



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4100-001-02-2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z treścią uchwały Nr 46/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 89290 z dnia 07.01.2014 r. 2. Łukasz Malec, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89291 z dnia 07.01.2014 r. 3. Wojciech Tomczak, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89292 z dnia 07.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-5)
Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, (zwana dalej „KPRM” lub „Kancelarią”) 00-583 Warszawa, Al. Ujazdowskie 1/3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jacek Cichocki, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – od 26.02.2013 r. Uprzednio Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów był Pan Tomasz Arabski – do 25.02.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części nr 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (zwanej dalej „ufp”), a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wypłacie pięciu zleceńbiorcom wynagrodzenia w łącznej kwocie 3 533,30 zł niezgodnie z zawartymi umowami.

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to jednak obniżenia oceny.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 roku budżetu państwa kontrola dochodów budżetowych w części 16 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2013 rok z dnia 25 stycznia 2013 r.³ (zwanej dalej ustawą budżetową) dochody budżetu państwa w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 35 533,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 35 578,8 tys. zł, tj. 100,1% kwoty planowanej, w tym głównie dochody w kwocie 35 372,9 tys. zł z tytułu wpływów do budżetu zysku instytucji gospodarki budżetowej (Centrum Usług Wspólnych).

Na koniec 2013 r. w części 16 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 21,2 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 11,9 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były niższe o 6,2 tys. zł, a zaległości niższe o 0,4 tys. zł. Zaległości dotyczyły głównie nie zapłaconej przez kontrahenta kary umownej⁴ naliczonej 29 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2750-2776, 2903-2904, 2926-2928, 2948)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W okresie objętym kontrolą KPRM pełniła funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IP2)⁵ w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Dobre rządzenie*, Działanie 5.1 *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*.⁶ W ramach tego działania z budżetu państwa oraz z budżetu środków europejskich w części 16 realizowano dziewięć projektów.⁷

W 2013 r. KPRM w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 realizowała projekt pn. *Wsparcie kadrowe KPRM w 2013 r. w zakresie wdrażania programów operacyjnych EFS*. Z projektu sfinansowano wynagrodzenia pracowników KPRM zaangażowanych w realizację zadań IP 2 dla Działania 5.1 PO KL (budżet państwa część 16).

KPRM w 2013 r. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 10.1, Priorytet X PO KL, realizowała projekt pn. *Roczny Plan Działania Pomocy Technicznej PO KL na 2013 r.*, z którego sfinansowano m.in. wynagrodzenia pracowników beneficjentów systemowych w KPRM, szkolenia pracowników IP 2 oraz beneficjentów systemowych⁸, zakupy m.in. prasy, książek, publikacji nt. wdrażania Działania 5.1 PO KL (budżet państwa część 16).

(dowód akta kontroli str.: 583 - 589)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 169. Zmieniona ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁴ Kara została naliczona firmie Mobilna Kooltura Sp. z o.o. z tytułu ponad 30 dniowego opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy, tj. przekroczenia terminu startu produkcyjnego o ponad 30 dni. Na dzień 21.09.2013 r. naliczono odsetki w kwocie 1 338,76 zł. W dniu 31 grudnia 2013 r. skierowano pozew do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia na kwotę 11 970,64 zł, następnie pismem z dnia 5 lutego 2014 r. ograniczona została dochodzona kwota w związku z dwiema wpłatami dokonanymi przez pozwanego.

⁵ Departament Kontroli i Nadzoru - Wydział Wdrażania EFS i Pomocy Technicznej

⁶ Porozumienie z dnia 29 października 2007 r. zawarte pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁷ 1. Procesy, cele, kompetencje - zintegrowane zarządzanie w urzędzie; 2. Doskonalenie standardów zarządzania administracji rządowej; 3. Wsparcie reformy administracji skarbowej; 4. Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej; 5. Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia; 6. Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; 7. Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców; 8. Ministerstwa Uczące Się (MUS) - zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach; 9. Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych - iSWORD.

⁸ Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt. 2 ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) projekty systemowe polegają na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów.

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

W ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 r. wydatki budżetu państwa w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 126 300,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu części 16 wyniosły łącznie 125 085,0 tys. zł, tj. 99% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Uwzględniono także wprowadzone przepisami ustaw ograniczenia wydatków. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w ww. projekcie kwot wydatków:

- wstępne kwoty wydatków dla części 16 – KPRM ustalone na podstawie pism: Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2012 r. znak BP6/414/167/AJG/2012/350 – 118 125,0 tys. zł, Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 27 lipca 2012 r. znak DEF-I-03130-39-MB/12 – 6 950,0 tys. zł, Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2012 r. znak 2906/S/2 – 10,0 tys. zł;
- projekty planów finansowych Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Centrum Badania Opinii Społecznej oraz Ośrodka Studiów Wschodnich;
- założenia do projektu budżetu państwa rozpatrzone przez Radę Ministrów, dotyczące podstawowych wskaźników makroekonomicznych, opracowanych przez Ministra Finansów (wydatki na wynagrodzenia zostały zaplanowane na poziomie ustawy budżetowej na 2012 rok, natomiast pozostałe wydatki zostały zwiększone o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych);
- zadania planowane do realizacji w ramach programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- zadania inwestycyjne – szczegółowe badanie prawidłowości ujęcia w projekcie budżetu pięciu inwestycji wykazało, że spełniały one warunki określone w rozporządzeniu w sprawie *szczególowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 7 705,0 tys. zł. Zmiany te wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o 4 295,6 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów związanych z czarterami samolotów (3 500,0 tys. zł), na pokrycie kosztów realizacji projektu „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców” w ramach Działania 5.1 PO KL (137,1 tys. zł), sfinansowanie szkoleń centralnych dla członków korpusu służby cywilnej (463,0 tys. zł), sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla 7 urzędników KPRM mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 roku (89,1 tys. zł), na realizację projektu nr 20/2013/ADM 2013 pt. „Stáže dla przedstawicieli Sekretariatu Gabinetu Ministrów Ukrainy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” (43,3 tys. zł), na realizację dwóch projektów w ramach programu Komisji Europejskiej na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress 2007-2013 (61,1 tys. zł), na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla 2 pracowników służby cywilnej przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2013 r. zatrudnionych w KPRM (2,0 tys. zł);
- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 3 870,0 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Zespołu do spraw wyjaśniania opinii publicznej treści informacji i materiałów dotyczących przyczyn i okoliczności katastrofy lotniczej z dnia 10 kwietnia 2010 r. pod Smoleńskiem, powołanego zarządzeniem nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (300,0 tys. zł), na sfinansowanie kosztów związanych z przeprowadzeniem kampanii informującej o rozwiązaniach i świadczeniach na rzecz rodziny (3 500,0 tys. zł), dla Stowarzyszenia Centrum Młodzieży „Arka” w Radomiu na uruchomienie świetlicy środowiskowej przy ul. Marii Gajl w Radomiu (70,0 tys. zł);
- ze zmniejszenia w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 rok o kwotę 500,0 tys. zł;
- z przesunięcia środków z części 29 z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków podwyższenia od 1 lipca 2012 r. uposażeń żołnierzy zawodowych pełniących służbę w KPRM (39,6 tys. zł).

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 4 295,6 tys. zł wykorzystano 2 622,3 tys. zł, tj. 61%. Jak ustalono, główną przyczyną niepełnej realizacji było niewykorzystanie kwoty 1 475,4 tys. zł, przeznaczonej na sfinansowanie kosztów związanych z czarterami samolotów. Ustalono, że uruchomienie środków z rezerwy celowej w wysokości 3 500,0 tys. zł nastąpiło na podstawie wydatków przeznaczonych na ten cel w roku poprzednim oraz dynamiki wykorzystania transportu lotniczego, zgłoszonych informacji o planowanych podróżach zagranicznych (w tym udział kosztownych lotów dalekodystansowych) oraz założenia utrzymania stopnia wykorzystania samolotów Embraer przy lotach krajowych Prezesa Rady Ministrów. Jednakże w roku 2013 niektóre z zaplanowanych wizyt zagranicznych Prezesa Rady Ministrów (dalekodystansowych) zostały zrealizowane z wykorzystaniem rejsowych połączeń lotniczych (np. Nigeria, RPA, Zambia), co w sposób bezpośredni przyczyniło się do niepełnego wykorzystania środków uruchomionych w rezerwy. Dodatkowym elementem mającym wpływ na niepełne wykorzystanie ww. środków miał fakt, iż w roku 2013 nastąpiło znaczne obniżenie liczby lotów krajowych Prezesa Rady Ministrów.

W wyniku badania wykorzystania przez KPRM kwoty 2 499,3 tys. zł (tj. 95,3% wydatków poniesionych z rezerw celowych ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele na jakie rezerwy zostały utworzone.

Z przyznanej z rezerwy ogólnej kwoty 3 870,0 tys. zł wykorzystano 3 276,1 tys. zł, tj. 84,6%. Szczegółowe badanie wykorzystania tej kwoty wykazało, że została ona wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrola wykazała, że w związku z niższym niż planowano wykorzystaniem środków na sfinansowanie kosztów realizacji projektów w ramach programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Szef KPRM 15 listopada 2013 r., na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął decyzję o blokadzie planowanych wydatków budżetowych na 2013 rok na kwotę 744,3 tys. zł, o czym w tym samym dniu poinformował Ministra Finansów. Ustalono, że przyczyną niewykorzystania w pełnej wysokości środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej było głównie niższe niż planowano objęcie współfinansowaniem pracowników Departamentu Służby Cywilnej – Beneficjenta Systemowego w KPRM.

Zablokowana została także (na podstawie decyzji Szefa KPRM z 9 grudnia 2013 r.) kwota 69,0 tys. zł w związku z niższym niż planowano wykorzystaniem środków na sfinansowanie kosztów realizacji szkoleń centralnych. Ustalono, że przyczyną niewykorzystania zablokowanych środków były przede wszystkim korzystne cenowo rozstrzygnięcia postępowań przetargowych, niepełne wykorzystanie przez uczestników szkoleń miejsc noclegowych w ramach realizowanych szkoleń oraz przeszkolenie mniejszej od zakładanej liczby osób.

W trakcie kontroli ustalono, że Szef KPRM, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków w części 16 (14 decyzji na łączną kwotę 9 357,6 tys. zł, w tym trzy decyzje dotyczące wydatków majątkowych), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie siedmiu ostatnich zmian dokonanych po nowelizacji ustawy budżetowej przez dysponenta części budżetowej w 2013 roku (na łączną kwotę 7 695,2 tys. zł) wykazało, że były one celowe i poprzedzone analizami ekonomicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 2592-2896)

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. w części 16 zostały zrealizowane w kwocie 127 416,0 tys. zł, co stanowiło 101,0% planu wg ustawy budżetowej (125 800 tys. zł) oraz 95,1 % planu po zmianach (134 005,1 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. wydatki zrealizowane w 2013 r. stanowiły 110,2 %.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w następujących działach:

- dział 750 Administracja publiczna – 124 204,0 tys. zł (97,5 % wydatków w części), co stanowiło 95% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) – 98 917,6 tys. zł (79,6% wydatków w dziale), co stanowiło 96,1% planu po zmianach.
- dział 710 Centrum Badania Opinii Społecznej – 3 202,0 tys. zł (2,5% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach.
- dział 752 Obrona narodowa – 10 tys. zł.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 16, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

Struktura wydatków (wg grup ekonomicznych)

Na **dotacje** (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 20 408,0 tys. zł (16% wydatków w części), co stanowiło 98,7% planu po zmianach (20 675,0 tys. zł). W porównaniu do 2012 r. wydatki te były niższe o 500,5 tys. zł, tj. o 2,4%. W ramach tej grupy wydatkowano: na dotacje podmiotowe 20 139,7 tys. zł (98,7% planu po zmianach), na dotacje celowe 268,3 tys. zł. (99,4% planu po zmianach).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2 441,8 tys. zł (1,9% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach. Najwyższe wydatki (2 175,0 tys. zł) poniesiono na nagrody Prezesa Rady Ministrów za rozprawy doktorskie i habilitacyjne oraz działalność naukową i naukowo-techniczną lub artystyczną.

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) wyniosły 98 589 tys. zł (77,4% wydatków w części), co stanowiło 95,3% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2012 r. o 12 626,1 tys. zł, tj. o 14,7%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 57 264 tys. zł (96,7% planu po zmianach) oraz na zakupy towarów i usług – 34 425 tys. zł (93,3% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2012 r. o 1 202,4 tys. zł. Wzrost wynagrodzeń w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu kwoty wypłaconych nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej dla członków korpusu służby cywilnej, wzrostu środków wypłaconych na dodatki służby cywilnej oraz na dodatki za wieloletnią pracę w służbie cywilnej.

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 667,8 tys. zł (0,5% wydatków w części), co stanowiło 91,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 524,9 tys. zł, tj. o 367%. Całość środków przeznaczono na zakupy inwestycyjne.

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp wyniosły 5 309 tys. zł (4,2% wydatków w części), co stanowiło 79,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były niższe o 1 016,8 tys. zł, tj. o 16,1%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 3 730 tys. zł. (82,6% planu po zmianach),
- dotacje celowe – 1 148 tys. zł. (80,1% planu po zmianach).

Dysponent części 16 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 265,5 tys. zł w terminach określonych w § 16 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹.

Zobowiązania w części 16 na koniec 2013 r. wyniosły 4 619,8 tys. zł i były niższe o 759,3 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. Zobowiązania dotyczyły głównie

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31.01.2014 r.

dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 2901-2977)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 16 wyniosło 560 osób¹⁰ i w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. było wyższe o sześć osób. Największe różnice wystąpiły w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - zatrudnienie było wyższe o sześć osób. Wzrost zatrudnienia nastąpił w związku ze zmianami w obsadzie kierowniczych stanowisk państwowych w KPRM i związanym z tym zwiększeniem liczby doradców i asystentów politycznych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2013 r. wyniosło 7 768,3 zł¹¹ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 194,60 zł, tj. o 2,6%.

Największy wzrost wynagrodzenia w 2013 r. w porównaniu z 2012 r. nastąpił w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 5%). Przyczyną wzrostu wynagrodzenia w tej grupie pracowników było m.in. zachowanie prawa do wynagrodzenia przez okres od jednego do trzech miesięcy po odwołaniu ze stanowiska (ministra – członka Rady Ministrów, Szefa KPRM, z-cy Szefa KPRM, sekretarza stanu oraz podsekretarza stanu).

(dowód: akta kontroli str. 2897-2900, 2915, 2939)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że w ramach części 16, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp podejmowano następujące działania:

- dysponent części sprawował nad realizacją budżetu nadzór i kontrolę, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp,
- Szef KPRM wykonując funkcję dysponenta głównego części 16, w celu racjonalizacji wydatków podejmował działania polegające m.in. na:
 - realizowaniu postanowień Zarządzenia nr 7 z 30 kwietnia 2010 r. Szefa KPRM w sprawie udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawach niezastrzeżonych do kompetencji Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także procedury określonej w zarządzeniu nr 7 z dnia 19 kwietnia 2010 r., w tym m.in. w zakresie każdorazowego sporządzania wniosku o udzielenie zamówienia publicznego wraz z uzasadnieniem celowości i gospodarności udzielenia zamówienia przez dyrektorów komórek organizacyjnych KPRM;
 - wprowadzeniu w formie okresowych raportów systemu kontroli kosztów zużycia materiałów biurowych i eksploatacyjnych przez poszczególne komórki organizacyjne KPRM.

(dowód akta kontroli str.: 159 – 255, 1878 – 1902, 3189-3300, 3303-3344)

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość procedur przekazania dotacji w łącznej kwocie 20 675,0 tys. zł (tj. 100% przekazanych dotacji), na podstawie harmonogramów zapotrzebowania środków finansowych przesłanych do KPRM przez beneficjentów dotacji podmiotowych oraz rozstrzygnięcia konkursu na wyłonienie beneficjentów dotacji celowych,
- prawidłowość realizacji oraz rozliczenia zadań finansowanych z dotacji celowych w łącznej kwocie 200,0 tys. zł (tj. 100% przekazanych dotacji celowych), na podstawie umów dotacji zawartych w 2013 r. z beneficjentami,

¹⁰ Według sprawozdania Rb-70 *kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w przeliczeniu na pełne etaty.

¹¹ Według sprawozdania Rb-70 *kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

- prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 30 477,5 tys. zł (tj. 30,8% tego rodzaju wydatków w części 16), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2013 r. w Kancelarii, która stanowiła 24,3% wydatków KPRM (szczegółowy opis doboru próby w pkt. 4.3 wystąpienia); w ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie pzp¹² w odniesieniu do ośmiu postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości wydatku dokonanego w 2013 r. w wysokości 881,9 tys. zł; badaniem – pod względem kwalifikowalności - objęto także kwotę 83,6 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (opis wyników badania przedstawiono w pkt 2.4 wystąpienia).

Łącznie badaniem objęto 51 352,5 tys. zł., tj. 40,3% wydatków budżetu państwa w części 16.

(dowód akta kontroli str.: akta wojtek 2978-3302, 3332-3354)

Dotacje

Dotacje podmiotowe przekazywane były w okresach miesięcznych do: Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (8 080,0 tys. zł), Centrum Badania Opinii Społecznej (3 202,0 tys. zł) i Ośrodka Studiów Wschodnich (9 123,0 tys. zł), tj. podmiotów wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na 2013 r. Podziału kwot dokonano na podstawie harmonogramów zapotrzebowania środków finansowych, przesłanych do KPRM przez ww. beneficjentów dotacji podmiotowych.

Dotacje celowe w kwocie 200,0 tys. zł zostały przekazane do dwóch fundacji i czterech stowarzyszeń na sfinansowanie kosztów wizyt edukacyjnych młodzieży izraelskiej w Polsce. Na ten cel wydatkowano 198,3 tys. zł, tj. 99% przekazanych środków. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa. W wyniku przeprowadzonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹³ konkursu na realizację zadania publicznego pn. „Organizacja spotkań edukacyjnych edukatorów oraz młodzieży polskiej i izraelskiej w Polsce”, wyłoniono sześć projektów, które zostały objęte dofinansowaniem. Projekty te spełniały wymagania konkursowe – umożliwienie spotkań edukatorów i młodzieży polskiej z młodzieżą izraelską oraz budowanie w trakcie edukacji nieformalnej dialogu międzykulturowego, integrację młodzieży obu krajów służącej przełamywaniu stereotypów i poznawaniu przez młodzież izraelską współczesnej Polski, jak również nauczanie o dziedzictwie Żydów polskich.

Szczegółowa kontrola wszystkich sześciu umów o dotację celową, zawartych przez dysponenta części 16 z beneficjentami w 2013 r. wykazała, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzanych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenie – zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania. Niewykorzystane środki w wysokości 1,7 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy Kancelarii.

(dowód: akta kontroli str. 2978-3302)

Realizacja wydatków

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 30 477,5 tys. zł, z tego m. in.:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 30 113 tys. zł (w tym m.in.: § 4300 - Zakup usług pozostałych – 27 584, tys. zł, § 4420 - Podróże służbowe zagraniczne – 884 tys. zł, § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia – 472,7 tys. zł, § 4270 - Zakup usług remontowych - 5,8 tys. zł,), tj. 30,5 % wydatków bieżących poniesionych w części 16;

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

- wydatki majątkowe w kwocie 364,5 tys. zł (§ 6050 Wydatki na inwestycje – 364,5 tys. zł), tj. 54,6 % wydatków majątkowych poniesionych w części 16.

(dowód: akta kontroli str. 3301-3354)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że za wyjątkiem opisanej niżej nieprawidłowości, wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wydatki w łącznej kwocie 3 533,30 zł zrealizowane na podstawie 20 rachunków wystawionych przez osoby, z którymi zawarto umowy zlecenia, zostały poniesione niezgodnie z ich treścią. KPRM do rozliczenia ww. umów przyjęła 30 dniowe okresy rozliczeniowe, podczas gdy z postanowień umownych wynikało, iż należy przyjąć okresy miesięczne (w badanym okresie miesiące miały 30 lub 31 dni kalendarzowych). W efekcie, w końcowym rozliczeniu wykonanych umów został wykazany, nieuzasadniony umownymi warunkami rozliczeń, okres realizacji zadań przez zleceniobiorców, z tytułu którego wypłacono im łączną kwotę 3 533,30 zł. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą Zastępcy Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu KPRM Pan Grzegorz Szymański oraz Pani Izabela Morawska, którzy zaakceptowali rachunki niezgodne z zawartymi umowami zlecenia.

W udzielonych w powyższej kwestii wyjaśnieniach Pani Izabela Morawska wskazała m.in. iż: zajmowała się tą sprawą *incydentalnie i zaakceptowała rachunki tak jak przyjmowano wcześniej, analogicznie do całego tego okresu*. Z kolei Pan Grzegorz Szymański stwierdził, iż służby KPRM nie zakwestionowały przyjętego rozwiązania podpisując się pod właściwymi dokumentami finansowymi.

Zdaniem NIK, przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja postanowień umów zlecenia zawartych ze zleceniobiorcami.

Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, iż jeszcze w trakcie kontroli NIK, KPRM podjęła działania, w wyniku których zwrócono nienależnie wypłacone kwoty.

(dowód akta kontroli str.: 256 - 582)

2.3. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 7 263,0 tys. zł, tj. w kwocie zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu części 16¹⁴. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w ww. projekcie kwot wydatków:

1. zapotrzebowanie na środki finansowe w 2013 r., złożone przez poszczególnych beneficjentów w czerwcu 2012 r.¹⁵;
2. aktualne harmonogramy realizacji projektów Działania 5.1 PO KL i prognozy wydatków;
3. informację otrzymaną w lipcu 2013 r. z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego¹⁶ nt. limitu kwot wydatków na 2013 r.¹⁷

¹⁴ 11 063 tys. zł, w tym 7 263 tys. zł (cz. 16) oraz 3 800 tys. zł w ramach rezerwy celowej (cz. 83).

¹⁵ 12 105 tys. zł, w tym 7 145 tys. zł (cz. 16) oraz 4 960 tys. zł w ramach rezerwy celowej (cz. 83).

¹⁶ obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 16 zostały w trakcie roku zwiększone na podstawie jednej decyzji Ministra Finansów o kwotę 298,7 tys. zł z rezerw celowych budżetu środków europejskich, z przeznaczeniem na realizację projektu: *Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców*. Zmiana ta była zgodna z wnioskiem Ministra Rozwoju Regionalnego zaopiniowanym przez dysponenta części.

Z przyznanej z rezerwy celowej budżetu środków europejskich kwoty 298,7 tys. zł (poz. 98) wykorzystano 100 % środków. Ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. na wypłatę kolejnej transzy dofinansowania dla ZUS, zgodnie z umową o dofinansowanie.

W 2013 r. Szef KPRM realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej pięciokrotnie dokonał zmian planu wydatków w części 16 polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami oraz paragrafami klasyfikacji budżetowej wydatków.

(dowód akta kontroli str.: 592-593, 629-646, 1139-1375, 2592-2673)

Ustalone
nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

2.4. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2013 r. w części 16 zostały zrealizowane w kwocie 7 480,5 tys. zł, co stanowiło 103,0 % planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (7 263,0 tys. zł) oraz 98,9 % planu po zmianach (7 561,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (16 598,1 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2013 r. były niższe o 54,9 % (stanowiły 45,1% wydatków z 2012 r.).¹⁸

Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w ramach działu 750 Administracja publiczna i dotyczyły Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - Działanie 5. 1 *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich dotyczących wydatków KPRM w części 16 nie przekroczono planowanego poziomu wydatków.

W 2013 r. KPRM z budżetu środków europejskich poniosła wydatki w kwocie 7 480,5 tys. zł, z czego 6 857,9 tys. zł zostało przekazane jako dotacje (§2007) dla beneficjentów w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Dobre rządzenie*, Działanie 5. 1 *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*. Pozostałe środki w kwocie 622,6 tys. zł stanowią wydatki bieżące KPRM.

(dowód akta kontroli str.: 583-589, 625-628, 629-1375, 2901-2952)

Badanie prawidłowości realizacji budżetu środków europejskich

Rozliczenia środków

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość działań dysponenta części 16 w zakresie rozliczeń środków wypłaconych z rachunku Ministra Finansów prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹⁷ 12 105 tys. zł, w tym 7 263 tys. zł (cz.16) oraz 4 842 tys. zł w ramach rezerwy celowej (cz. 83).

¹⁸ Niższe kwoty środków przeznaczonych na realizację zadań finansowanych z BSE w 2013 r. w porównaniu do stanu z 2012 r. związane były z zakończeniem w 2012 r. realizacji większości projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej oraz zakończeniem realizacji w 2013 r. dwóch projektów: *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia* i *Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych – iSWORD*, a także początkowym etapem realizacji czterech projektów beneficjenta systemowego wewnętrznego Departamentu Służby Cywilnej KPRM, w których większość wydatków planowana jest na kolejne lata.

KPRM w 2013 r. nie skorzystała z możliwości prowadzenia rachunków pomocniczych wydatków ze środków europejskich (o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa).

W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków, aby wydatki na zadania, które powinny być finansowane z budżetu środków europejskich zostały sfinansowane środkami z budżetu państwa.

Ustalono, że kwoty wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez KPRM wykazane w księgach rachunkowych (strona Ma konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*) były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

KPRM zweryfikowała wszystkie złożone przez beneficjentów wnioski o płatność na łączną kwotę 7 655,3 tys. zł. Wystawione na tej podstawie zlecenia płatności z terminem realizacji do końca 2013 r. zostały przez BGK wykonane.¹⁹

(dowód akta kontroli str.: 583-622)

Realizacja wydatków

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków bieżących w kwocie 473,8 tys. zł (tj. 76,1% tego rodzaju wydatków w części 16), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2013 r. w KPRM. W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie pzp w odniesieniu do jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na organizację szkoleń specjalistycznych i specjalistyczno-informatycznych, a także przygotowanie i wdrożenie kursu e-learningowego oraz opracowanie interaktywnego samouczka dla pracowników administracji skarbowej, o łącznej wartości 1 884 tys. zł.²⁰

W wyniku badania próby wydatków stwierdzono, że dokonano ich zgodnie z planem rzeczowym i finansowym na projekt *Wsparcie reformy administracji skarbowej*, na który uzyskano decyzję o dofinansowaniu. Szczegółowym badaniem w zakresie kwalifikowalności, objęto wydatki w łącznej kwocie 557,4 tys. zł (z tego 473,8 tys. zł z budżetu środków europejskich i 83,6 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektu) poniesione na realizację umowy²¹ zawartej z jednym wykonawcą. W ramach ww. wydatku sfinansowano 78 sesji szkoleniowych dla 1293 pracowników administracji skarbowej. Wydatek został poniesiony zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminie wynikającym z decyzji o dofinansowaniu. Wykonawca został wybrany w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Wydatek został poniesiony w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowany. Stwierdzono, że zlecenie płatności przekazano do BGK w terminie określonym w harmonogramie płatności. Kwota wskazana w zleceniu płatności oraz w poleceniu przelewu dokonany w ramach współfinansowania projektu była zgodna z kwotą dofinansowania określoną w umowie oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwota płatności jak i zapłaty współfinansowania zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych.

(dowód akta kontroli str.: 647-711, 1878-1902, 2470 - 2539)

Ustalono
nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków z budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

¹⁹ W 2013 r. Fundacja Instytut Badań Strukturalnych, w związku zakończeniem realizacji projektu *Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych – iSWORD* zwróciła na konto BGK kwotę 174,8 tys. zł niewykorzystanych środków.

²⁰ W 2013 r. w ramach zamówienia wydatkowano 633,4 tys. zł.

²¹ DSC/307/2013/ID217/DSC/13.

2.5. Efekty rzeczowe realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w części 16 wszystkie wydatki majątkowe w kwocie 667,8 tys. zł poniesiono w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060).

KPRM nie zrealizowała żadnej z pięciu planowanych na 2013 r. inwestycji, tj. przebudowy sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i nawierzchni na terenie KPRM; zabezpieczenia ogrodzenia terenu KPRM; zabezpieczenia bram wjazdowych na teren KPRM²²; kompleksowego zabezpieczenia budynków KPRM w zasilanie awaryjne; dostosowania gmachu KPRM do przepisów p.poż.²³. Przyczyną niezrealizowania planowanych inwestycji był przede wszystkim brak środków na ich wykonanie. Ustalono, że KPRM na etapie zgłaszania propozycji do projektu budżetu państwa w roku 2012 wnioskowała do Ministra Finansów o pełne finansowanie w 2013 r. ww. inwestycji ze środków budżetowych. Jednak Minister przychylił się do tego wniosku jedynie częściowo i ostatecznie w projekcie ustawy budżetowej zarezerwował środki na 40% finansowanie tych zadań z budżetu. Pozostałe nakłady miały zostać sfinansowane przez CUW w ramach planu rzeczowo-finansowego inwestycji i remontów CUW na rok 2013. Pismem z dnia 16 listopada 2012 r. CUW poinformował KPRM, że w projekcie ustawy budżetowej w planie finansowym CUW na 2013 r. jest strata w wysokości 57,2 mln zł i nie posiada środków na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych w 2013 r. oraz że realizować będzie jedynie te zadania inwestycyjne i remontowe, dla których KPRM zapewni 100% środków na ich wykonanie. Brak możliwości zapewnienia przez KPRM 100% finansowania ww. inwestycji spowodował, że nie zostały one zrealizowane.

(dowód akta kontroli str.: 2703-2749)

Za zgodą Ministra Finansów²⁴ środki przeznaczone na zakupy inwestycyjne zostały zmniejszone o kwotę 1 851 tys. zł. KPRM zrezygnowała m.in. z następujących zakupów inwestycyjnych: modernizacji serwerów SKD, zakupu serwerowych licencji systemów operacyjnych, licencji pakietów biurowych. Ponadto KPRM zrezygnowała z realizacji następujących zadań: rozszerzenia aplikacji e-interpelacje o obsługę automatycznych skanów odpowiedzi do spraw przesyłanych od wykonawców merytorycznych, urządzenia ochrony informacji niejawnych. Przyczyną rezygnacji z tych zakupów była głównie konieczność dokonania ponownej analizy i opracowania nowych założeń i standardów w zakresie rozwoju technologii informatycznych.

W wyniku dokonanych zmian, plan zakupów inwestycyjnych wyniósł 727,0 tys. zł i został zrealizowany w wysokości 667,8 tys. zł, tj. w 91,9% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków było przede wszystkim wynikiem spadku cen sprzętu, wyposażenia i usług IT w związku z szybkim postępem technologicznym, co skutkowało uzyskaniem w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych korzystniejszych od zakładanych warunków finansowych.

KPRM w ramach zakupów inwestycyjnych nabyła sprzęt komputerowy, zmodernizowała i rozbudowała narzędzie informatyczne „System wspierający efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w korpusie służby cywilnej” SWEZ, nabyła system gwarantowanego zasilania UPS, rozbudowała system informatyczny dla Rady do Spraw Uchodźców, dokonała modernizacji Systemu Kontroli Dostępu i Systemu Sygnalizacji Napadu i Włamania w Biurze Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, dokonała rozbudowy urządzeń systemu bezpieczeństwa KPRM, odnowiła wsparcie dla posiadanego oprogramowania QUEST oraz zakupiła dodatkowe moduły do bieżącej kontroli i analizy zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa systemów. Ponadto KPRM dokonała zakupu jednej sztuki wysokowydajnej kserokopiarki oraz dwóch urządzeń wielofunkcyjnych.

²² Inwestycje opisane w pkt 1-3 wykreślono z planu rzeczowo-finansowego w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2013 oraz na podstawie zgody Ministra Finansów z dnia 25 października 2013 r. znak: BP9/4132/35/IWN/1046/13/103301.

²³ Inwestycje opisane w pkt 4-5 wykreślono z planu rzeczowo-finansowego na podstawie zgody Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2013 r. znak: BP9/4132/53/IWN/1339/13/124694.

²⁴ z dnia 25 października 2013 r. znak: BP9/4132/35/IWN/1046/13/103301.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 16, w stosunku do jednostek nadzorowanych oraz finansowanych w części 16, tj. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP), Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia (OSW) oraz Centrum Usług Wspólnych (CUW):

- pozyskiwał informacje w zakresie oceny ryzyka niewykonania wartości docelowej miernika ze względów innych niż finansowe, a także oceny ryzyka realizacji zadania ze względu na niewykonanie prognozowanych wielkości wydatków na podstawie formularzy opisowych do projektu części budżetowej/planu finansowego w układzie zadaniowym na rok 2013 dla CUW, KSAP i OSW. Ponadto KPRM dokonywała cyklicznej identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane. W tym celu wykorzystywana była m.in. ankieta nadzorcza oparta na standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Badanie przeprowadzane jest w cyklu dwuletnim;
- monitorował pod względem finansowym realizację planów finansowych w układzie zadaniowym w stosunku do KSAP, OSW i CUW. KPRM weryfikowała pod względem formalno-rachunkowym przesyłane przez te jednostki półroczne sprawozdania Rb-BZ2. Dysponent części 16-KPRM weryfikował zgodność kwot na rok 2013 ujętych w ujęciu zadaniowym tych jednostek z kwotami ujętymi w ich planach w układzie tradycyjnym. Monitorowano również, czy w przypadku zmiany planu w układzie tradycyjnym, dokonywana była także zmiana planu w ujęciu zadaniowym (nie we wszystkich przypadkach zmiana planu w ujęciu tradycyjnym pociągała za sobą konieczność dokonania zmiany planu zadaniowego). KPRM analizowała przekazane sprawozdania i plany. Zwrócono się też o dokonanie korekt półrocznego sprawozdania KSAP, dokonanie zmian planów w ujęciu zadaniowym KSAP i OSW w związku z różnicą w wysokości planowanych kosztów pomiędzy planem w układzie tradycyjnym i zadaniowym;
- prowadził działania nadzorcze, m.in. na podstawie ww. ankiety nadzorczej, planów działalności jednostek oraz analiz przekazywanych Prezesowi Rady Ministrów i KPRM, a także sprawozdań z działalności.
KPRM nie przeprowadziła żadnej kontroli w zakresie budżetu zadaniowego w CUW, KSAP i OSW. Dyrektor Generalny KPRM poinformował, że *realizacja w przyszłości kontroli w zakresie budżetu zadaniowego w CUW, KSAP i OSW będzie uzależniona od wyników przeprowadzonych analiz propozycji i tematów w procedurze opracowania okresowych (półrocznych) planów kontroli oraz dostępnych zasobów Departamentu Kontroli i Nadzoru. (...).*

W planie finansowym budżetu części 16 ujęto 10 działań zgrupowanych w siedmiu podzadaniach, sześciu zadaniach i pięciu funkcjach państwa. Szczegółowe badanie pięciu działań²⁵ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej;
- monitoring mierników prowadzony był w oparciu o ustanowioną w KPRM *Procedurę monitorowania wartości mierników w zakresie budżetu dysponenta części 16-KPRM w 2013 r.*, która znajdowała zastosowanie do dwóch²⁶ zbadanych mierników. Procedura

²⁵ 1.3.1.1 Obsługa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów; 1.3.1.3 Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym; 1.3.3.1 Nadzór nad członkami służby cywilnej oraz ich rozwój zawodowy; 1.3.3.2 Zapewnienie przygotowania członków korpusu służby cywilnej, w tym słuchaczy KSAP, do prawidłowego wykonywania zadań w urzędach administracji publicznej; 17.2.9.1 Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej.

²⁶ Działania 1.3.3.1 i 1.3.3.2.

obejmowała siedem z 10 działań realizowanych w części 16, w tych przypadkach monitoring mierników prowadzony był kwartalnie.

Procedura nie obejmowała mierników, których wartości uzależnione są od przeprowadzanych cyklicznie (dwukrotnie w ciągu roku) badań ankietowych²⁷. Procedurą nie objęto także mierników badanego działania 1.3.1.3 *Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym*, który jest monitorowany raz w roku, w celu przygotowania rocznego sprawozdania Rb-BZ1;

- w 2013 roku nie dokonywano aktualizacji wartości mierników realizacji działań, pomimo zmian wartości wydatków na realizację działań. NIK biorąc pod uwagę specyfikę zadań realizowanych w KPRM uwzględniła wyjaśnienia Dyrektora Generalnego KPRM, że *Kancelaria PRM jest instytucją typu obsługowego, w szerokim zakresie wykorzystującą mierniki typu jakościowego do pomiaru skuteczności swojego działania. Nie można wskazać bezpośredniego powiązania pomiędzy wysokością wydatków, a wartościami mierników typu jakościowego. Nie istnieją regulacje Ministra Finansów, określające dopuszczalność zmiany docelowej wartości miernika w trakcie roku budżetowego. Dysponent cz. 16 - KPRM w minionych latach zmieniał jedynie docelową wartość miernika w przypadku, gdy miały miejsce istotne zewnętrzne okoliczności, wpływające na jego wartość.*

(dowód akta kontroli str.: 623-625, 1376 - 1853)

Ustalono
nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1 Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w ramach części 16 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników KPRM w zakresie kontroli sprawozdań sporządzanych przez KPRM wykazała, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w pkt 3.2 wystąpienia.

(dowód akta kontroli str.: 2901-2974)

Ustalono
nieprawidłowości i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformulowano uwag.

3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że dysponent części 16 dokonywał kontroli sprawozdań budżetowych za 2013 r. zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym. Sprawozdania zostały terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazane do właściwych odbiorców.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych KPRM²⁸, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach.

²⁷ Działania 17.2.9.1 i 1.3.1.1.

²⁸ o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy), z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. (Rb-28 UE), o stanie należności oraz wybranych aktywów

Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym ze sporządzonym w dniu 18.02.2014 r. zestawieniem obrotów i sald. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez oddział okręgowy NBP. W sprawozdaniach – w okresie do zakończenia kontroli – nie dokonywano korekt.

(dowód akta kontroli str.: 2901-2974)

Nieprawidłowości i uwagi
dotyczące badanej
działalności

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag

4. Księgi rachunkowe

4.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Kancelarii (dysponent III stopnia) dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w uor²⁹ i została dostosowana do zmian wprowadzonych od 2012 r. w rozporządzeniu MF w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości³⁰. Dokumentacja była dostępna dla pracowników Kancelarii i określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

Ustalone nieprawidłowości w praktyce stosowania zasad rachunkowości i naruszenia przepisów o rachunkowości zostały opisane w pkt. 4.3 wystąpienia.

(dowód akta kontroli str.:11-140, 159-255)

4.2. Prawidłowość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

W Kancelarii od 2003 r. funkcjonuje system księgowości komputerowej FKX wersja 8.31.02431. Z uwagi na fakt, że system ten nie był w 2013 roku zmieniany i modyfikowany, a prawidłowość jego funkcjonowania w poprzednich kontrolach NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w części 16 nie była kwestionowana, stosownie do założeń kontroli, wykonania budżetu państwa w 2013 r., odstąpiono od szczegółowego badania w tym zakresie.

Z ustaleń kontroli z lat ubiegłych wynika, że system: nie zapewniał kontroli poprawności zapisów księgowych, w tym poprawności sekwencji dat operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i 4 pkt 3 uor) oraz nie wskazuje jednoznacznie czy wydruk zestawienia obrotów i sald dotyczy zamkniętego okresu. Zgodnie z informacją uzyskaną od przedstawiciela twórcy programu finansowo – księgowego, nie ma możliwości wskazania w systemie dat otwarcia i zamknięcia ksiąg rachunkowych.

W 2013 roku KPRM podjęła działania zmierzające do zakupu nowego zintegrowanego systemu klasy ERP. Został uzgodniony zakres funkcjonalności dla wszystkich obszarów (kadry, płace, finanse, zarządzanie majątkiem). Na podstawie projektu Opisu Przedmiotu Zamówienia przygotowano i wysłano zapytania o oszacowanie wartości zamówienia, a także ustalono wymagania dla sprzętu i sieci komputerowej. Uzgodniono i zatwierdzono treść Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz wszczęto procedurę o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku przeprowadzonego postępowania nie udało się wyłonić wykonawcy. Cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę, którą Zamawiający, czyli KPRM, zamierzał

finansowych na koniec IV kwartału 2013 r. (Rb-N), o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń na koniec IV kwartału 2013 r. (Rb-Z).

²⁹ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 siedzibą poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

przeznaczyć na realizację zamówienia. Oferty dwóch najtańszych wykonawców wykluczono, z uwagi na nie spełnianie warunków udziału w postępowaniu. W marcu 2014 r. zostało wszczęte kolejne postępowanie. Otwarcie złożonych ofert ma nastąpić pod koniec miesiąca kwietnia 2014 r.

(dowód akta kontroli str.: 3301 - 3324)

4.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Badanie próby przeprowadzono w Kancelarii (dysponent III stopnia) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - Subkonto wydatków, koncie 201 - Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami oraz koncie 234 - Pozostałe rozrachunki z pracownikami. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS), tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 18% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą - 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną - 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób niestatystyczny:

- które obrazują wydatki dokonane w ramach realizacji zamówień publicznych w kwocie 881,9 tys. zł,
- wydatki dokonane w ramach rezerwy ogólnej w części 16, przeznaczone na pokrycie kosztów wynagrodzeń bezosobowych w kwocie 221,7 tys. zł.

(dowód akta kontroli str.:3301 - 3354)

Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 30 944 195,36 zł, z tego o wartości 29 908 632,98 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 1 035 562,38 zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód akta kontroli str.:3301 - 3354)

Wiarygodność zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę zapisów księgowych

o wartości 30 944 195,36 zł, z tego o wartości 29 908 632,98 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 1 035 562,38 zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

(dowód akta kontroli str.:3301 - 3354)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19.04.2013 r. (nr KAP – 4100-03-01-2013), skierowanym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. w części 16 – KPRM, NIK sformułowała pięć wniosków pokontrolnych³¹. Wnioski zostały zrealizowane.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 13 czerwca 2014 r.

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego zgodnie z treścią uchwały nr 46/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2014 r.

Domaga, Marek Włoch
Tomasz Kucharski
Manek
Bogdan Skwarka
D. Wielicki

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

B. Skwarka

Podpis

³¹ dotyczące: rzetelnego sporządzania wniosków o udzielenie zamówienia o wartości poniżej 14 tys. euro; zwiększenia nadzoru przy zlecaniu usług o wartości poniżej 14 tys. euro, poprzez zapewnienie należytej ścieżki audytu przy przeprowadzaniu rozeznania rynku i analizie ofert; każdorazowego zamieszczania na dowodach księgowych wpływających do KPRM daty ich wpływu, stosownie do uregulowań wewnętrznych KPRM; zamieszczania w zapisach księgowych danych odnośnie daty i treści operacji gospodarczych, stosownie do wymogów ustawy o rachunkowości; zapewnienia skrócenia obiegu dokumentów księgowych, w celu umożliwienia ewidencjonowania operacji gospodarczych w okresach sprawozdawczych, w których wystąpiły.

