 tys. zł, co stanowiło 91,8% planowanych przychodów (81.007 tys. zł). Były one niższe o 29.237,8 tys. zł od przychodów 2010 r.

W 2011 r. z FM SZ wydatkowano 64.615,7 tys. zł, tj. 79,8% planu wydatków określonego w załączniku do ustawy budżetowej na 2011 r. (81.007 tys. zł)²² oraz 37,3% planu po zmianach (173.059 tys. zł).

Kontrola wykazała niską realizację zadań ujętych w Planie Modernizacji Technicznej SZ, a finansowanych z Funduszu. Do realizacji w 2011 r. ze środków FM SZ planowano 68 zadań na łączną kwotę 173.059 tys. zł. Ostatecznie po 22 korektach PMT do realizacji było 48 zadań z PMT oraz 15 nowych wprowadzonych do PMT zadań. Z zaplanowanych do realizacji 63 zadań w łącznej kwocie 173.059 tys. zł, zrealizowano 24 zadania na łączną kwotę 55.178,92 tys. zł, co stanowiło 37,3% planu (173.059,0 tys. zł).

Stwierdzono, że główną przyczyną niskiej realizacji zadań były zmiany w etatach jednostek powodujące dezaktualizację ich potrzeb oraz trudności w ulokowaniu zamówień.

5. Budżet zadaniowy

Kontrola w Inspektoracie Uzbrojenia wykazała, że nie został osiągnięty cel dotyczący pożądaných zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych na koniec 2011 r., mierzony przyrostem wskaźnika potencjału bojowego w relacji do jego poziomu z roku poprzedniego. Wartość tego miernika na koniec 2011 r. wyniosła 1,0026, co przy założonym mierniku w wysokości 1,0046 oznacza, że uzyskano ok. 50% zakładanego wzrostu potencjału bojowego.

W ramach priorytetowego zadania państwa w budżecie zadaniowym części 29 – Obrona narodowa, tj. zadania 11.2. Rozwój zdolności obronnych, w tym podzadania 11.2.1. Pozyskiwanie zdolności w ramach programów operacyjnych i poza nimi, Inspektorat Uzbrojenia miał zrealizować zakup uzbrojenia i sprzętu oraz usług remontowych w kwocie 4.481.610 tys. zł, co stanowiło 87,6% ogółu wydatków inspektoratu i 62,3% planowanych na ww. zadanie. Wykonane wydatki w układzie zadaniowym na ww. zadanie, w tym wskazane podzadanie, wyniosły 3.704.689 tys. zł i były niższe o 776.921 tys. zł (17,3%) od ustalonych w decyzji budżetowej na 2012 r.

Szczegółowa kontrola wybranych działań wykazała następujący stan ich realizacji:

- 1) działanie 11.2.1.5. „Bezzałogowe systemy rozpoznawcze” - wydatki w kwocie 46.055 tys. zł nie zostały wykonane z powodu niedostarczenia zamówionych systemów przez wykonawcę pomimo upływu terminu dostawy;
- 2) działanie 11.2.1.8. „Samolot szkolno-bojowy LIFT” - wydatki w kwocie 195.228 tys. zł nie zostały zrealizowane z powodu rezygnacji z ich realizacji;

²² W załączniku do ustawy budżetowej i decyzji budżetowej Ministra Obrony Narodowej ustalono stan środków FM SZ bez pozostałości środków roku poprzedniego, tj. 92.052 tys. zł.

3) działanie 11.2.1.13. „Kołowe transportery opancerzone Rosomak” - wydatki w kwocie 811.418 tys. zł zrealizowano z częściowym uzyskaniem efektów rzeczowych, ponieważ 300.000 tys. zł stanowiło przedpłatę;

4) działanie 11.2.1.14. „Przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE” - wydatki w kwocie 111.767 tys. zł wykonano bez uzyskania efektów rzeczowych (wydatki stanowiły przedpłatę).

NIK zwraca uwagę na fakt, że istotą realizacji budżetu w układzie zadaniowym jest uzyskanie zakładanych efektów rzeczowych. Tymczasem w 2011 r. w wykonanych wydatkach przez Inspektorat Uzbrojenia znaczący udział miały dokonane przedpłaty (33,8%), zatem taki sposób wykonywania planu wydatków budżetowych uniemożliwiał Inspektoratowi wykonanie przypisanego zakresu budżetu w układzie zadaniowym. Powyższe stawia również pod znakiem zapytania możliwość realizacji budżetu w układzie zadaniowym części 29. Podkreślić należy, że od 2013 r., w obowiązującym stanie prawnym, budżet w układzie zadaniowym będzie podstawową formą prawno-finansową budżetu państwa.

6. Inne ustalenia

Minister Obrony Narodowej nadając Inspektoratowi Uzbrojenia status jednostki budżetowej²³ nie określił mu zadań dotyczących sfinansowania swoich wydatków. W efekcie przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych, koszty funkcjonowania Inspektoratu ponoszone były przez dysponenta trzeciego stopnia podległego Dowódcy Garnizonu Warszawa (dysponent drugiego stopnia), co nie spełniało wymagań określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostka budżetowa winna pokrywać bezpośrednio z budżetu swoje wydatki.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnioskuję o:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad podległymi dysponentami w zakresie właściwego kwalifikowania należności budżetowych, w szczególności dotyczących roszczeń spornych i warunkowych;
- 2) wdrożenie skutecznych działań na rzecz poprawy windykacji zaległości budżetowych przez podległych dysponentów;
- 3) wypracowanie i wdrożenie mechanizmów zapewniających przepływ niezbędnych informacji pomiędzy komórkami merytorycznymi a służbą finansową w zakresie stanu prowadzonych spraw sądowych;
- 4) podjęcie działań na rzecz rzetelnego planowania zadań inwestycyjnych w celu zapewnienia ich pełnej realizacji w zakładanych terminach;

²³ Zarządzenie Nr 64/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie nadania Inspektoratowi Uzbrojenia statusu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 306).

- 5) przeanalizowanie zasadności kontynuowania inwestycji dotyczącej oświetlenia nawigacyjnego CALVERT i niezwłoczne podjęcie decyzji co do dalszych działań na rzecz jej realizacji lub odstąpienia od niej;
- 6) podjęcie działań zmierzających do prawnego uregulowania zasad udzielania zaliczek na rzecz realizacji umów o dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- 7) wymiernego zmniejszenia w 2012 r. stanu przedpłat poprzez ich rzeczowe rozliczenie;
- 8) przyspieszenie wszczęcia procedury zmierzającej do dochodzenia należności na drodze sądowej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, 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 którym mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.