



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KAP-4100-05-01/2012

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2012 r.

Pan
Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji

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 przeprowadziła w okresie od 2 stycznia do 28 marca 2012 r. Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, zwanym dalej MAiC, kontrolę wykonania w 2011 r. budżetu państwa w częściach: 17 – Administracja publiczna, 27 – Informatyzacja i 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w częściach: 17 – Administracja publiczna, 27 – Informatyzacja i 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w częściach tych rzetelnie zaplanowano i zrealizowano dochody budżetowe, a wydatków dokonywano w sposób celowy i zgodny z obowiązującymi przepisami. NIK pozytywnie ocenia sprawozdawczość roczną, zarówno jednostkową sporządzaną przez MAiC, jak i przez dysponenta głównego ww. części budżetowych. Pojedyncze uchybienia wskazane w dalszej części wystąpienia, nie miały wpływu na powyższą ocenę.

I. Wykonanie budżetu państwa w części 17 – Administracja publiczna

1. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2011² w części 17 dochody budżetu państwa w wysokości 216,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 1 288,8 tys. zł, tj. o 496,7% wyższej od kwoty planowanej. Osiągnięto je głównie z tytułu nieplanowanych zwrotów wydatków z lat ubiegłych, w tym zwrotów dotacji (649,2 tys. zł). W wyniku badania próby dochodów na kwotę 956,6 tys. zł (74,2% zrealizowanych dochodów ogółem) ustalono, że zostały one pobrane

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. - Dz. U. Nr 29, poz. 150.

we właściwej wysokości i prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. W 2011 r. nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru i odroczeń należności oraz nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności. Na koniec 2011 r. w części 17 wystąpiły należności w kwocie 131,4 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 115,2 tys. zł, które wystąpiły przede wszystkim w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (GUGiK) i dotyczyły kar umownych (wraz z odsetkami) za nieprawidłową realizację umowy (102,8 tys. zł, co stanowiło 89,2% ogółu zaległości).

2. Wydatki budżetu państwa w części 17 zostały określone w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 49 056,0 tys. zł. W wyniku dokonanych zmian (przeniesień z rezerw celowych kwoty 8 272,0 tys. zł oraz z części 42 kwoty 33,5 tys. zł), planowane wydatki zostały zwiększone do kwoty 57 361,5 tys. zł. Wprowadzona przez dysponenta części w grudniu 2011 r. blokada wydatków na kwotę 1 985,3 tys. zł spowodowana była nadmiarem posiadanych środków przeznaczonych głównie na zakup usług i wynagrodzenia bezosobowe w ramach pomocy technicznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dokonane w trakcie 2011 r. zmiany w planie wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp).

Wydatki zrealizowano w kwocie 51 370,3 tys. zł, co stanowiło 89,6% planu po zmianach oraz 92,8% planu po zmianach z uwzględnieniem dokonanej blokady środków. Niższe niż planowano wydatki poniesiono zarówno w Centrali Ministerstwa jak i w GUGiK na współfinansowanie projektów ze środków UE. Wydatki na ten cel zrealizowano w kwocie 24 188,0 tys. zł, tj. 82,1% planu po zmianach (29 463,0 tys. zł). Niepełne wykonanie planu wynikało z niższego wykorzystania dotacji, głównie z powodu zwrotów dokonywanych przez beneficjentów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), mniejszego zatrudnienia w ramach PO KL i Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) oraz niższych od zakładanych kosztów utrzymania instytucji pośredniczących II stopnia w ramach PO KL.

Z przyznaných środków z rezerw celowych w kwocie 8 272,0 tys. zł wydatkowano 6 476,2 tys. zł (tj. 78,3%) na sfinansowanie m.in. projektów w ramach PO KL przez Centralę Ministerstwa oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) przez GUGiK⁴ oraz wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej. Oprócz przyczyn wskazanych powyżej, wpływ na niewykorzystanie środków z rezerw celowych miało także późne uruchomienie środków, z przyczyn niezależnych od MAiC. Przeprowadzone badanie próby wydatków ze środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 990,4 tys. zł (100% ogółu środków z rezerw otrzymanych przez Centralę Ministerstwa) wykazały, że zostały one zrealizowane w wysokości 1 279,4 tys. zł (42,8%) i zgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2011 r. w części 17 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 1 715,2 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz z tytułu zakupu towarów i usług, których termin płatności przypadał na 2012 r.

³ Dz. U. 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ W ramach PO KL Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej Priorytetu V Dobre Rządzenie” i w ramach PO IG: „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”, „Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania”, „Geoportal 2” i „Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju”.

2.1. Dotacje celowe zaplanowane w wysokości 9 962,3 tys. zł wykorzystano w kwocie 7 748,1 tys. zł, tj. 77,8% planu po zmianach, w całości na wydatki poniesione na realizację projektów w ramach PO KL. Główne powody niższej realizacji planu przedstawiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia. Badanie próby dotacji w kwocie 2 211,1 tys. zł, przekazanych na podstawie 14 umów o dofinansowanie projektów wykazało, że zostały udzielone i wykorzystane prawidłowo. Natomiast w przypadku 24 (z 44 zbadanych) wniosków o płatność ustalono, że weryfikacji formalno-rachunkowej i merytorycznej oraz ich zatwierdzania dokonywano z przekroczeniem terminów określonych w umowach o dofinansowanie projektów (od jednego do 74 dni roboczych). Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia (IP2)⁵ w PO KL tłumaczyła powyższe m.in. koniecznością dokonywania korekt i uzupełnień błędnych wniosków oraz koniecznością uzupełnienia niekompletnej dokumentacji składanej przez beneficjentów, a także wpływem dużej ilości wniosków, co powodowało znaczne obciążenie pracowników weryfikujących wnioski. NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia skuteczności działania IP2 w celu zapewnienia terminowego rozpatrywania wniosków o płatność. Opóźnienia w tym zakresie miały miejsce także w latach 2009 – 2010. Oznacza to, że wnioski NIK w tej sprawie sformułowane po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach wcześniejszych nie zostały zrealizowane. Do dnia zakończenia kontroli, dysponent części 17 nie wywiązał się także z obowiązku podania do publicznej wiadomości – w drodze obwieszczenia - wykazu podmiotów, którym przyznano w 2011 r. dotacje celowe, o którym stanowi art. 122 ust. 4 ufp. Na dzień 19 marca 2011 r. powyższe obwieszczenie pozostawało fazy projektu.

2.2. Z zaplanowanych na 2011 r. wydatków bieżących w wysokości 27 093,0 tys. zł wydatkowano kwotę 26 396,3 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi w wysokości 14 051,7 tys. zł, co stanowiło 53,2% ogółu wydatków bieżących. Niższe od planowanego wykonanie wydatków bieżących wynikało głównie z niepełnego zatrudnienia pracowników w Ministerstwie.

Przeciętne zatrudnienie w części 17 w 2011 r. wyniosło 243 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planu po zmianach o 24 osoby, tj. o 9,0%. W odniesieniu do 2010 r. zatrudnienie w części 17 budżetu wzrosło o 22 osoby (o 10,0%) i było spowodowane wzrostem zatrudnienia w GUGiK, w związku z realizacją nowych zadań wynikających z ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁶.

Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 17 944,8 tys. zł⁷, tj. 95,0% planu po zmianach. W części 17 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z nagrodami) w 2011 r. wyniosło 6 154 zł i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 252 zł, tj. o 4,3%.

2.3. Zaplanowane w 2011 r. wydatki majątkowe (wraz ze współfinansowaniem) w wysokości 1 953,8 tys. zł zrealizowano w kwocie 1 903,0 tys. zł (97,4% planu po zmianach), z tego przez GUGiK w kwocie 1 759,3 tys. zł (98,6%) i Centralę MAiC w kwocie 143,7 tys. zł (85,2%), głównie na zakup sprzętu i oprogramowania komputerowego. Powodem niepełnej realizacji

⁵ Funkcję Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia po utworzeniu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pełni Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego.

⁶ Dz. U. Nr 76, poz. 489.

⁷ Według sprawozdania Rb-70.

planu wydatków było m.in. odstąpienie od realizacji niektórych zakupów sprzętu komputerowego oraz oszczędności powstałe przy realizacji zamówień publicznych.

3. W ustawie budżetowej na rok 2011 w budżecie środków europejskich dla części 17 (na finansowanie projektów w ramach PO IG i PO KL) zaplanowano kwotę 182 482,0 tys. zł. W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian przez Ministra Finansów, planowane wydatki budżetowe w części 17 na 2011 r. zostały per saldo zwiększone do kwoty 190 736,8 tys. zł. Wprowadzone w trakcie 2011 r. zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ufp.

Wydatki zrealizowano w kwocie 187 326,1 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach, w tym z rezerw celowych w kwocie 8 222,9 tys. zł, tj. w wysokości 99,6% środków przyznanych. Wydatki poniesiono na sześć projektów (w ramach PO KL) realizowanych przez Centralę MAiC i pięć projektów (w ramach PO IG i PO KL) realizowanych przez GUGiK.

II. Wykonanie budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja

1. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. w części 27 dochody budżetu państwa w kwocie 40,0 tys. zł, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie dokonania przeniesień niektórych dochodów i wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2011⁸, zostały zwiększone do kwoty 41,2 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 3 262,5 tys. zł, tj. wielokrotnie wyższej od kwoty planu po zmianach. Osiągnięto je głównie z tytułu nieplanowanych zwrotów dotacji udzielonych w latach ubiegłych. W wyniku badania próby dochodów zrealizowanych przez dysponenta głównego i Centralę MAiC, w kwocie 1 937,2 tys. zł (tj. 59,4% dochodów ogółem) stwierdzono, że pobrano je w prawidłowej wysokości i terminowo odprowadzono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W 2011 r. nie odraczano poboru należności oraz nie stwierdzono przedawnienia i zaniechania ich poboru.

Na koniec 2011 r. w części 27 budżetu wystąpiły należności w kwocie 432,5 tys. zł, które były o 73,1 tys. zł niższe od należności na koniec 2010 r. Na dzień 31 grudnia 2011 r. zaległości netto nie występowały. Natomiast na koniec 2010 r. zaległości te wynosiły 17,3 tys. zł.

2. W ustawie budżetowej na 2011 r. w części 27 zostały zaplanowane wydatki w kwocie 82 378,0 tys. zł. W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian (zwiększeń z rezerw celowych o kwotę 81 197,2 tys. zł oraz przeniesień pomiędzy częściami budżetu państwa), planowane wydatki zostały zwiększone do kwoty 232 667,5 tys. zł. Wprowadzone przez dysponenta części w grudniu 2011 r. blokady wydatków na kwotę 10 250,1 tys. zł spowodowane były brakiem możliwości efektywnego wydatkowania środków przeznaczonych głównie na realizację projektów w ramach PO IG. Dokonane w trakcie 2011 r. przez dysponenta części 27 przeniesienia w planie wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ufp.

⁸ Dz. U. Nr 289, poz. 1700. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 18 listopada 2011 r.

Wydatki zrealizowano w kwocie 190 335,2 tys. zł, co stanowiło 81,8% planu po zmianach oraz 85,6% planu po zmianach z uwzględnieniem blokad środków. Niższe niż planowano wydatki zostały poniesione zarówno przez Centralę Ministerstwa, jak i Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (WWPE) oraz Centrum Projektów Informatycznych (CPI) na współfinansowanie projektów UE, tym m.in. działań realizowanych w ramach PO IG. Niepełna realizacja planu wynikała m.in.: ze zwrotu do Centrali Ministerstwa przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) niewykorzystanych przez beneficjentów dotacji celowych, ograniczonych możliwości zatwierdzania przez WWPE wniosków o płatność (z uwagi na występujące w nich liczne błędy oraz złożenie wniosków o płatność końcową w ostatnich dniach grudnia), co uniemożliwiło wypłatę środków w 2011 r. Niższe niż planowano wydatki spowodowała także zmiana terminu wprowadzenia nowych dowodów osobistych, co wpłynęło na przesunięcie w CPI planowanych postępowań przetargowych.

Z przyznanych środków z rezerw celowych w kwocie 81 197,2 tys. zł wydatkowano 59 183,0 tys. zł, tj. 72,9%. Przeprowadzone badania próby wydatków poniesionych ze środków z rezerw celowych w łącznej kwocie 17 785,5 tys. zł (21,9%) wykazały, że zostały one zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2011 r. w części 27 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 4 055,7 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz z tytułu zakupu towarów i usług, których termin płatności przypada na 2012 r.

2.1. Wydatki na dotacje celowe zaplanowane w wysokości 115 079,8 tys. zł zrealizowano w kwocie 94 170,8 tys. zł, tj. 81,8% planu po zmianach. Główne przyczyny niższego wydatkowania dotacji przedstawiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia. W wyniku badania próby pięciu udzielonych dotacji, w łącznej kwocie 27 664,3 tys. zł⁹ (29,4% wykorzystanych dotacji) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich udzielania, wykorzystania i rozliczania, poza przypadkiem przekroczenia terminu wydania decyzji o dofinansowaniu projektów informatycznych. Stwierdzono, że Minister SWiA przyznał dotacje na dofinansowanie projektów informatycznych na 2011 r. trzem podmiotom dopiero w dniu 19 kwietnia 2011 r., tj. po upływie 41 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej na rok 2011 (w dniu 9 lutego 2011 r.), co było niezgodne z § 11 ust.1b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu przeznaczania i rozliczania środków finansowych na informatyzację¹⁰. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MAiC Pan Piotr Kołodziejczyk opóźnienie to spowodowane było koniecznością dokonania dodatkowej, gruntownej oceny zasadności realizacji wskazanych w liście projektów pod kątem proponowanych rozwiązań, w zestawieniu z rozwiązaniami, które wdrażane były w ramach poszczególnych projektów finansowanych z PO IG. Ustalono także, że do dnia zakończenia kontroli NIK, dysponent części 27 nie wywiązał się z obowiązku podania do publicznej wiadomości – w drodze obwieszczenia – wykazu podmiotów, którym przyznano w 2011 r. dotacje celowe (na realizację projektów informatycznych), o którym stanowi art. 122 ust. 4 ufp. Według stanu na dzień 19 marca 2012 r. projekt tego obwieszczenia pozostawał na etapie analiz uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień

⁹ Z tego: 2 690,8 tys. zł na projekty z zakresu informatyzacji i 24 973,5 tys. zł dla PARP (I i II transza dotacji).

¹⁰ Dz. U. Nr 53, poz. 388 ze zm.

międzyresortowych. Oznacza to, że wniosek NIK dotyczący podawania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono dotacji, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2008 – 2010 r. pozostaje nadal aktualny.

2.2. Wydatki bieżące zaplanowane na 2011 r. w wysokości 82 204,5 tys. zł zrealizowano w kwocie 77 973,3 tys. zł, tj. 94,9% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na bieżące utrzymanie urzędów, wynagrodzenia osobowe pracowników, podróże służbowe. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało głównie z niepełnego zatrudnienia pracowników, mniejszej liczby zawartych umów – zleceń oraz ograniczenia wyjazdów służbowych.

Przeciętne zatrudnienie w części 27 w 2011 r. wyniosło 168 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego o 16 osób, tj. o 8,6%. W odniesieniu do 2010 r. zatrudnienie wzrosło o 48 osób, tj. o 40,0%. Wzrost zatrudnienia nastąpił głównie we WWPE (o 31 osób) oraz w CPI (o 13 osób) i wynikał przede wszystkim z przeniesień kadrowych związanych z podziałem organizacyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w listopadzie 2011 r.

Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 14 948,6 tys. zł¹¹, tj. 86,2% planu po zmianach. W części 27 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z nagrodami) w 2011 r. wyniosło 7 415 zł i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 952 zł, tj. o 14,7%. Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2011 r., w porównaniu do 2010 r., wynikał m.in. z wyższych niż w 2010 r. wypłat nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych oraz środków na wynagrodzenia w ramach programu wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r.”

2.3. Wydatki majątkowe¹² (wraz ze współfinansowaniem) zaplanowane na 2011 r. w wysokości 10 462,6 tys. zł zrealizowano w kwocie 5 700,6 tys. zł, tj. 54,5% planu po zmianach. Dotyczyły one głównie zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania, a niska ich realizacja wynikała głównie z rezygnacji z niektórych zadań. W szczególności nie wykonano dokumentacji projektowej przebudowy budynku koszarowego przy ul. Podchorążych w Warszawie, gdyż na ogłoszenie o udzielenie zamówienia publicznego żaden wykonawca nie złożył oferty oraz nie zakupiono części sprzętu informatycznego, multimedialnego i telekomunikacyjnego, bowiem na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wyłoniono wykonawcy, który spełniałby wszystkie kryteria zamówienia. Wpływ na niższą niż planowano realizację wydatków miały także oszczędności powstałe przy udzielaniu zamówień publicznych.

3. W ustawie budżetowej na rok 2011 r. w budżecie środków europejskich dla części 27 zaplanowano kwotę 226 361,0 tys. zł na finansowanie projektów w ramach PO IG. W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian (przeniesień środków z rezerw celowych w kwocie 352 375,5 tys. zł oraz przeniesień środków pomiędzy częściami budżetu państwa), planowane wydatki wyniosły 653 377,5 tys. zł. Wprowadzona przez dysponenta

¹¹ Według sprawozdania Rb-70.

¹² Bez dotacji celowych na zadania inwestycyjne.

części w grudniu 2011 r. blokada wydatków na kwotę 46 333,0 tys. zł spowodowana była brakiem możliwości efektywnego wydatkowania środków przeznaczonych głównie na realizację projektów w ramach PO IG. Dokonane w trakcie 2011 r. przez dysponenta części 27 przeniesienia w planie wydatków były celowe oraz dokonane zostały zgodnie z art. 171 ufp.

Wydatki zrealizowano w kwocie 504 036,4 tys. zł, co stanowiło 77,1% planu po zmianach oraz 83,0% planu po zmianach po uwzględnieniu blokady środków. Środki z rezerw celowych wydatkowano w kwocie 266 732,6 tys. zł, tj. w 75,7% przyznanych środków¹³. Powodem niższego od planowanego ich wykorzystania były głównie przedłużające się rozliczenia wniosków o płatność sporządzonych przez beneficjentów (z uwagi na występujące w nich liczne błędy) oraz uznanie części wydatków wykazanych we wnioskach za niekwalifikowane. Rok 2011 jest kolejnym, w którym NIK zwraca uwagę na znacznie niższą niż planowano realizację wydatków na finansowanie projektów w ramach PO IG i konieczność poprawy skuteczności działań Ministerstwa, jako Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu tym programem, w celu pełnej realizacji zaplanowanych zadań. Z wnioskiem o zwiększenie poziomu wykorzystania środków na zadania finansowane z budżetu Unii Europejskiej NIK zwracała się po kontrolach wykonania budżetu państwa w roku 2009 i 2010. Wniosek ten pozostaje nadal aktualny. Na niski poziom wykonania wydatków wpłynęła także zmiana terminu wprowadzenia nowych dowodów osobistych, co spowodowało przesunięcie planowanych postępowań przetargowych (w Centrum Projektów Informatycznych).

III. Wykonanie budżetu państwa w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

1. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. w części 43 dochody budżetu państwa w wysokości 86,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 112,5 tys. zł, tj. 130,8% kwoty planowanej. Wyższa realizacja dochodów wynikała głównie z wpływu nieplanowanych zwrotów dotacji niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem w latach ubiegłych na zadania z zakresu mniejszości narodowych i etnicznych. W wyniku szczegółowego badania próby dochodów na kwotę 92,4 tys. zł (tj. 82,1% dochodów ogółem) stwierdzono, że pobrano je w prawidłowej wysokości i terminowo odprowadzono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, poza dwoma przypadkami (na kwotę 1 199,95 zł), które odprowadzono z siedmiodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁴. Nie stwierdzono przedawnienia i zaniechania poboru należności. Na podstawie art. 64 ust. 1, w zw. z art. 57 pkt 1 i 3, art. 60 pkt 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 ufp umorzono część zaległych należności w łącznej kwocie 110,6 tys. zł¹⁵ oraz rozłożono na raty kwotę 30,0 tys. zł z uwagi na trudną sytuację finansową dłużników.

¹³ Różnica w wysokości 127,0 tys. zł, pomiędzy środkami przyznanymi z rezerw celowych (352 375,5 tys. zł), a kwotą zwiększeń planu po zmianach (352 375,5 tys. zł) wynika z faktu, iż decyzją Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2011 r. zmniejszono środki w części 27, poprzez przeniesienie środków finansowych do części 26 budżetu.

¹⁴ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹⁵ Kwota należności głównych.

Na koniec 2011 r. należności wyniosły 144,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 126,4 tys. zł. Dotyczyły one orzeczonych przez Ministra SWiA zwrotów kwot udzielonych dotacji na zadania z zakresu mniejszości narodowych i etnicznych. Zdaniem NIK, w Ministerstwie podjęto prawidłowe działania celem wyegzekwowania ww. należności.

2. Wydatki budżetu państwa w części 43 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 113 264,0 tys. zł. W wyniku dokonanych zmian (zwiększeń z rezerw celowych o kwotę 1 092,4 tys. zł i przeniesień wydatków z części 42) planowane wydatki zostały zwiększone o 1 469,6 tys. zł, do kwoty 114 733,6 tys. zł. Dokonane przez dysponenta części 43 przeniesienia w planie wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 upf. Wprowadzona przez dysponenta części w grudniu 2011 r. blokada wydatków na kwotę 899,3 tys. zł spowodowana była zaprzestaniem dokonywania wypłat wynagrodzeń za udział w posiedzeniach członkom Komisji Majątkowej, zniesionej z dniem 1 marca 2011 r.

Wydatki zrealizowano w kwocie 112 166,7 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach oraz 98,5% planu po zmianach po uwzględnieniu blokady środków. Poniesiono je głównie na składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych w ramach Funduszu Kościelnego w wysokości 89 185,0 tys. zł, tj. 79,5% wydatków części 43.

Z przyznanych środków z rezerw celowych w kwocie 1 092,4 tys. zł wydatkowano 440,4 tys. zł, tj. 40,3%. Niższa realizacja planu wydatków, jak wyjaśnił Główny Księgowy Budżetu Resortu, wynikała m.in. z dwumiesięcznych opóźnień w przekazywaniu środków z rezerw celowych, jak i z faktu dużej ilości błędnie sporządzonych wniosków o płatność przez małe organizacje pozarządowe działające na rzecz społeczności romskiej, co powodowało konieczność dokonywania korekt i tym samym opóźnienia w przekazywaniu kolejnych transz zaliczek beneficjentom w 2011 r.

Na koniec 2011 r. w części 43 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 244,8 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

2.1. W ustawie budżetowej na 2011 r. zaplanowano na dotacje¹⁶ kwotę w łącznej wysokości 104 457,0 tys. zł. Plan wydatków na dotacje został zwiększony do kwoty 105 867,7 tys. zł, z której wydatkowano 105 636,5 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach (w tym na dotacje z Funduszu Kościelnego wydatkowano 89 185,0 tys. zł, tj. 100% planu).

Minister Administracji i Cyfryzacji (wcześniej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) podjął decyzje o dofinansowaniu w 2011 r. 388 zadań, z tego 50 umów na dotacje podmiotowe, pięć umów na dotacje przeznaczone na zadania inwestycyjne oraz 333 umów na dotacje celowe (bez dotacji na zadania inwestycyjne i na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE). Szczegółową kontrolą objęto 14 dotacji celowych i podmiotowych udzielonych na łączną kwotę 3 532,3 tys. zł. Udzielono ich na cele wskazane w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷ oraz w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁸, zgodnie z procedurami określonymi przez

¹⁶ Łącznie z dotacjami na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków UE.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.

Ministra. Wszyscy beneficjenci przedstawili sprawozdania z wykonania zadań. W trakcie badania ww. próby ustalono, że spośród 14 dotacji¹⁹ zatwierdzone zostały przez Ministra rozliczenia ośmiu dotacji w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. W sześciu przypadkach, z uwagi na konieczność dokonywania korekt i uzupełnień sprawozdań przez beneficjentów, rozliczenia wykorzystanych dotacji nie zostały zatwierdzone²⁰.

Do dnia zakończenia kontroli, dysponent części 43 nie wywiązał się z obowiązku podania do publicznej wiadomości - w drodze obwieszczenia - wykazu podmiotów, którym przyznano w 2011 r. dotacje podmiotowe i celowe, o którym stanowi art. 122 ust. 4 ufp. Według stanu na dzień 19 marca 2012 r. projekt obwieszczenia był poprawiany w związku ze zgłoszonymi w trakcie uzgodnień międzyresortowych uwagami. Oznacza to, że wniosek NIK dotyczący podawania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono dotacji, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2008 – 2010 pozostaje nadal aktualny.

2.2. Wydatki bieżące zaplanowane (po zmianach) na 2011 r. w wysokości 7 661,7 tys. zł zrealizowano w kwocie 6 437,1 tys. zł, tj. 84,0% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w kwocie 3 540,8 tys. zł (55,0% ogółu wydatków bieżących) oraz na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 2 233,4 tys. zł (34,7% ogółu wydatków bieżących). Niższe od planowanego wykonanie wydatków w 2011 r. wynikało m.in. z zaprzestania dokonywania wypłat za udział w posiedzeniach członkom zniesionej Komisji Majątkowej oraz z podjęcia działań związanych z racjonalizacją wydatków na 2011 r., w ramach, których zredukowano liczbę pojazdów służbowych oraz podpisano nowe, korzystniejsze umowy na usługi dostępu do sieci Internet.

Przeciętne zatrudnienie w części 43 w 2011 r. wyniosło 38 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego o 11 osób, tj. o 22,5%, głównie z uwagi na reorganizację zatrudnienia w Ministerstwie związaną z optymalizacją zatrudnienia.

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 3 001,7 tys. zł²¹ (tj. 97,5% planu po zmianach). W 2011 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z nagrodami) przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6 682,70 zł i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2010 r. o 10,8%.

2.3. Wydatki majątkowe²² zaplanowane na 2011 r. w wysokości 80,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 66,0 tys. zł, tj. 82,5% planu po zmianach, głównie na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania dla nowopowstałego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Niższa od planowanej realizacja wydatków wynikała z odstąpienia od sfinansowania niektórych zakupów sprzętu komputerowego (po utworzeniu MAiC sprzęt ten sfinansowano z części 42 budżetu).

¹⁹ Według stanu na dzień 16 marca 2012 r.

²⁰ Według stanu na dzień 16 marca 2012 r.

²¹ Według sprawozdania Rb-70.

²² Centrali Ministerstwa.

3. W ustawie budżetowej na 2011 r. w budżecie środków europejskich w części 43 zaplanowano kwotę 9 180,0 tys. zł na realizację projektów na rzecz społeczności romskiej w ramach PO KL²³. W trakcie roku ww. wydatki zostały zwiększone z rezerw celowych o 4 467,0 tys. zł, do kwoty 13 647,0 tys. zł. Wprowadzona w grudniu 2011 r. blokada wydatków w wysokości 286,6 tys. zł spowodowana była brakiem możliwości efektywnego wydatkowania środków przeznaczonych głównie na dotacje. Dokonane w trakcie 2011 r. przez dysponenta części 43 przeniesienia w planie wydatków były celowe oraz dokonane zostały zgodnie z art. 171 ufp.

Wydatkowano 10 972,9 tys. zł (80,4% planu po zmianach i 82,1% planu po zmianach po uwzględnieniu blokady środków) na sfinansowanie 21 projektów. Jak wyjaśnił Dyrektor Władzy Wdrażającej Programy Europejskie niepełna realizacja wydatków wynikała m.in. z przedłużającego się procesu weryfikacji członków Komisji Oceny Projektów, co spowodowało opóźnienia w dokonywaniu oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie. Na niepełną realizację wydatków miała także wpływ konieczność dokonywania licznych korekt w składanych wnioskach o płatność i tym samym opóźnienia w przekazywaniu płatności beneficjentom w 2011 r.

IV. W wyniku badania próby wydatków poniesionych w 2011 r. przez Centralę MSWiA (później MAiC) w części: 17, 27 i 43 w kwocie 33 761,9 tys. zł²⁴ ustalono, że wszystkie dowody księgowe, w ramach zbadanych wydatków, spełniały warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵ oraz zostały poprawnie ujęte w ewidencji księgowej. Objęte badaniem wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym Ministerstwa w sposób celowy i gospodarny.

W ramach powyższych wydatków szczegółowym badaniem objęto wydatki na zakup towarów i usług w kwocie 820,8 tys. zł, poniesione w związku z przeprowadzeniem czterech postępowań²⁶ na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷ (zwanej dalej „ustawą Pzp”).

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę sprzętu informatycznego dla MSWiA w trybie przetargu nieograniczonego, jeden z podmiotów biorących udział w postępowaniu złożył wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowej. W związku z nieuzupełnieniem przez ten podmiot dokumentacji zaistniała okoliczność określona w art. 46 ust. 4a ww. ustawy do zatrzymania wadium. Zgodnie z postanowieniami złożonej gwarancji ubezpieczeniowej Zamawiający, w celu uzyskania zapłaty wadium powinien przedłożyć Gwarantowi żądanie zapłaty wadium, przy czym podpisy na żądaniu zapłaty powinny zostać potwierdzone przez Bank obsługujący rachunek Zamawiającego, jako podpisy osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań. Podjęte przez Zamawiającego powyższe czynności okazały się jednak nieskuteczne, gdyż obsługujący Ministerstwo

²³ Priorytet I: *Zatrudnienie i integracja społeczna*, Działanie 1.3. *Ogólnopolski program integracji i aktywizacji zawodowej*, Poddziałanie 1.3.1. *Projekty na rzecz społeczności romskiej*.

²⁴ W części 17 w kwocie 2 330,2 tys. zł, w części 27 w kwocie 27 971,2 tys. zł i w części 43 w kwocie 3 460,5 tys. zł.

²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁶ Dwa postępowania przeprowadzono w trybie zamówienia z wolnej ręki (na świadczenie usługi cateringowej oraz na usługę sprzątnięcia pomieszczeń w obiektach MSWiA) oraz dwa w trybie przetargu nieograniczonego (na wykonanie remontu pomieszczeń w budynkach MSWiA oraz na dostawę sprzętu informatycznego dla MSWiA).

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

NBP – Oddział Okręgowy w Warszawie odmówił poświadczenia autentyczności podpisów złożonych na żądaniu zapłaty wadium. Poinformował przy tym, że zgodnie z zawartą umową bankową dokonuje wyłącznie poświadczenia podpisów złożonych przez osoby uprawnione na dokumentach dotyczących gwarancji bankowych. W efekcie Ministerstwo nie uzyskało należnej kwoty zwrotu wadium w wysokości 8,0 tys. zł. Jak wyjaśnił Główny Księgowy w MSW²⁸, przyjęcie ww. gwarancji ubezpieczeniowej nastąpiło z błędnym przeświadczeniem Zamawiającego, iż umowa rachunku bankowego zawierała stosowne zapisy umożliwiające wypełnienie wszystkich postanowień zawartych w gwarancji. W trakcie trwania kontroli NIK podpisano aneksy do umów rachunków bankowych MSW, zawierające zapisy m.in. o poświadczaniu przez NBP podpisów osób upoważnionych do składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych w imieniu posiadacza rachunku.

Poza ww. przypadkiem, objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówień publicznych, zostały przeprowadzone z zachowaniem przepisów ustawy Pzp.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków na opłaty abonamentowe, za używanie odbiorników radiowo – telewizyjnych. Ministerstwo dokonywało opłat miesięcznie na podstawie wykazów sprzętu RTV użytkowanego w komórkach organizacyjnych Ministerstwa, według stanu na ostatni dzień miesiąca, w wysokości określonej w obowiązujących przepisach²⁹.

V. Jednostkowe sprawozdania budżetowe MAiC za 2011 r. w zakresie części: 17, 27 i 43:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych,
- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń,
- Rb-N o stanie należności,
- Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich,

zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2011 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec 2011 roku. Łączne roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-Z, Rb-N oraz Rb-28 UE sporządzono prawidłowo na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów środków budżetowych i ewidencji księgowej dysponenta głównego. Zostały one terminowo przesłane do

²⁸ Poprzednio Główny Księgowy w MSWiA.

²⁹ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. - Dz. U. Nr 86, poz. 558.

Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego. W związku z powyższym, NIK pozytywnie ocenia sprawozdawczość roczną MAiC.

VI. Dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w częściach: 17, 27 i 43 stosownie do przepisów art. 175 ufp, m.in. dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa. W ramach nadzoru, w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych w części 43 budżetu, przeprowadzono m.in. 29 kontroli u beneficjentów. W 2011 r. Departament Budżetu w MSWiA skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze SWiA łącznie 58 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez podmioty, którym udzielono dotacji.

*

*

*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Przekazywanie pobranych dochodów budżetowych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.
2. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie wykorzystania określonych w planie wydatków na realizację zadań współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej.
3. Podawanie do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono dotacji, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
4. Przyznawanie dotacji na dofinansowanie projektów informatycznych w terminie określonym w § 11 ust. 1b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kryteriów i trybu przeznaczania i rozliczania środków finansowych na informatyzację.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 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, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.