



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP – 4100-001-04/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z treścią uchwały Nr 43/2014 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 17 – Administracja publiczna, części 27 – Informatyzacja i części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Lucjan Matuszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89276 z dnia 3 stycznia 2014 r.,
2. Małgorzata Bielecka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89277 z dnia 3 stycznia 2014 r.,
3. Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89278, z dnia 3 stycznia 2014 r.,
4. Maciej Mierzejewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89279, z dnia 3 stycznia 2014 r.,
5. Wojciech Winkiel, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89280, z 3 stycznia 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-10)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00 – 060 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Ministrem Administracji i Cyfryzacji od 3 grudnia 2013 r. jest Pan Rafał Kazimierz Trzaskowski¹. Poprzednio, w okresie od 18 listopada 2011 r.² do 27 listopada 2013 r.³, Ministrem Administracji i Cyfryzacji był Pan Michał Jan Boni.

(Dowód: akta kontroli str. 11)

Do podejmowania, w imieniu Ministra Administracji i Cyfryzacji, decyzji w sprawach dotyczących planowania i realizacji budżetu państwa m.in. w części: 17 – Administracja publiczna, 27 – Informatyzacja oraz 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne upoważniona została Pani Magdalena Młochowska – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

(Dowód: akta kontroli str. 2105)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- MAiC lub Ministerstwo – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- DBiF – Departament Budżetu i Finansów w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji,
- DAP – Departament Administracji Publicznej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji,
- DSI – Departament Społeczeństwa Informacyjnego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji,
- DWRiMN – Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji,
- MF – Ministerstwo Finansów,
- MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1006).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. Nr 102, poz. 1027).

³ Postanowienie Prezydenta PR z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1004).

- MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁴,
- CPI – Centrum Projektów Informatycznych,
- GUGiK – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
- WWPE – Władza Wdrażająca Programy Europejskie,
- PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego,
- ustawa budżetowa na rok 2013 – ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.⁵, znowelizowana ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r.⁶,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸,
- Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹,
- PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- PO PT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji został wprowadzony w życie zarządzeniem Nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 stycznia 2013 r.¹⁰ (zwany dalej regulaminem organizacyjnym MAiC).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna część 17

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹¹ wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części 17 – Administracja Publiczna.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp, a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Minister AiC sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 17 stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ufp, m.in. poprzez dokonywanie kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały głównie na:

- niecelowym zawarciu dwóch umów cywilnoprawnych, na wykonanie opinii prawnej oraz na opracowanie wniosku o przyznanie dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej NFOŚiGW) na łączną kwotę 23,6 tys. zł,
- zawarciu umowy najmu samochodów do celów służbowych, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy opłacalności takiej formy ich pozyskania. W 2013 r. wydatkowano z tego tytułu kwotę 18,8 tys. zł.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to obniżenia oceny ogólnej.

⁴ Od dnia 27 listopada 2013 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1390).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1212.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2013 r., poz. 1.

¹¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

**Ocena ogólna
część 27**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja.

**Uzasadnienie
oceny ogólnej**

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp, a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Minister AiC sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 27 stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ufp m.in. poprzez dokonywanie kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na zawarciu umowy najmu samochodów do celów służbowych, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy opłacalności takiej formy ich pozyskania. W 2013 r. wydatkowano z tego tytułu kwotę 4,1 tys. zł.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to obniżenia oceny ogólnej.

**Ocena ogólna
część 43**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

**Uzasadnienie
oceny ogólnej**

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp, a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Minister AiC sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 43 stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ufp m.in. poprzez dokonywanie kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym podejmowaniu działań windykacyjnych wobec jednego podmiotu na kwotę 164,2 tys. zł z tytułu zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości,
- niezapewnieniu w planie finansowym części 43 odpowiednich środków na realizację zadań statutowych wynikających z ustaw¹², dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne od osób duchownych, co było działaniem nieprawidłowym,
- nieterminowym odprowadzeniu do ZUS składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych w kwocie 23 856,1 tys. zł,
- zawarciu umowy najmu samochodów do celów służbowych, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy opłacalności takiej formy ich pozyskania. W 2013 r. wydatkowano z tego tytułu kwotę 4,1 tys. zł.

¹² W tym z ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 ze zm.), ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

A. Część 17 – Administracja Publiczna

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 17 – Administracja publiczna została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2013 r. dochody budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 970,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 1 421,1 tys. zł, tj. 146,5% kwoty planowanej.

Wyższa realizacja planu dochodów wystąpiła przede wszystkim w GUGiK¹³ i wynikała z uzyskania wyższych dochodów m. in.:

- z grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0589) – 217,1 tys. zł, głównie z wpływów kar umownych od nieterminowo zrealizowanych umów,
- wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 282,3 tys. zł.

Na koniec 2013 r. w części 17 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 758,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 675,9 tys. zł¹⁴. W porównaniu do 2012 r. należności były wyższe o 121,4 tys. zł, a zaległości wyższe o 58,2 tys. zł.

Na koniec 2013 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wystąpiły należności budżetowe w kwocie 14,8 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności były wyższe o 9,6 tys. zł. Powstały one m.in. z tytułu zasądzonych odszkodowań oraz z tytułu kary umownej za odstąpienie od wykonania umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 705, 1752-1759, 2119, 2129-2133, 2486-2497, 2516, 2839-2842)

W 2013 r. w części 17 budżetu państwa nie było przypadków zaniechania poboru należności budżetowych, przedawnienia oraz niepodejmowano decyzji o umorzeniu lub ulgi w spłacie.

(Dowód: akta kontroli str. 4135-4137)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W 2013 r. w ramach części 17 budżetu państwa finansowano zadania realizowane przez dwie jednostki budżetowe, tj. MAiC oraz GUGiK. W MAiC dysponentem trzeciego stopnia ustanowiono Dyrektora Generalnego, a w GUGiK – Głównego Geodetę Kraju¹⁵. Rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL pełnił Minister AiC.

(Dowód: akta kontroli str. 1177-1180)

2.1. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 96 492,0 tys. zł. Projekt planu wydatków¹⁶ na 2013 r. został sporządzony zgodnie z ustalonym wstępnym limitem wydatków wynoszącym 34 273,0 tys. zł, stanowiącym 35,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych

¹³ Planowano dochody na kwotę 948,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1 288,1 tys. zł.

¹⁴ W GUGiK należności ogółem wyniosły 715,8 tys. zł, a zaległości 675,9 tys. zł.

¹⁵ Główny Geodeta Kraju był dysponentem środków państwowego funduszu celowego – Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, utworzonym na podstawie art. 41 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).

¹⁶ Plan przedstawiono Ministrowi Finansów, pismem z dnia 20 kwietnia 2012 r. Pismem z 17.07.2012 r. Minister AiC poinformował MF, iż przekazane limity są niewystarczające do właściwej realizacji zadań i jednocześnie zwrócił się o zwiększenie limitów na 2013 r. o 13 909,0 tys. zł (GUGiK – 3 367,0 tys. zł, MAiC – 10 452,0 tys. zł) oraz zgłosił konieczność utworzenia rezerw celowych na łączną kwotę 1 057 480,0 tys. zł (1 000 000,0 tys. zł na Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2012-2015, 9 480,0 tys. zł na Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy na lata 2012-2015, 48 000,0 tys. zł na budowę, modernizację, utrzymanie i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju (SPR)).

do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Uwzględniono także wprowadzone przepisami ustaw ograniczenia wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 67-91, 1187-1195, 2587-2589)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 17 zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 2 496,1 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 6 259,6 tys. zł, w tym:
 - 95,5 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na sfinansowanie dodatków służby cywilnej, dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla 13 osób. Wydatkowano 86,9 tys. zł, tj. 90,1%. Przyczyną niewykorzystania środków były m.in. absencje chorobowe pracowników,
 - 1 448,5 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń dla 14 członków korpusu służby cywilnej w Centrum Technicznym SPR (CT SPR) oraz zakupu wyposażenia i komputerów dla pracowników. Wydatkowano 24,4 tys. zł. Przyczyną niskiego wykorzystania rezerwy było niezatrudnienie tych osób, a w konsekwencji nie dokonanie zakupu wyposażenia i komputerów. Nie zakupiono także dodatkowego serwera ponieważ okazało się, że dotychczasowe zasoby serwerowe były się wystarczające do prawidłowej realizacji zadań. W wyjaśnieniach Dyrektor DBiF podał m.in., że Ministerstwo posiadało informacje świadczące o niewystarczającej pojemności i wydajności serwerów, problemy te nie potwierdziły się w praktyce. Zdaniem Ministerstwa¹⁷ niższe zapotrzebowanie na moc i wydajność serwerów wynikało również z opóźnień w naborze pracowników do CT SPR¹⁸. Jak wyjaśnił, Zastępujący Dyrektora Generalnego MAiC, nabory na stanowiska w służbie cywilnej MAC są zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego z chwilą uzyskania pewności, co do możliwości zabezpieczenia środków na wynagrodzenia dla pracowników, którzy mogą zostać zatrudnieni w wyniku przeprowadzonych naborów,
 - 4 715,6 tys. zł na współfinansowanie projektów z PO IG (w GUGiK¹⁹). Wydatkowano łącznie 4 267,8 tys. zł, tj. 90,5%. Przyczyny niewykorzystania środków opisano w pkt 3 wystąpienia – Planowanie i realizacja wydatków budżetu środków europejskich,
- ze zmniejszenia o kwotę 6 674,0 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty z części 17 budżetu państwa do części 27 – Informatyzacja,
- ze zwiększenia o kwotę 2 910,5 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty z części 34 – Rozwój Regionalny do części 17.

(Dowód: akta kontroli str. 990-1005, 1023-1082, 2506-2508)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty ogółem 6 259,6 tys. zł wykorzystano 4 379,1 tys. zł, tj. 70,0%.

Badanie wykorzystania dwóch rezerw celowych w kwocie 95,5 tys. zł na sfinansowanie wydatków związanych z zatrudnieniem w MAiC 13 pracowników służby cywilnej wykazało, że wydatki zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 967-973, 1973-1989, 2486-2497, 2843-2852, 4291)

W trakcie roku, Minister AiC podjął cztery decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 10 820,0 tys. zł (w tym 3 682,6 tys. zł na współfinansowanie projektów

¹⁷ Protokół postępowania na rozbudowę zasobów serwerowych (108/MAC/PN/13).

¹⁸ W wyniku przeprowadzonych naborów przez MAiC (w listopadzie 2013 r.) na 14 stanowisk pracy zatrudniono w lutym 2014 r. – osiem osób (oraz jedną osobę w wyniku przeniesienia wewnętrznego), w marcu 2014 r. – jedną osobę.

¹⁹ Z tego: 194,4 tys. zł na TERYT 3 – Rozbudowa systemów do prowadzenia rejestrów adresowych etap I. Decyzja Ministra Finansów z dnia 20.12.2013 r., 1 908,5 tys. zł na GBDOT – Geoferycyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania. Decyzja Ministra Finansów z dnia 18.12.2013 r., na 925,2 tys. zł na ISOK – Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami Decyzja Ministra Finansów z dnia 18.12.2013 r., 1 452,6 tys. zł na GEOPORTAL 2 – Decyzja Ministra Finansów z dnia 20.12.2013 r., 234,8 tys. zł na ZSIN faza I – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I decyzja Ministra Finansów z dnia 18.12.2013 r.

z udziałem środków UE) m.in. z powodu niewykorzystania środków związanych z modernizacją budynku MAiC oraz niezatrudnienia 14 pracowników do CT SPR.

(Dowód: akta kontroli str. 13, 963-989)

Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków w części 17 (11 decyzji na łączną kwotę 7 853,5 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

Dyrektor Generalny Ministerstwa (dysponent środków budżetowych III stopnia), w ramach upoważnienia udzielonego przez dysponenta części budżetowej, dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków Ministerstwa (22 decyzje na łączną kwotę 2 546,5 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

(Dowód: akta kontroli str. 1969-1971)

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 79 411,8 tys. zł, co stanowiło 82,3% planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (96 492,0 tys. zł) oraz 80,2% planu po zmianach (98 988,1 tys. zł). W porównaniu do wydatków w 2012 r., zrealizowane wydatki w 2013 r. stanowiły 96,5%.

W strukturze zrealizowanych w 2013 r. w części 17 wydatków największy udział miały wydatki w następujących działach:

- dział 710 – Działalność usługowa w kwocie 46 305,8 tys. zł (58,3% wydatków w części), co stanowiło 92,0% planu wg ustawy budżetowej (50 358,0 tys. zł) oraz 89,9% planu po zmianach (51 522,2 tys. zł). W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii w kwocie 36 102,3 tys. zł, co stanowiło 111,0% planu wg ustawy budżetowej (32 530,0 tys. zł) oraz 88,5% planu po zmianach (40 798,8 tys. zł),
- dział 750 – Administracja publiczna w kwocie 31 443,9 tys. zł (39,6% wydatków w części), co stanowiło 70,7% planu wg ustawy budżetowej (44 462,0 tys. zł) oraz 68,7% planu po zmianach (45 793,9 tys. zł). W całości wydatki zostały poniesione w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 24 030,6 tys. zł, co stanowiło 141,9% planu pierwotnego (34 112,0 tys. zł) oraz 68,5% planu po zmianach (35 084,5 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (19 333,4 tys. zł) stanowiły 124,3%.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MAiC przyczynami niewykonania planu wydatków było m.in. niezrealizowanie rozbudowy i modernizacji budynku Ministerstwa, poniesienie niższych wydatków związanych z posiedzeniami Komisji Heraldycznej i funkcjonowaniem Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz uzyskaniem oszczędności po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 1905-1918, 2120-2123, 2134-2145, 2361, 2510-2514, 2830-2838)

Struktura wydatków w części 17 (wg grup ekonomicznych)

Na dotacje (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 1 662,2 tys. zł (2,1% wydatków w części). W ramach tej grupy wydatkowano na dotacje celowe kwotę 1 662,2 tys. zł (99,4% planu po zmianach).

(Dowód: akta kontroli str. 1830-1901, 2226-2236, 4165-4184, 4505-4510, 4544-4547, 4713-4744, 4743-4749)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 22,1 tys. zł (0,2% wydatków w części), co stanowiło 71,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. (29,9 tys. zł) były wyższe o 7,8 tys. zł, tj. o 35,3%.

Zrealizowane wydatki bieżące (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 47 039,7 tys. zł (59,2% wydatków w części), co stanowiło 94,0% planu po zmianach. Wydatki w tej grupie były wyższe od wykonania w 2012 r. o 2 949,7 tys. zł. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły zakupy towarów i usług – 22 918,6 tys. zł (92,4% planu po zmianach) oraz wydatki na wynagrodzenia i pochodne – 19 624,1 tys. zł (98,9% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2012 r. o 3 281,9 tys. zł (20,1%). Jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał ze zwiększenia wynagrodzeń w 2012 r., w związku z przyjęciem przez Ministra AiC zadań związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, powiadomieniem ratunkowym i zbiórkami publicznymi.

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) zrealizowano w kwocie 2 117,0 tys. zł, tj. 24,7% planu po zmianach (8 574,0 tys. zł) i 26,8% planu wg ustawy budżetowej. Były one niższe od wykonania w 2012 r. o kwotę 1 842,8 tys. zł (3 959,9 tys. zł). Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 1 676,2 tys. zł (72,1% planu po zmianach), a na inwestycje 440,8 tys. zł (7,1% planu po zmianach). Ustalono, że nie została wykorzystana kwota 5 440,4 tys. zł na modernizację siedziby MAiC. Powyższa kwota została zablokowana przez Ministra AiC w dniu 19 listopada 2013 r. Przyczyną niewykorzystania środków było nieuzyskanie do końca 2013 r. ostatecznej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy dotyczącej pozwolenia na budowę.

(Dowód: akta kontroli str. 963-966, 2362-2422, 2426-2434, 2584-2586, 2794-2796, 2802-2813, 2830-2838, 2843-2852, 4684-4686, 4737-4739)

Wydatki na realizację programów współfinansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp zrealizowano w kwocie 28 570,8 tys. zł (36,0% wydatków w części), co stanowiło 73,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były niższe o 5 602,1 tys. zł. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na dotacje celowe – 7 413,6 tys. zł. (69,2% planu po zmianach). Niepełne wykonanie wydatków wynikało m.in. z dokonywanych przez beneficjentów aktualizacji harmonogramów płatności na niższe niż planowano kwoty dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 1961-1963, 2486-2497, 2586)

Dysponent części 17 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 10,1 tys. zł w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 2423-2424)

Zobowiązania w części 17 na koniec 2013 r. wyniosły 2 032,3 tys. zł i były niższe o 29,1% niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. (2 864,8 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 2134, 2830)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 17 wyniosło 294 osoby²¹ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 39 osób. Największe różnice wystąpiły głównie w:

- grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, gdzie zatrudnienie było wyższe o 8 osób,
- grupie członków korpusu służby cywilnej, gdzie zatrudnienie było wyższe o 30 osób.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.). Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 31 stycznia 2014 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 82).

²¹ Wg sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowe z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Na wzrost przeciętnego zatrudnienia w części 17 w 2013 r., w porównaniu do 2012 r., największy wpływ miało zwiększenie zatrudnienia w MAiC. W 2012 r. podjęto działania kontynuowane 2013 r., zmierzające do zapewnienia sprawnego funkcjonowania Urzędu, w szczególności mające na celu odbudowę komórek obsługowych, które w momencie utworzenia Ministerstwa praktycznie nie istniały. W ramach części 17 powstały także dwie nowe komórki merytoryczne – Departament do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych oraz Departament Zarządzania Kryzysowego i Systemu Powiadamiania Ratunkowego.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2013 r. w części 17 wyniosło 6 640,60 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2012 r. było niższe o 84,30 zł, tj. o 1,2%.

(Dowód: akta kontroli str. 1009-1020, 1965-1968, 2024-2031, 2425)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W MAiC (dysponent III stopnia) badaniu poddano 14 dowodów na łączną kwotę 1 053,2 tys. zł dobranych statystyczną metodą monetarną MUS (szczegółowy opis doboru dowodów zawarto w części wspólnej wystąpienia na str. 37-39).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że 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.

W części 17 badaniu poddano także 33 dowody księgowe dobrane celowo na kwotę 2 909,7 tys. zł, z tego:

- 13 dowodów, co do których w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zapisy zostały wykazane jako zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (180,4 tys. zł),
- cztery dowody (zapisy księgowe) dotyczące udzielania dotacji dla Polskiego Czerwonego Krzyża (1 672,0 tys. zł),
- cztery dowody dotyczące usługi na opracowanie ekspertyz prawnych oraz na opracowanie wniosku do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (43,6 tys. zł),
- trzy dowody dotyczące wynajmu samochodów osobowych (18,8 tys. zł),
- dziewięć dowodów, które obrazują wydatki dokonane w 2013 r. w ramach realizacji pięciu zamówień publicznych (994,9 tys. zł).

Łącznie badaniem objęto wydatki w kwocie 3 962,9 tys. zł, tj. 5,0% wydatków w części 17 budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 1830-1901, 4511-4517)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na niecelowym i niegospodarnym zleceniu podmiotom zewnętrznym opracowania wniosku do NFOŚiGW o dofinansowanie termomodernizacji budynku oraz sporządzenia opinii prawnej.

Ustalono, że w dniu 12 czerwca 2013 r. została zawarta umowa, pomiędzy Zastępcą Dyrektora DBiF, a podmiotem zewnętrznym²² przedmiotem, której było opracowanie wniosku²³ do NFOŚiGW oraz monitorowanie procesu rozpatrywania oraz weryfikacji

²² W związku z § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie udostępniano nazwy podmiotu zewnętrznego, z którym zawarto umowę, gdyż udostępnienie tej nazwy naruszyłoby tajemnicę Przedsiębiorcy.

²³ Kompleksowa termomodernizacja budynku urzędu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji przy ul. Królewskiej 27 w ramach zasad i według Programu Operacyjnego PL 04 Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii, Obszar programowy nr 5 Efektywność energetyczna (zwanego potocznie mechanizmem Norweskim) wraz ze skompletowaniem załączników do tego wniosku.

i aktualizacji dokumentacji, do czasu zakończenia negocjacji w NFOŚiGW. Wniosek był podstawą o ubieganie się o dofinansowanie z NFOŚiGW na modernizację budynku MAiC. Kwota wynagrodzenia została ustalona na 15,0 tys. zł.

Zgodnie z § 2 ust. 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego MAiC do zakresu działania Biura Dyrektora Generalnego należy m.in. prowadzenie spraw związanych z remontami i inwestycjami budowlanymi.

W złożonych wyjaśnieniach²⁴ podano m.in., że zlecenie sporządzenia wniosku firmie zewnętrznej podyktowane było tym, że po raz pierwszy ubiegano się o dofinansowanie z NFOŚiGW i MAiC nie posiadało doświadczenia w tym zakresie. W Biurze Dyrektora Generalnego brak było pracowników posiadających specjalistyczne doświadczenie i kwalifikacje w zakresie przygotowania wniosków do NFOŚiGW, a MAiC uzyskał informację, że formuła wniosku będzie skomplikowana i szczegółowa.

Zdaniem NIK, do sporządzenia i monitorowania wniosku nie była niezbędna specjalistyczna firma zewnętrzna. Jak ustalono, na stronie Internetowej NFOŚiGW²⁵ znajdują się szczegółowe informacje potrzebne do jego sporządzenia, m.in. szczegółowa instrukcja „krok po kroku” wypełnienia wniosku. Dostępne są także dane kontaktowe opiekuna projektu i możliwość zadawania pytań. MAiC było także w posiadaniu wykonanego na odrębne zlecenie audytu efektywności ekologicznej²⁶, zawierającego większość danych, które wykorzystano do sporządzenia wniosku.

(Dowód: akta kontroli str. 3681-3819, 4500-4504)

W dniu 22 marca 2013 r. została zawarta umowa pomiędzy Zastępcą Dyrektora DBiF MAiC, a Kancelarią Radców Prawnych na opracowanie opinii prawnej dotyczącej możliwości zastosowania trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki w przedmiocie zawarcia umowy na wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy budynku Ministerstwa. Kwotę wynagrodzenia ustalono na 8,6 tys. zł.

Stosownie do § 24 ust. 6 lit. c i e regulaminu organizacyjnego MAiC do zakresu działania Departamentu Prawnego należy m.in. wykonywanie zadań z zakresu pomocy prawnej, w tym sporządzanie opinii prawnych, komórkom organizacyjnym Ministerstwa nieposiadającym własnej obsługi prawnej oraz opiniowanie pod względem formalno – prawnym projektów umów cywilnych i porozumień. W okresie od września 2012 r. do września 2013 r. w DBiF zatrudniony był na ½ etatu radca prawny. Ustalono, że przed podpisaniem ww. umowy nie była ona opiniowana pod względem formalno – prawnym przez Departament Prawny, co było niezgodne z postanowieniami regulaminu organizacyjnego MAiC.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DBiF z uwagi na obciążenie radcy prawnego DBiF zadaniami odnośnie sporządzania ocen formalno – prawnych projektów umów związanych z zamówieniami publicznymi nie zwrócono się do niego o sporządzenie opinii dotyczącej możliwości zastosowania trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki. Ze względu na nieobecność kierownictwa Departamentu Prawnego w dniu zawarcia umowy z kancelarią prawną projektu tej umowy nie przekazano do opiniowania pod względem formalno – prawnym.

(Dowód: akta kontroli str.4014-4018)

Zdaniem NIK, nawet jeśli zatrudniony w DBiF radca prawny, z uwagi na obciążenie pracą, nie był w stanie sporządzić stosownej opinii przed zawarciem umowy z podmiotem zewnętrznym należało zwrócić o to do funkcjonującej w MAiC wyspecjalizowanej komórki prawnej. Jak ustalono do Departamentu Prawnego nie zwrócono się nawet po sporządzeniu projektu umowy z firmą zewnętrzną.

W ocenie NIK w obydwóch powyższych przypadkach istniały możliwości i było celowe rozwiązywanie problemów przy wykorzystaniu własnych zasobów kadrowych bez ponoszenia

²⁴ Przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Pana Daniela Kasprzaka oraz przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Panią Halinę Tymczyszyn.

²⁵ <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-norweskie/nabory/art,5,ogloszenie-o-naborze-wnioskow-w-ramach-funduszy-norweskich-dla-programu-operacyjnego-pl04.html>

²⁶ Na opracowanie audytu efektywności ekologicznej MAiC wydatkowało kwotę 2,0 tys. zł.

kosztów na usługi zewnętrzne. Wydatkowanie środków na takie usługi świadczy o niezachowaniu zasady celowości i gospodarności wyrażonej a art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

2.3. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 174 723,0 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 6 711,8 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych na realizację projektów z PO IG przez GUGiK na łączną kwotę 26 516,8 tys. zł, z tego:
 - 7 462,8 tys. zł²⁷ na realizację projektu Geoportal 2, wydatkowano kwotę 5 965,6 tys. zł, tj. 79,9%. Przyczyną niewykorzystania planowanej kwoty było m.in. mniejsze niż planowano wykorzystanie usług konsultingowo – doradczych,
 - 1 330,9 tys. zł na realizację projektu Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I²⁸, wydatkowano kwotę 1 283,7 tys. zł, tj. 96,5%. Przyczyną niewykorzystania środków było m.in. unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem,
 - 5 370,2 tys. zł na realizację projektu Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami²⁹, wydatkowano kwotę w 100%,
 - 11 086,1 tys. zł na realizację projektu Geoferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania³⁰, wydatkowano kwotę 9 377,7 tys. zł, tj. 84,6%. Przyczyną niewykorzystania środków było nieodebranie prac na uzupełnienie i aktualizację zbiorów obiektów topograficznych ze względu na niską jakość tych prac,
 - 1 266,8 tys. zł na realizację projektu TERYT 3 – Rozbudowa systemów do prowadzenia rejestrów adresowych etap I³¹, wydatkowano kwotę 1 164,2 tys. zł, tj. 91,9%. Przyczyną niewykorzystania środków było m.in. mniejsze niż planowano zapotrzebowanie na usługi doradcze oraz odmowa przez Wykonawcę podpisania zlecenia z terminem realizacji na 2013 r.,
- ze zwiększenia z rezerw celowych na realizację projektów z PO KL o kwotę 16 800,0 tys. zł na realizację Działania 5.2 – „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej” w ramach priorytetu V PO KL³², wydatkowano kwotę 14 092,8 tys. zł, tj. 83,9%. Przyczyną niewykorzystania środków było m.in. aktualizowanie przez beneficjentów harmonogramów płatności, ze względu na wydłużające się postępowania przetargowe na usługi lub dostawy w ramach projektu. Skutkiem tego było niewnioskowanie o wszystkie transze dofinansowania, zaplanowane do otrzymania w 2013 r.,
- ze zmniejszenia w wyniku przeniesienia czterema decyzjami Ministra Finansów wydatków z części 17 budżetu państwa (GUGiK) do części 27 budżetu państwa na łączną kwotę 36 605,0 tys. zł (na realizację projektów PO IG), zgodnie z przepisami art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

(Dowód: akta kontroli str. 552, 554, 1196-1216, 2361, 2486-2509, 2876-2879)

²⁷ Decyzja Ministra Finansów z dnia 19.12.2013 r.

²⁸ Decyzja Ministra Finansów z dnia 19.12.2013 r.

²⁹ Decyzja Ministra Finansów z dnia 18.12.2013 r.

³⁰ Decyzja Ministra Finansów z dnia 18.12.2013 r.

³¹ Decyzje Ministra Finansów z dnia 19.11.2013 r. na kwotę 1 101,8 tys. zł oraz z dnia 19.12.2013 r. na kwotę 165,0 tys. zł.

³² § 2007 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy ufp lub płatności w ramach w ramach budżetu środków europejskich.

Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków w części (17 decyzji na łączną kwotę 6 711,8 tys. zł, polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami w ramach części i działu klasyfikacji wydatków, każdorazowo uzyskując zgodę Ministra Rozwoju Regionalnego³³.

W trakcie roku, Minister AiC podjął dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 3 230,4 tys. zł (w budżecie GUGiK) z powodu późnego podpisywania umów o dofinansowanie projektów, co spowodowało przesunięcie wydatków z 2013 r. na 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 974-987, 4736)

2.4. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2013 r. w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 171 724,7 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (174 723,0 tys. zł) oraz 94,6% planu po zmianach (181 434,8 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. wydatki zrealizowane w 2013 r. były niższe o 84 350,4 tys. zł (67,1%).

Największy udział w strukturze wydatków budżetu środków europejskich miały wydatki w następujących działach:

- dział 710 – Działalność usługowa. Wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii w kwocie 91 800,6 tys. zł, co stanowiło 94,5% planu po zmianach,
- dział 750 – Administracja publiczna. Wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej w kwocie 79 924,1 tys. zł, co stanowiło 94,8% planu po zmianach.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 658,1 tys. zł, co stanowiło 37,9% planu pierwotnego (1 738,0 tys. zł) oraz 45,2% planu po zmianach (1 454,9 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (532,4 tys. zł) stanowiły one 80,9%.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Współpracy z JST przyczynami niezrealizowania zaplanowanych wydatków były m.in. oszczędności powstałe w wyniku prowadzonych przetargów oraz niezatrudnienie pracowników na obsługę projektów.

(Dowód: akta kontroli str. 1744-1751, 2124-2147, 2486-2497)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 17, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne nie zostały przekroczone.

Struktura wydatków (wg programów operacyjnych)

W podziale na programy operacyjne, wydatki budżetu środków w części 17 przedstawiały się następująco:

- w ramach PO KL wydatkowano kwotę 79 924,1 tys. zł, (46,6% wydatków w części), co stanowiło 94,8% planu po zmianach. Z kwoty tej Ministerstwo (dysponent III stopnia) wydatkowało na realizację czterech projektów 658,1 tys. zł³⁴, tj. 45,2% planu po zmianach,
- w ramach PO IG wydatkowano kwotę 91 596,5 tys. zł (53,3% wydatków w części), co stanowiło 95,8% planu po zmianach (95 641,9 tys. zł),
- w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009 – 2014 wydatkowano kwotę 204,1 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 13,4% planu po zmianach (1 528,9 tys. zł).

³³ Od dnia 27 listopada 2013 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

³⁴ Akademia Liderów Samorządowych – 85,8 tys. zł, Dobre prawo – Sprawne rządzenie – 313,5 tys. zł, Systemowe wsparcie procesów zarządzania – 193,4 tys. zł i Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki – 65,4 tys. zł.

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

Ustalono, że w ramach PO KL wszystkie złożone wnioski o płatność, których termin realizacji przypadał na 2013 r. (na łączną kwotę 658,1 tys. zł) zostały zrealizowane.

(Dowód: akta kontroli str. 1744, 2119-2123, 2143-2147, 582-2583)

Badanie prawidłowości realizacji budżetu środków europejskich

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu środków europejskich objęto prawidłowość przekazywania transz dotacji dla beneficjentów na realizację projektów realizowanych w ramach PO KL.

W 2013 r. w MAiC były podpisane 163 umowy, na podstawie których przyznano dotacje na kwotę 94 561,9 tys. zł, z tego 84 300,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (§ 2007) i 10 255,6 tys. zł z budżetu państwa (§ 2009). Beneficjenci wykorzystali dotacje w łącznej wysokości 86 679,6 tys. zł, z tego: 79 266,0 tys. zł (z budżetu środków unijnych) i 7 413,6 tys. zł (z budżetu państwa).

Badaniem objęto 10 losowo wybranych umów, w ramach których wypłacono beneficjentom kwotę 9 297,8 tys. zł, na podstawie 33 złożonych wniosków o płatność. Ustalono, że umowy z beneficjentami zawierane były wg wzoru określonego w Zasadach finansowania PO KL. Wypłata transz dotacji następowała na podstawie składanych przez beneficjentów wniosków o płatność, zgodnie z umowami. Wnioski o płatność były sprawdzane na podstawie list kontrolnych. Do wniosków załączone były także oświadczenia oraz wyciągi bankowe, stosownie do zapisów zawartych w Zasadach finansowania PO KL. Wysokość wypłat dotacji była zgodna z ewidencją księgową. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym na projekty które uzyskały decyzje o dofinansowaniu.

(Dowód: akta kontroli str. 2880-2909, 4643-4660)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w 2013 r. w części 17 budżetu państwa zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 17 729,3 tys. zł (w tym 13 212,4 tys. zł z budżetu środków europejskich) m.in. na zakup sprzętu komputerowego, ścianki multimedialnej, sprzętu do videokonferencji, biblioteki taśmowej, macierzy i przełączników sieciowych oraz na wydatki związane z utrzymaniem budynku Ministerstwa, w tym m.in. na wykonanie konserwacji systemu CCTV i audytów energetycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 2492-2493, 2812-2813)

Programy wieloletnie

W 2013 r. w Minister AiC był koordynatorem dwóch programów wieloletnich:

- Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój³⁵. Celem programu było podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnych oraz zwiększenie efektywności instytucji publicznych, dzięki

³⁵ Program jest realizowany na podstawie uchwały Nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r., zmienionej uchwałą Nr 199/2012 z dnia 27 listopada 2012 r. i Nr 194/2013 z dnia 29 października 2013 r., który był realizowany w ramach budżetu zadaniowego w Funkcji 19 – Infrastruktura transportowa, Zadanie 19.1W – Wspieranie transportu drogowego, Podzadania 19.1.1W – Budowa i przebudowa sieci dróg publicznych.

intensyfikacji rozwoju bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej. Wartość miernika na 2013 r. określono na 2,0 tys. km, a wykonanie wyniosło 2,18 tys. km (827 km dróg lokalnych w 2012 r. i 1 353 km w 2013 r.).

Na realizację ww. Programu w 2013 r. zaplanowano środki z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 500 000,0 tys. zł, które przekazano wojewodom. Wydatkowano 497 682,0 tys. zł, tj. 99,5%³⁶. Na podstawie zawartych umów jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały w 2013 r. ogółem 632 zadania związane z przebudową, budową lub remontem 1 353 km dróg lokalnych (530 km dróg gminnych i 823 km dróg powiatowych),

- Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy Etap IV 2012 – 2015³⁷. Celem programu było uporządkowanie i zagospodarowanie terenów wokół Państwowego Muzeum Auschwitz – Birkenau, rozwój działalności edukacyjnej, poprawa dostępności komunikacyjnej oraz atrakcyjności turystycznej Oświęcimia. Wartość miernika na 2013 r. określono dla realizacji 11 zadań priorytetowych, a wykonano 14 zadań.

Na realizację ww. Programu w 2013 r. przeznaczono środki z rezerwy celowej w wysokości 9 840,0 tys. zł³⁸, które wydatkowano w kwocie 9 779,6 tys. zł, tj. w 99,4%.

(Dowód: akta kontroli str.1221-1250, 4025-4057)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykazała, że w ramach części 17 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym MAiC pełniących funkcję dysponenta III stopnia w MAiC.

Dyrektor DBiF wyjaśnił m.in., że mając na uwadze zapisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁹, sprawozdania podległych dysponentów środków budżetu państwa były sprawdzane pod względem formalno – rachunkowym, tj. sprawdzeniu podlegało m.in. czy:

- sprawozdanie sporządzono na właściwym druku w sposób czytelny i trwały, w złotych i groszach,
- sprawozdanie zawiera wszystkie strony i czy wypełniona jest każda strona,
- na sprawozdaniu znajduje się podpis i imienna pieczęć odpowiedniej osoby w miejscach oznaczonych,
- poprawnie wpisano za jaki okres jest sporządzone sprawozdanie i czy jest prawidłowa data,
- czy wydatki wykazane w sprawozdaniu nie przekraczały kwoty ujętej w planie finansowym.

Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Ministerstwo

³⁶ Dane ze sporządzonej przez Ministra AiC Informacji o realizacji programu wieloletniego przedłożonej do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

³⁷ Program realizowany jest na podstawie uchwały Nr 150/2011 Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2011 r., zmieniony uchwałą N18/2012 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2012 r, który był realizowany w ramach budżetu zadaniowego w Funkcji 9 – Kultura i dziedzictwo narodowe, Zadanie 9.1W – Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą, Podzadanie 9.1.1W – Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą.

³⁸ Na podstawie wniosku Ministra AiC z dnia 29 kwietnia 2013 r. o uruchomienie środków na dofinansowanie zadań i zwiększenie budżetu Wojewody Małopolskiego.

³⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 23 stycznia 2014 r.

(dysponenta III stopnia) 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.1174-1176)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że dysponent części 17 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2013 r., zarówno pod względem formalno – rachunkowym jak i merytorycznym.

Dysponent części 17 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁴⁰. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

Do dnia 14 marca 2014 r. w części 17 korygowane było sprawozdanie Rb-27 i Rb-28, z powodu korekt sprawozdań jednostkowych złożonych przez GUGiK. Skorygowane sprawozdania łączne zostały sporządzone i przekazane do Ministerstwa Finansów w dniu 14 marca 2014 r.

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych⁴¹ wybranych pozycji z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia)⁴², w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi głównemu terminowo. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym sporządzonym w dniu 31 stycznia 2014 r. zestawieniem obrotów i sald. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

(Dowód: akta kontroli str. 1990-2001, 2581, 2829-2842, 4679)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. nr 298, poz. 1766), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

⁴¹ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, 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 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 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2013 r.: Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28, Rb-28 UE, Rb-N, Rb-Z oraz Rb-BZ1.

⁴² Ze sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28.

B. Część 27 – Informatyzacja

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

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

W ustawie budżetowej na 2013 r. dochody budżetu państwa w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 167,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 4 043,4 tys. zł, i były dwudziestoczekrotnie wyższe od planowanych, głównie z tytułu nieplanowanych odsetek od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości oraz z tytułu zwrotów niewykorzystanych dotacji. Największe dochody zrealizowała WWPE (3 068,3 tys. zł).

Dochody Ministerstwa jako dysponenta III stopnia w ramach części 27 zrealizowano w kwocie 98,2 tys. zł (92,6% planu).

Na koniec 2013 r. w części 27 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 12 725,2 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 6 822,7 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 11 104,4 tys. zł, a zaległości o 6 476,0 tys. zł. Należności i zaległości powstały głównie w:

- WWPE w kwocie 11 250,5 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 5 456,6 tys. zł. Powstały one m.in. z przypisanych do zwrotu dotacji ze względu na ich wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem oraz przypisaniem do zwrotu wydatków uznanych jako niekwalifikowalne. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu MAiC Pani Magdalena Młochowska we wszystkich sprawach zostało wszczęte postępowanie administracyjne i beneficjenci zostali wezwani do zwrotu powstałych należności,
- CPI w kwocie 1 444,2 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 1 366,1 tys. zł. Powstały one z obciążenia beneficjentów karami za opóźnienia powstałe w trakcie realizacji umów. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu MAiC Pani Magdalena Młochowska większość tych należności nie zostało uregulowanych w terminie i ich egzekucja będzie konieczna na drodze sądowej.

(Dowód: akta kontroli str. 1279, 2067-2072, 2149, 2435-2436, 2529-2536)

W 2013 r. w części 27 budżetu państwa nie było przypadków zaniechania poboru należności budżetowych lub ich przedawnienia. Dyrektor WWPE podjął decyzję o umorzeniu należności budżetowych na kwotę 18,5 tys. zł⁴³.

(Dowód: akta kontroli str. 2814-2816)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W ramach części 27 – Informatyzacja finansowano zadania realizowane przez trzy jednostki budżetowe: MAiC, CPI oraz WWPE. W 2013 r. w ramach PO IG, MAiC pełniło rolę Instytucji Pośredniczącej I stopnia, a WWPE Instytucji Pośredniczącej II stopnia.

(Dowód: akta kontroli str. 555)

⁴³ Na podstawie decyzji Dyrektora WWPE z dnia 21 listopada 2013 r. Umorzenia dokonano na rzecz Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

2.1. Realizacja wydatków budżetu państwa

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 214 130,0 tys. zł⁴⁴. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 136 729,0 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia o kwotę 149 481,2 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, na podstawie 31 decyzji Ministra Finansów, z przeznaczeniem m.in. na:
 - współfinansowanie priorytetu 8 Społeczeństwo Informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki w ramach PO IG 2007 – 2013, dla PARP (62 769,8 tys. zł),
 - sfinansowanie poniesionych wydatków oraz wypłatę zaliczek przez WWPE na rzecz beneficjentów realizujących projekty w ramach 8 osi priorytetowej PO IG 2007 – 2013 (44 207,8 tys. zł),
 - sfinansowanie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów 2010 – 2012, dla WWPE (11 495,6 tys. zł),
 - sfinansowanie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2010 – 2012, dla WWPE (9 452,9 tys. zł),
 - sfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Rocznego 2011 i 2012 Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich 2011 – 2012, dla WWPE (6 247,3 tys. zł),
 - sfinansowanie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich 2010 – 2012, dla WWPE (6 216,2 tys. zł),
 - sfinansowanie zadania „Asysta techniczna i serwis urządzeń pogwarancyjnych Platformy Usług Administracji Publicznej e-PUAP” (4 504,6 tys. zł),
- ze zwiększenia o kwotę 3 500,0 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty z części 17 – Administracja publiczna na realizację przez PARP działań: „Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej” oraz „Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B” w ramach 8 osi priorytetowej PO IG,
- ze zwiększenia o kwotę 1 920,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem z części 17 na sfinansowanie wydatków oraz wypłatę zaliczek dla beneficjentów realizujących projekty w ramach 7 i 8 osi priorytetowej PO IG,
- ze zwiększenia o kwotę 1 005,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem z części 17 z przeznaczeniem na dotacje celowe w ramach PO IG dla osi priorytetowej 8 Społeczeństwo Informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki,
- ze zwiększenia o kwotę 215,5 tys. zł w związku z jej przeniesieniem z części 17 na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi pracowników realizujących w ramach PO PT zadań związanych z pełnieniem funkcji Instytucji Pośredniczącej PO IG,
- ze zwiększenia o kwotę 33,5 tys. zł w związku z jej przeniesieniem z części 17 na realizację III etapu „Projektu Systemowego Wspieramy e-biznes-budowa systemowej konkurencyjności w sferze e-gospodarki wokół beneficjentów” działań 8.1 i 8.2 PO IG,
- ze zmniejszenia o kwotę 16 108,8 tys. zł w związku z jej przeniesieniem do części 42 – Sprawy wewnętrzne na realizację przekazanego z CPI projektu „pl.ID – polska ID Karta” w ramach PO IG,
- ze zmniejszenia o kwotę 1 929,3 tys. zł w związku z jej przeniesieniem do części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne na realizację projektów konkursowych na rzecz społeczności romskiej PO KL,

⁴⁴ Po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013.

- ze zmniejszenia o kwotę 1 388,2 tys. zł w związku z jej przeniesieniem do części 26 – Łączność na realizację Projektu Systemowego – „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu” w ramach 8 osi priorytetowej PO IG.

(Dowód: akta kontroli str. 68-509, 651-658, 960-962, 1021, 1217-1220)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 149 481,2 tys. zł (po korektach), wykorzystano 104 135,3 tys. zł, tj. 69,7%. Jak ustalono, główną przyczyną niepełnej realizacji przyznanej kwoty było m.in.:

- niewykorzystanie przez PARP środków z rezerwy celowej przyznanej w kwocie 33 283,9 tys. zł na współfinansowanie priorytetu 8. Społeczeństwo Informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki (Działanie 8.1 – Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej oraz Działanie 8.2 – Wspieranie wdrożenia elektronicznego biznesu typu B2B w ramach PO IG 2007 – 2013). Ze środków rezerwy wykorzystano jedynie 12 184,5 tys. zł, co stanowiło 36,6%. Przyczyną niewykorzystania rezerwy było niskie wykorzystanie przez beneficjentów kwot dotacji określonych w umowach o dofinansowanie oraz zwroty niewykorzystanych środków dotacji,
- niewykorzystanie środków rezerwy celowej przyznanych dla WWPE w łącznej kwocie 15 700,2 tys. zł na projekty realizowane w ramach Programu Rocznego 2011 – 2012 Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich 2010 – 2012 oraz na projekty realizowane w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców 2010 – 2012. Ze środków rezerwy wykorzystano 12 013,0 tys. zł, co stanowiło 76,5%. Przyczyną niewykorzystania rezerwy było złożenie dużej liczby wniosków o płatność pod koniec 2013 r., które wymagały uzupełnień i dodatkowych wyjaśnień. Spowodowało to, że część z nich nie została zweryfikowana do końca 2013 r. i tym samym nie dokonano płatności. Ponadto, część beneficjentów rozliczyła projekty na mniejsze kwoty niż zakładano.

(Dowód: akta kontroli str. 2644-2647)

W trakcie kontroli ustalono, że Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków w części 27 (60 decyzji na łączną kwotę 37 182,1 tys. zł, w tym dziesięć decyzji dotyczących wydatków majątkowych na kwotę 6 893,0 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

Ustalono, że Dyrektor Generalny Ministerstwa, w ramach upoważnienia udzielonego przez dysponenta części budżetowej, dokonał w 2013 r. (dysponent środków budżetowych III stopnia⁴⁵) zmian planu wydatków Ministerstwa (19 decyzji na łączną kwotę 2 089,3 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

(Dowód: akta kontroli str. 958-959, 1131, 1133-1134, 1169-1173, 2106-2118)

W trakcie roku⁴⁶, Minister AiC podjął pięć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków (na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich) na łączną kwotę 15 064,4 tys. zł. Powodem blokowania środków budżetowych było m.in.:

- przesunięcie na rok 2014 wydatków dotyczących realizacji niektórych umów realizowanych ramach: systemu e-PUAP i systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR),
- niższe niż planowano zapotrzebowanie na środki (m.in. z powodu przesunięcia z 2013 r. na 2014 r. terminów zakończenia projektów indywidualnych) na realizację Projektu Systemowego dla wspierania działań w zakresie budowy elektronicznej administracji,

⁴⁵ Decyzja Nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 stycznia 2012 r. (Dz. Urz. MAiC z 2012 r., poz. 6).

⁴⁶ W listopadzie i grudniu 2013 r.

realizowanego w ramach 7 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji PO IG,

- podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzji o wyłączeniu WWPE z systemu wdrożenia Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁴⁷,
- składania przez beneficjentów wniosków o płatność (w ramach 7 i 8 osi priorytetowej oraz działania 8.3 i 8.4 PO IG) na kwoty niższe niż planowane w harmonogramie rzeczowo – finansowym oraz przesuwania realizacji poszczególnych etapów projektów z roku 2013 na rok 2014.

(Dowód: akta kontroli str. 12-67)

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MAiC Pani Magdalena Młochowska, wcześniejsze blokowanie środków pociągałoby za sobą ryzyko utraty płynności, gdyż konstrukcja budżetu nie daje dysponentowi faktycznej możliwości dysponowania środkami, bowiem w większości przypadków konieczne jest występowanie o nie do Ministra Finansów i ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Realizacja projektów konkursowych pociąga za sobą duże ryzyko po stronie dysponenta środków związane z brakiem bieżącej wiedzy na temat powstałych opóźnień przy realizacji projektów przez beneficjentów. Dopiero wnioski o płatność składane na niższe niż oczekiwano kwoty dawały podstawę do wskazania konkretnych środków, które z całą pewnością nie będą wypłacone beneficjentom i można je było zablokować. Brak możliwości zablokowania większości środków wynikał z faktu, że znaczna część niewykorzystanych środków pochodziła ze zwrotów dotacji dokonanych przez beneficjentów. Zwroty te wpłynęły na rachunek Ministerstwa i WWPE w styczniu 2014 r. i zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, zmniejszały wykonanie wydatków 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 2797-2801)

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 284 774,9 tys. zł, co stanowiło 133,0% planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (214 130,0 tys. zł) oraz 81,2% planu po zmianach (350 859,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. stanowiły 116,6%.

Najwyższy udział w strukturze wydatków miały wydatki w następujących działach:

- dział 750 – Administracja publiczna – 189 786,5 tys. zł (66,6% wydatków w części), co stanowiło 79,9% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale:
 - 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie – 142 647,9 tys. zł (75,2% wydatków działu), co stanowiło 78,2% planu po zmianach. Największe wydatki poniesiono w § 6209⁴⁸ w kwocie 58 166,6 tys. zł (40,8% wydatków rozdziału), co stanowiło 78,0% planu po zmianach i §§ 2001, 2002, 2005 oraz 2009⁴⁹ kwocie 52 164,5 tys. zł (36,6% wydatków rozdziału), co stanowiło 74,1% planu po zmianach,
 - 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej – 34 618,6 tys. zł (18,2% wydatków działu), co stanowiło 90,6% planu po zmianach. Największe wydatki poniesiono w § 4300 – Zakup usług pozostałych w kwocie 17 709,5 tys. zł (51,2% wydatków rozdziału), co stanowiło 93,9% planu po zmianach i § 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej w kwocie 6 475,0 tys. zł (18,7% wydatków rozdziału), co stanowiło 99,9% planu po zmianach,
- dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe – 86 386,6 tys. zł (30,3% wydatków w części), co stanowiło 84,3% planu po zmianach. Wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, głównie w §§ 2008

⁴⁷ W dniu 1 października 2013 r. WWPE przesłała do IP aktualizację Rocznej Planu Działania na 2013 r., w którym zaplanowane zadania oraz wydatki w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko uległy zmniejszeniu.

⁴⁸ Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

⁴⁹ Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

i 2009 (Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich ...) w kwocie 86 369,2 tys. zł (99,9% wydatków rozdziału), co stanowiło 84,5% planu po zmianach.

(Dowód: akta kontroli str. 2073-2090, 2437-2444)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MAiC Pani Magdalena Młochowska wydatki budżetu państwa w części 27 (bez współfinansowania) zostały wykonane niemal w 95,0% planu po zmianach. Na poziom realizacji wydatków w części 27 wpływ miały głównie wydatki na projekty realizowane z udziałem środków UE i EFTA, które stanowią 96,6% wszystkich wydatków w tej części. Samo współfinansowanie stanowi 85,6% wydatków budżetu państwa. Najwięcej niewykorzystanych środków powstało w WWPE, w tym w szczególności w projektach konkursowych PO IG w Działaniach 8.3 (Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu) i 8.4 (Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”). W trakcie roku budżetowego pojawiły się opóźnienia po stronie beneficjentów i ich podwykonawców, co skutkowało składaniem wniosków o płatność na niższe kwoty niż określone harmonogramami. W rezultacie część środków została niewydatkowana. Trudności w wydatkowaniu zaplanowanych wydatków budżetowych pojawiły się także w CPI, w szczególności przy realizacji Projektu System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego i Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej. W 2013 r. podpisano aneksy do porozumień wydłużające terminy realizacji projektów, stąd część wydatków została przeniesiona z 2013 r. na 2014 r. Stwierdziła także, że w związku z powyższym trudno jest mówić o niezrealizowaniu zadań przez ww. jednostki budżetowe, gdyż faktycznie realizacja zadań następuje u beneficjenta finalnego jakim są m.in. jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorcy. Samo opóźnienie w realizacji projektów nie skutkuje rezygnacją z ich realizacji, gdyż są one kontynuowane w 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 2529-2536, 2797-2801)

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 36 344,4 tys. zł, co stanowiło 89,2% planu pierwotnego (40 731,0 tys. zł) oraz 90,2% planu po zmianach (40 291,5 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (31 262,1 tys. zł) stanowiły one 116,3%. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MAiC niepełne wykonanie planu wydatków nie wpłynęło negatywnie na realizację statutowych zadań Ministerstwa i wynikało m.in. z oszczędności wynikających z niższych niż szacowano kosztów najmu lokalu przeznaczonego na serwerownię systemu ePUAP, zmniejszeniem kosztów dostępu do Internetu dla serwerowni systemu ePUAP oraz niewykorzystania kwoty zaplanowanej na zakup ekspertyz, analiz i opinii.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia) oraz łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 27, wynikające z planów limity, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(Dowód: akta kontroli str. 1282-1284, 1315, 1958-1960, 2073-2090)

Struktura wydatków (wg grup ekonomicznych)

Na **dotacje** (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 3 118,4 tys. zł (1,1% wydatków w części). Kwota ta została przeznaczona na realizację dwóch zadań publicznych: *Upowszechnianie korzystania z Internetu i rozwój kompetencji cyfrowej* oraz *Technologie informacyjno – komunikacyjne na rzecz budowania kultury społeczeństwa informacyjnego*. Dotacji udzielono 19 beneficjentom na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 2561-2562, 2654, 2871-2875, 4467-4499)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 255,7 tys. zł (0,1% wydatków w części), tj. 91,3% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 191,3 tys. zł, tj. o 297,0%.

⁵⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 46 136,5 tys. zł (16,2% wydatków w części), tj. 94,5% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2012 r. o 33 626,1 tys. zł, tj. o 42,2%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły zakupy towarów i usług (53,2% w tej grupie), tj. 24 542,7 tys. zł (92,2% planu po zmianach) oraz wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (40,7% wydatków w grupie), tj. 18 784,2 tys. zł (99,1% planu po zmianach).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2012 r. o 1 359,6 tys. zł, tj. o 7,8%. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MAiC, m.in. ze skutków wzrostu wynagrodzeń w 2012 r., przechodzących na kolejny rok budżetowy i dotyczył głównie MAiC.

(Dowód: akta kontroli str. 1961-1964, 2445, 2522-2523, 2528, 2648-2651)

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) zrealizowano w kwocie 1 344,8 tys. zł (0,5% wydatków w części), tj. 94,4% planu po zmianach.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów MAiC, niepełne wykonanie wydatków majątkowych wynikało m.in. z przesunięcia realizacji zadań z 2013 r. na 2014 r. oraz z oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych procedur przetargowych.

(Dowód: akta kontroli str. 2445, 2817-2828)

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp zrealizowano w kwocie 233 919,7 tys. zł (82,1% wydatków w części), co stanowiło 78,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2012 r. o 73 611,2 tys. zł, tj. o 45,9%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- dotacje celowe (bez wydatków majątkowych) – 138 533,8 tys. zł (80,3% planu po zmianach),
- dotacje celowe (na wydatki majątkowe) – 58 184,0 tys. zł (77,6% planu po zmianach),
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 16 732,8 tys. zł (92,0% planu po zmianach).

(Dowód: akta kontroli str. 2445, 2523, 2655)

Dysponent części 27 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 29 339,7 tys. zł w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 2153-2155)

Zobowiązania w części 27 budżetu państwa na koniec 2013 r. wyniosły 4 220,1 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2012 r. o 905,1 tys. zł. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu zakupu usług i towarów w kwocie 2 312,5 tys. zł (54,8%) oraz z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 1 907,6 tys. zł (45,2%). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 2073, 2536, 3840)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 27 wyniosło 411 osób⁵¹ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. (374) o 37 osób. Największe różnice wystąpiły:

- grupie członków służby cywilnej (wzrost o 25 osób),
- grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia (wzrost o 11 osób).

(Dowód: akta kontroli str. 2020-2021)

⁵¹ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

Na wzrost przeciętnego zatrudnienia w części 27 w 2013 r., w porównaniu do 2012 r., największy wpływ miało zwiększenie zatrudnienia w MAiC. Wzrost wynikał z kontynuacji w 2013 r. procesów tworzenia Ministerstwa. Na wzrost zatrudnienia w 2013 r. miały także wpływ zmiany organizacyjne polegające na podzieleniu Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego na dwa departamenty.

(Dowód: akta kontroli str. 1009-1020, 1270-1277, 1965-1968, 2020-2021, 2024-2031)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2013 r. w części 27 wynosiło 7 070,00 zł⁵² i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2012 r. było niższe o 600,30 zł, tj. o 7,8%.

Przyczynami spadku w 2013 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MAiC⁵³ był m.in.: wzrost przeciętnego zatrudnienia w porównaniu do 2012 r., niższe wypłaty nagród uznaniowych niż w 2012 r. (i dla mniejszej liczby pracowników) oraz duża absencja pracowników z powodu choroby.

(Dowód: akta kontroli str. 2021, 2064-2066)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W MAiC (dysponent III stopnia) badaniu poddano 27 dowodów o wartości 4 269,0 tys. zł dobranych statystyczną metodą monetarną MUS (szczegółowy opis doboru dowodów zawarto w części wspólnej wystąpienia na str. 37-39).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że 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. 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.

W części 27 badaniu poddano także 49 dowodów dobranych celowo na kwotę 5 192,6 tys. zł, z tego:

- 16 dowodów na zakup towarów i usług, które wpłynęły do MAiC w terminie uniemożliwiającym ich ujęcie w okresie sprawozdawczym właściwym dla daty operacji gospodarczej (333,3 tys. zł),
- 19 dowodów (zapisów księgowych) dotyczących udzielonych dotacji na realizację dwóch zadań publicznych: „Upowszechnianie korzystania z Internetu i rozwój kompetencji cyfrowej” oraz „Technologie informacyjno – komunikacyjne na rzecz budowania kultury społeczeństwa informacyjnego” (3 414,8 tys. zł),
- jeden dowód na opracowanie ekspertyzy ekonomiczno – gospodarczej (55,2 tys. zł),
- trzy dowody na opracowanie ekspertyzy prawnej (52,4 tys. zł),
- dwa dowody związane z wynajmem samochodów osobowych (4,1 tys. zł),
- osiem dowodów, które obrazują wydatki dokonane w 2013 r. w ramach realizacji sześciu zamówień publicznych (1 332,8 tys. zł).

Zbadano łącznie wydatki na kwotę 9 461,6 tys. zł, tj. 3,3% wydatków w części 27 budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 2561-2564, 2871-2875, 2912-3676, 3822-3842, 4006-4122, 4231-4238, 4283-4290, 4467-4499, 4511-4553)

⁵² Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁵³ Wyjaśnienia w dniu 20 lutego 2014 r. złożył Zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Pan Daniel Kasprzak – Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 848 086,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 456 961,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia o kwotę 525 946,4 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów, z przeznaczeniem na:
 - refundację poniesionych wydatków oraz wypłatę zaliczek przez WWPE na rzecz beneficjentów realizujących projekty w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo Informacyjne – Budowa elektronicznej administracji” oraz 8 osi priorytetowej – działanie 8.3 – „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu”, działanie 8.4 – „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili” PO IG, dla WWPE (214 257,2 tys. zł),
 - finansowanie priorytetu 8 Społeczeństwo Informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki, działanie 8.1 – „Wspieranie wdrożenia elektronicznego biznesu typu B2B” w ramach PO IG 2007 – 2013, dla PARP (188 609,0 tys. zł),
 - finansowanie priorytetu 8 Społeczeństwo Informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki, działanie 8.1 – „Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej” oraz działanie 8.2 – „Wspieranie wdrożenia elektronicznego biznesu typu B2B” w ramach PO IG 2007 – 2013, dla PARP (123 080,2 tys. zł),
- ze zwiększenia o kwotę 36 415,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem z części 17 na realizację przez PARP działania: „Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej” oraz „Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B” w ramach 8 osi priorytetowej PO IG,
- ze zwiększenia o kwotę 190,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem z części 17 na realizację III etapu Projektu systemowego „Wspieramy e-biznes – budowa systemowej konkurencyjności w sferze e-gospodarki wokół beneficjentów” działań 8.1 i 8.2 PO IG,
- ze zmniejszenia o kwotę 91 304,5 tys. zł w związku z jej przeniesieniem do części 42 na realizację przekazanego z CPI projektu „pl.ID – polska ID Karta” w ramach PO IG,
- ze zmniejszenia o kwotę 6 419,1 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty do części 43 na realizację projektów konkursowych na rzecz społeczności romskiej PO KL,
- ze zmniejszenia o kwotę 7 866,3 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty do części 26 – Łączność na realizację Projektu Systemowego – „Działanie na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu” w ramach 8 osi priorytetowej PO IG.

Zmiany były zgodne z wnioskami Ministra Rozwoju Regionalnego⁵⁴ zaopiniowanymi przez dysponenta części 27. Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków w części (19 decyzji na łączną kwotę 189 792,8 tys. zł, w tym siedem decyzji dotyczących wydatków majątkowych na kwotę 42 364,5 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami w ramach części i działu klasyfikacji wydatków, każdorazowo uzyskując zgodę Ministra Rozwoju Regionalnego⁵⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 92-117, 510-554, 959, 1021, 1132)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 525 946,4 tys. zł (po korektach), wykorzystano 478 088,1 tys. zł, tj. 90,9%. Jak ustalono, główną przyczyną niepełnej realizacji przyznanej

⁵⁴ Od dnia 27 listopada 2013 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

⁵⁵ Obecnie Ministra Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego.

kwoty było m.in. niskie wykorzystanie przez beneficjentów kwot dotacji określonych w umowach o dofinansowanie oraz zwroty niewykorzystanych środków dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 2517-2521, 2642-2643)

W trakcie roku, Minister AiC podjął cztery decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 74 791,7 tys. zł. Powody blokowania ww. środków przedstawiono na str. 18 wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 12-67)

Wydatki budżetu środków europejskich w 2013 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 1 156 198,7 tys. zł, co stanowiło 136,3% planu wg ustawy budżetowej (848 086,0 tys. zł) oraz 88,6% planu po zmianach (1 305 047,5 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (640 264,1 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2013 r. były wyższe o 80,6%.

Największy udział w strukturze wydatków budżetu środków europejskich miały wydatki w następujących działach:

- dział 750 – Administracja publiczna – 582 110,8 tys. zł (50,3% wydatków w części), co stanowiło 81,0% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie w kwocie 489 954,6 tys. zł (84,2% wydatków w dziale), co stanowiło 73,1% planu po zmianach,
- dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe w kwocie 552 795,0 tys. zł (47,8% wydatków w części), co stanowiło 99,6% planu po zmianach. Wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MAiC Pani Magdalena Młochowska powody niewydatkowania środków budżetu środków europejskich w pełnej wysokości były te same, co przy niewydatkowaniu środków na współfinansowanie, gdyż dotyczą finansowania tych samych zadań.

(Dowód: akta kontroli str. 2529-2536, 2655, 4750-4752)

Na wydatki majątkowe w części 27 w ramach budżetu środków europejskich wydatkowano 30 989,2 tys. zł, tj. 56,4% planu po zmianach (54 940,8 tys. zł). Jak wyjaśnił Dyrektor DBiF niepełne wykonanie wydatków majątkowych (na zakupy inwestycyjne) wynika z przesunięcia realizacji zadań z 2013 r. na 2014 r. oraz z oszczędności powstałych wskutek przeprowadzonych procedur przetargowych.

(Dowód: akta kontroli str. 2817-2828)

Ministerstwo (dysponent III stopnia) w 2013 r. nie planowało i nie realizowało wydatków w zakresie budżetu środków europejskich.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 UE nie zostały przekroczone planowane wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Struktura wydatków (według programów operacyjnych)

W podziale na programy operacyjne, wydatki budżetu środków europejskich w części 27 przedstawiały się następująco:

- w ramach PO IG wydatkowano kwotę 1 089 441,6 tys. zł (94,2% wydatków w części), co stanowiło 88,0% planu po zmianach (1 237 966,3 tys. zł),
- w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy wydatkowano 66 757,1 tys. zł (5,8% wydatków w części), co stanowiło 100,0% planu po zmianach (66 757,1 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 651-658, 1315, 2091-2104, 2446)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że 2013 r. w części 27 zrealizowano wydatki majątkowe (wyłącznie na zakupy inwestycyjne) w kwocie 37 994,4 tys. zł (w tym 30 989,2 tys. zł z budżetu środków europejskich) m.in. na zakup: sprzętu komputerowego i oprogramowania, centrali telefonicznej dla nowej siedziby CPI oraz na zapewnienie rozwoju i bezpieczeństwa Systemu ePUAP w zakresie: utworzenia mobilnej platformy na wybrane platformy systemowe, biblioteki taśmowej, opracowania projektu technicznego rozbudowy oprogramowania aplikacyjnego, macierzy i przełączników sieciowych, oprogramowania aplikacyjnego pozwalającego na świadczenie elektronicznych usług administracji publicznej.

W ramach wydatków majątkowych w części 27 nie wydatkowano planowanych środków m.in. na system ePUAP2 – Rozbudowa elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej oraz na zakup sprzętu dla Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR). Zaplanowane na 2013 r. wydatki na zakupy inwestycyjne, na podstawie aneksów do umów zostaną zrealizowane w 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 2817-2828)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że w ramach części 27 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez MAiC pełniącego funkcję dysponenta III stopnia w MAiC.

Dyrektor DBiF wyjaśnił m.in., że mając na uwadze zapisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania podległych dysponentów środków budżetu państwa m.in. III stopnia były sprawdzane pod względem formalno – rachunkowym, tj. sprawdzeniu podlegało m.in. czy:

- sprawozdanie sporządzone jest na właściwym druku w sposób czytelny i trwały, w złotych i groszach,
- sprawozdanie zawiera wszystkie strony i czy wypełniona jest każda strona,
- na sprawozdaniu znajduje się podpis i imienna pieczęć odpowiedniej osoby w miejscach oznaczonych,
- poprawnie wpisywano, za jaki okres jest sporządzone sprawozdanie i czy jest prawidłowa data,
- poprawnie umieszczono na sprawozdaniach nazwę i regon jednostki sprawozdawczej,
- czy wydatki wykazane w sprawozdaniu nie przekraczały kwoty ujętej w planie finansowym.

Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez MAiC wykazała, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane przedstawione w tych sprawozdaniach będą niezetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań, przedstawione w pkt 3.2 wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 1174-1176)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że dysponent części 27 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2013 r., zarówno pod względem formalno – rachunkowym jak i merytorycznym.

Dysponent części 27 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁵⁶. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

Dyrektor DBiF podał, że do dnia 13 marca 2014 r. dokonano korekty sprawozdania Rb-23 (dysponenta głównego części 27), z powodu wykazania błędnej kwoty w sprawozdaniu jednostkowym w pozycji, w której wykazuje się środki otrzymane z Ministerstwa Finansów.

(Dowód: akta kontroli str. 1315, 2002-2009, 2148-2149, 2853-2854)

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych⁵⁷ wybranych losowo czterech pozycji z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdanych jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

(Dowód: akta kontroli str. 4123)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia)⁵⁸, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi głównemu terminowo. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym sporządzonym w dniu 31 stycznia 2014 r. zestawieniem obrotów i sald. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

(Dowód: akta kontroli str. 1278-1322, 2006-2009, 2150-2152)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. nr 298, poz. 1766), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

⁵⁷ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28, UE, Rb-BZ1 i Rb-Z.

⁵⁸ Ze sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28.

C. Część 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 roku budżetu państwa kontrola dochodów budżetowych w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2013 r. dochody budżetu państwa w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 19,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 75,8 tys. zł, tj. 398,9% kwoty planowanej, głównie z tytułu nieplanowanych zwrotów przez beneficjentów dotacji oraz odsetek od dotacji⁵⁹.

Dochody Ministerstwa (dysponent III stopnia) zostały zrealizowane w wysokości 3,9 tys. zł, tj. 392,7% kwoty planowanej. Kwota dochodów związana była z wyższymi niż zakładano dochodami z różnych wpływów (w tym z lat ubiegłych), tj. zwrotem składek ZUS za 2012 r., dochodów z tytułu grzywien i kar pieniężnych z tytułu realizacji umów.

(Dowód: akta kontroli str. 1664, 1667-1705, 2198, 2207-2208, 2479-2480, 2599, 2652)

Na koniec 2013 r. w części 43 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 408,0 tys. zł głównie w MAiC, z tytułu zwrotu dotacji i odsetek, w tym zaległości wyniosły 299,7 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 16,5 tys. zł, a zaległości ogółem wyższe o 148,5 tys. zł (o 98,2%).

W 2013 r. MAiC umorzył należności na kwotę 42,9 tys. zł oraz rozłożył na raty należności w kwocie 41,5 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 1663-1667, 1700, 1723-1730, 2196-2198, 2597, 2662-2667, 2867, 4693, 4696)

Wzrost zaległości w 2013 r., w porównaniu do 2012 r. wynikał głównie z nie zwróconych przez jeden podmiot dotacji udzielonych w latach 2010 – 2011, które w części wykorzystane zostały niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości, w kwocie ogółem 164,2 tys. zł, co stanowiło 55,1% zaległości występujących w części 43.

(Dowód: akta kontroli str. 1723-1728, 1798-1800, 2195, 2198, 2205-2208, 2480, 2597-2598, 2603, 2662, 2676-2756)

Ustalone nieprawidłowości

Ustalono, że DBiF⁶⁰ po wydanych przez Ministra AiC decyzjach zobowiązujących podmiot (zwany dalej Zleceniobiorcą) do zwrotu ww. kwoty 164,2 tys. zł zaległości, przez ponad rok nie wystawił upomnień i tytułów wykonawczych (na podstawie art. 15 § 1 i art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶¹), celem przeprowadzenia egzekucji należności budżetowych.

Ponadto, DBiF pomimo obowiązku wynikającego z art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶²,

⁵⁹ W § 2910 Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdz. 92104 – Działalność radiowa i telewizyjna, rozdz. 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury oraz Dział 758 – Różne rozliczenia; w § 0909 – Odsetki od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości Dział 750 – Administracja publiczna, rozdz. 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie.

⁶⁰ Wydział Rachunkowości Resorту i Obsługi Finansowej Funduszy Strukturalnych oraz Zespół do Spraw Organizacyjno – Systemowych, zobowiązane były na podstawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego (zarządzenie Nr 3 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 23 stycznia 2012 r.) odpowiednio, na podstawie § 3 pkt 21 i 25 i § 6 pkt 7 i pkt 8 do nadzoru rozliczeń finansowych dotacji i prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących zwrotu dotacji.

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

nie zawiadomił rzecznika dyscypliny finansów publicznych o niedokonaniu przez Zleceniobiorcę zwrotu dotacji w należnej wysokości.

(Dowód: akta kontroli str. 2601, 2677-2695, 2700-2721, 2726-2730, 2732-2756, 2769-2778, 3856-3893, 3894)

W trakcie kontroli NIK, DBiF wysłał do Zleceniobiorcy upomnienia w dniach: 7 lutego 2014 r. i 12 marca 2014 r. (na kwotę ogółem w wysokości 164,2 tys. zł oraz odsetki na kwotę 20,5 tys. zł), wystawił tytuły wykonawcze wraz z wnioskami do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego o wszczęcie i przeprowadzenie egzekucji administracyjnej dotyczącej tych należności (w dniu 14 marca 2014 r.) oraz skierował do rzecznika finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (w dniu 17 marca 2014 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 2597, 2601, 2691, 2700, 3856-3893, 3894)

Dyrektor DBiF wyjaśniając przyczyny nie podejmowania w tym okresie czynności związanych z dochodzeniem należności oraz braku w komórce finansowo – księgowej przepływu informacji w zakresie niezakończonych postępowań dotyczących zwrotu ww. należności wskazał m.in. na zmiany organizacyjne związane z rozdzieleniem MSWiA na MSW i MAiC, utrudnienia w obsłudze kancelaryjnej, błędne oznaczenia teczek spraw jako załatwionych oraz zmniejszony stan osobowy Zespołu, z powodu długotrwałego zwolnienia lekarskiego jednej osoby.

(Dowód: akta kontroli str. 2668-2661, 3853-3855, 4537-4540, 4674-4677)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W 2013 r. w ramach części 43 budżetu państwa zadania realizowane były przez MAiC i WWPE – jako Instytucję Pośredniczącą II stopnia, w ramach Działania 1.3 Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej (Priorytet I Zatrudnienie i Integracja Społeczna PO KL).

(Dowód: akta kontroli str. 370, 420, 516-518, 672, 755, 1111-1122, 1431)

2.1 Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 43 zaplanowano w kwocie 118 657,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone o 36 903,7 tys. zł, tj. do kwoty 155 560,7 tys. zł. Zmiany zaplanowanej kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 34 974,3 tys. zł, z tego:
 - 23 856,1 tys. zł na realizację zobowiązań powstałych wobec ZUS z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych⁶³,
 - 10 564,8 tys. zł na wypłatę odszkodowania dla Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP za szkodę poniesioną na skutek orzeczenia Urzędu do Spraw Wyznań⁶⁴, wydanego z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 Kpa (zaskarżone orzeczenie dotyczyło nieruchomości, które stanowiło gospodarstwo rolne proboszcza Parafii Seminaryjnej Kościoła i podlegało wyłączeniu spod działania ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych...). Wypłaty dokonano na podstawie decyzji Ministra AiC z dnia 18 stycznia 2013 r.⁶⁵,
 - 553,4 tys. zł na realizację projektów konkursowych w ramach Działania 1.3 Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, Poddziałanie 1.3.1

⁶³ Rezerwy uruchomiono na wniosek Ministra AiC dwoma decyzjami Ministra Finansów: MF/FSO5/004994 z dnia 13 listopada 2013 r. i jedną decyzją MF/FSO5/0005591 z dnia 17 grudnia 2013 r.

⁶⁴ Nr III.10/12/61 z dnia 13 maja 1961 r.

⁶⁵ Znak DWRNiE – WRPiFK-6780-19/12, wydanej w związku z wyrokiem NSA z dnia 26 czerwca 2009 r. Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

Projekty na rzecz społeczności romskiej PO KL – dla jednostki realizującej, tj. WWPE⁶⁶,

- z przeniesienia z części 27 do części 43 kwoty 1 929,4 tys. zł na realizację projektów konkursowych w ramach PO KL (Poddziałanie 1.3.1).

(Dowód: akta kontroli str. 128, 130-131, 211, 517-520, 557, 588-619, 623-632, 651, 656, 658, 772, 921-937, 1498-1501, 1716, 1939-1955, 2188)

Szczegółowe badanie wykorzystania wszystkich rezerw celowych wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie zostały utworzone.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 34 974,3 tys. zł, wykorzystano 34 774,7 tys. zł, tj. 99,4 %. Nie w pełni wykorzystano środki na realizację projektów konkursowych w ramach Działania 1.3 Ogólnopolskiego Programu Integracji i Aktywizacji Zawodowej PO KL. MAiC dokonał pod koniec 2013 r.⁶⁷ blokady środków w kwocie 311,0 tys. zł (na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich w ramach PO KL).

(Dowód: akta kontroli str. 591-601, 625, 1500, 1666, 2201, 2594)

W trakcie kontroli ustalono, że Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2013 r. zmian planu wydatków w części 43 (sześć decyzji na łączną kwotę 555,6 tys. zł, w tym dwie decyzje dotyczące wydatków majątkowych na kwotę 45,4 tys. zł). Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami ufp. Szczegółowe badanie wykazało, że zmiany były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb jednostki.

Ustalono, że Dyrektor Generalny MAiC w ramach upoważnień udzielonych przez dysponenta części budżetowej (dysponent III stopnia), dokonał zmian planu wydatków Ministerstwa na łączną kwotę 698,4 tys. zł (10 decyzji), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami ufp. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie pięciu największych zmian w tej grupie (na łączną kwotę 572,4 tys. zł) wykazało, że były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb jednostki.

(Dowód: akta kontroli str. 958, 1504-1653, 1990-1991, 2052-2053, 2182-2189)

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. zostały zrealizowane w kwocie 153 928,5 tys. zł, co stanowiło 129,7% planu wg ustawy budżetowej (118 657,0 tys. zł) oraz 99,0% planu po zmianach (155 560,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. wydatki zrealizowane w 2013 r. stanowiły 127,8%.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w następujących działach:

- dział 758 – Różne rozliczenia – 118 230,1 tys. zł (76,8% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach. W ramach działu wydatki te w całości były zrealizowane w rozdziale 75822 – Fundusz Kościelny w § 2860 – Dotacja z budżetu państwa stanowiąca zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego,
- dział 750 – Administracja publiczna – 20 817,1 tys. zł (13,5% wydatków w części), co stanowiło 93,3% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w kwocie 18 141,2 tys. zł (87,1% wydatków w dziale), co stanowiło 94,6% planu po zmianach. Niższe wykonanie planu wydatków związane było z dokonanymi zwrotami z końcem 2013 r. niewykorzystanej części dotacji przez beneficjentów.

(Dowód: akta kontroli str. 1739-1794, 1797, 2199-2204, 2209, 2481-2483, 1794, 2601)

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 17 619,1 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach (18 209,8 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (6 424,7 tys. zł) stanowiły one 274,2%. Wyższe wykonanie planu wydatków w stosunku do planu pierwotnego spowodowane było w szczególności wypłatą odszkodowania

⁶⁶ Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 4 września 2013 r.

⁶⁷ W dniu 30 grudnia 2013 r.

w kwocie 10 564,8 tys. zł dla Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP ze środków przyznanej rezerwy celowej.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 43, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(Dowód: akta kontroli str. 680, 1665-1666, 1804-1964, 2541, 2594)

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 132 132,6 tys. zł (85,8% wydatków w części), co stanowiło 99,6% planu po zmianach (132 667,1 tys. zł). W porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 21 541,9 tys. zł, tj. o 19,5%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły dotacje z budżetu państwa przeznaczone na opłacanie składek do ZUS na ubezpieczenie społeczne oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne duchownych w kwocie 118 230,1 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 593-596, 921, 1716, 1720, 1794, 1964, 2482-2483, 2539, 2548-2559, 2569-2580, 2864-2865)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 7,4 tys. zł (0,005% wydatków w części), co stanowiło 73,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były wyższe o 6,1 tys. zł, tj. o 469,2%.

(Dowód: akta kontroli str. 1964, 2200, 2481, 2539, 2595-2596)

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) wyniosły 17 211,1 tys. zł (11,2 % wydatków w części), co stanowiło 96,8% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2012 r. o 11 038,5 tys. zł, tj. o 78,8%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiła wypłata odszkodowania w kwocie 10 564,8 tys. zł dla Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP. Na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wydatkowano 3 933,9 tys. zł (98,7% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wzrosły w porównaniu do 2012 r. o 185,6 tys. zł i wynikały, jak wyjaśnił Dyrektor DBiF m.in. ze skutków wzrostu wynagrodzeń w 2012 r. przechodzących na kolejny rok budżetowy. Na zakup materiałów i wyposażenia poniesiono wydatki w kwocie 293,1 tys. zł (80,2% planu po zmianach), a na zakup usług pozostałych 416,1 tys. zł (83,1% planu po zmianach).

(Dowód: akta kontroli str. 1964, 1665, 2022-2023, 2481, 2539, 2864-2865, 4092)

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 1 901,4 tys. zł (1,2% wydatków w części), co stanowiło 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 783,8 tys. zł, tj. o 70,1%. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 400,6 tys. zł., a pozostałą kwotę 1 500,8 tys. zł na dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych oraz realizowanych przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Niższe wykonanie planu wydatków wynikało, jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego MAiC Pan Daniel Kasprzak, m.in. z oszczędności uzyskanych po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 2864, 2599-2600)

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp wyniosły 2 676,0 tys. zł (1,7% wydatków w części), co stanowiło 85,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 139,5 tys. zł, tj. o 5,5%. Wydatki poniesiono w ramach działu 750, rozdziału 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie (w §§ 2009 i 6209), na dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

Na zakupy inwestycyjne (w ramach dotacji celowych) wydatkowano 2,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(Dowód: akta kontroli str. 2560, 2674, 4536)

Dysponent części 43 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie ogółem 134,9 tys. zł, w terminach określonych w § 16 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 1794, 2211-2213, 2559, 2560, 2674)

Zobowiązania w części 43 na koniec 2013 r. wyniosły 10 014,8 tys. zł i były niższe o 4,1% od kwoty zobowiązań na koniec 2012 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dotacji stanowiących zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS oraz dotacji dla Funduszu Kościelnego w kwocie 9 707,2 tys. zł⁶⁸. Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

Zobowiązania MAiC (dysponent III stopnia) na koniec 2013 r. kwocie 307,6 tys. zł dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

(Dowód: akta kontroli str. 1713, 1816, 2199-2204, 2600, 3849-3852)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 43 w 2013 r. wyniosło 43 osoby⁶⁹ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o cztery osoby. Różnice wystąpiły w grupach:

- członków korpusu służby cywilnej – wzrost o trzy osoby,
- pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia zatrudnienie – wzrost o jedną osobę.

Jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego Pan Daniel Kasprzak przyczyną wzrostu przeciętnego zatrudnienia było kontynuowanie w 2013 r. budowania struktur organizacyjnych MAiC.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2013 r. wyniosło 6 505,50 zł⁷⁰ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było niższe o 304,90 zł, tj. o 4,5%. Spadek przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r., w porównaniu do 2012 r., związany był głównie ze wzrostem zatrudnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 1953-1955, 2018, 2023, 2031, 2054, 2064, 2066, 2539)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W MAiC (dysponent III stopnia) badaniu poddano sześć dowodów na łączną kwotę 10 588,1 tys. zł dobranych statystyczną metodą monetarną MUS (szczegółowy opis doboru dowodów zawarto w części wspólnej wystąpienia na str. 37-39).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że 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.

W części 43 badaniu poddano także 14 dowodów księgowych dobranych celowo na kwotę 28 979,3 tys. zł, z tego:

- pięć dowodów dotyczących składek do ZUS na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych (28 940,4 tys. zł),
- siedem dowodów, co do których w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zapisy zostały wykazane jako zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (34,8 tys. zł),
- dwa dowody dotyczące najmu samochodów osobowych (4,1 tys. zł).

⁶⁸ Składki na ubezpieczenie społeczne (8 844,8 tys. zł) i zdrowotne (862,2 tys. zł) osób duchownych za listopad 2013 r.

⁶⁹ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁷⁰ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Badaniem objęto także prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do dwóch postępowań o zamówienia publiczne o wartości 279,0 tys. zł.

Łącznie badaniem objęto 39 846,4 tys. zł, tj. 25,9% wydatków w części 43 budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 2158-2179, 4134, 4512-4513)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w wyżej wymienionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym zaplanowaniu środków, co w konsekwencji spowodowało nieterminowe opłacenie składek do ZUS na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych w łącznej kwocie 23 856,1 tys. zł.

W 2013 r. Ministerstwo wydatkowało kwotę 118 230,1 tys. zł na opłacenie należnych ZUS składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych. Ustalono, że w materiałach planistycznych przesłanych do Ministerstwa Finansów⁷¹ zapotrzebowano środki finansowe w kwocie 94 374,0 tys. zł, które były niższe o 25,3% niż faktyczne potrzeby w 2013 r. i wstępne szacunki sporządzone na etapie projektowania budżetu przez DWRiMN. Pomimo przekazanych do DBiF wyników analiz na odpowiednio wyższą kwotę planu (tj. o ok. 20 000,0 tys. zł)⁷² MAiC nie występował na etapie projektowania budżetu na 2013 r. do Ministra Finansów o zwiększenie środków na realizację tego zadania.

(Dowód: akta kontroli str. 69, 120, 602-603, 946-950, 952-956, 1499-1500, 1790-1793, 1816-1821, 1939-1940, 2035-2039, 2537-2538)

Dyrektor DBiF wyjaśnił m.in., że w związku z trudną sytuacją budżetową nie wnioskowano na etapie planowania o zwiększenie środków, przyjmując założenie, iż źródłem finansowania ewentualnych zobowiązań wymagalnych będzie rezerwa celowa.

Zdaniem NIK, przyjęcie takiego założenia na etapie planowania i niezgłoszenie Ministrowi Finansów faktycznych potrzeb środków świadczy o niezachowaniu należytej staranności. Dysponent znając kwotę środków niezbędnych do uruchomienia planowanych zobowiązań powinien zgłosić ją do Ministra Finansów, a nie oczekiwać na uzupełnienie ze źródeł, którymi nie dysponuje.

(Dowód: akta kontroli str. 1956, 1780, 2032-2035, 2042-2043, 2482)

W związku z niezapewnieniem w części 43 wystarczających środków na opłatę ww. składek, powstały w trakcie roku zobowiązania wymagalne wobec ZUS w łącznej kwocie 23 856,1 tys. zł. Zobowiązania te zostały uregulowane z rezerw celowych budżetu państwa⁷³.

(Dowód: akta kontroli str. 589-590, 602-623, 626, 941-945, 957)

Opis stanu
faktycznego

2.2 Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu środków europejskich w części 43 zaplanowano w kwocie 5 412,0 tys. zł, wyłącznie na projekty realizowane w ramach PO KL. Zostały one w trakcie roku zwiększone o kwotę 11 218,7 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia o kwotę 4 799,6 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, na podstawie decyzji Ministra Finansów na sfinansowanie projektów konkursowych wdrażane w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i Integracja Społeczna, na Działanie 1.3 Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej w ramach PO KL (dla WWPE). Wydatkowano 3 022,5 tys. zł, tj. 63,0%. Przyczyną niewykorzystania środków w planowanej wysokości było m.in. nierozliczenie przez beneficjentów przekazanych transz dotacji oraz liczne korekty wniosków o płatność, składane przez beneficjentów pod koniec roku,

⁷¹ Pismo z dnia 17 sierpnia 2012 r. znak: DBiF-PiRB-311-61-10/7/GWK/2012, skierowane do Ministra Finansów, przekazujące projekt budżetu na 2013 r. w poszczególnych częściach (m.in. druki SUS i BW-S).

⁷² Pisma znak: DWRMiNE-WRPiFK-311-14/2012/JS z sierpnia 2012 r. i znak: DWRMiNE-WRPiFK-311-17/2012/JS z października 2012 r.), kierowane do DBiF.

⁷³ Wnioski MAiC z dnia: 15 października 2013 r., 31 października 2013 r. oraz 2 grudnia 2013 r.

- ze zwiększenia o kwotę 6 419,1 tys. zł, w związku z jej przeniesieniem z części 27 na realizację ww. projektów.

(Dowód: akta kontroli str. 13, 289, 516-519, 556, 588-607, 628-645, 1499-1544, 1717-1722, 2181-2194, 2560, 2675)

Zmiany były zgodne z wnioskami Ministra Rozwoju Regionalnego⁷⁴ zaopiniowanymi przez dysponenta części 43. Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2013 r. jednej zmiany planu wydatków w części (na kwotę 40,6 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach rozdziału, uzyskując zgodę Ministra Rozwoju Regionalnego.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2013 r. w części 43 zostały zrealizowane w kwocie 14 618,9 tys. zł, co stanowiło 270,1% planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (5 412,0 tys. zł) oraz 87,9% planu po zmianach (16 630,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (14 707,6 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2013 r. były niższe o 0,6 %. Wydatki były realizowane w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75007 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie.

(Dowód: akta kontroli str. 2181-2182, 2188-2189, 2194, 2484, 2542- 2547, 2675, 4092)

W 2013 r. MAiC (dysponent III stopnia) nie planował i nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

Środki były przekazywane jako dotacje celowe gminom, stowarzyszeniom, fundacjom, uczelniom, ośrodkom pomocy społecznej, w tym m.in. na kompleksowe działania, zapewniające wsparcie członkom społeczności romskiej w dziedzinach mających największy wpływ na ich integrację ze społeczeństwem oraz umożliwiającym im funkcjonowanie na otwartym rynku pracy.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, nie zostały przekroczone planowane wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(Dowód: akta kontroli str. 755, 2484, 2675, 1717, 2542-2547, 3844-3848)

Minister AiC⁷⁵ dokonał pod koniec 2013 r. pod koniec roku⁷⁶ w blokady środków w kwocie ogółem 1 777,0 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 13, 289, 588, 591-607, 630-635, 1499-1500, 1542, 2181-2182, 2188-2190, 2193-2194, 2675)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w części 43 zrealizowano wydatki majątkowe (na zakupy inwestycyjne) w kwocie 1 901,4 tys. zł (wyłącznie w budżecie państwa) m.in. na komputery stacjonarne, laptopy, akcesoria komputerowe do monitorowania pomieszczenia serwerowego, system dla wideokonferencji oraz oprogramowanie. Zrezygnowano z zakupu samochodów do celów służbowych dla MAiC.

W ramach wydatków na zadania finansowane z dotacji celowych sfinansowano m.in. przebudowę budynków Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Przemyśle, modernizację pierwszego piętra wraz z przebudową instalacji wewnętrznych Narodowego Domu dla Związku Ukraińców w Polsce oraz adaptację strychu na działalność edukacyjną dla Związku Romów Polskich.

(Dowód: akta kontroli str. 1803-1807, 2158-2179, 2481, 2548, 2863, 4536)

Program wieloletni w układzie zadaniowym

W 2013 r. w Minister AiC był koordynatorem programu wieloletniego pn. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004 – 2013⁷⁷. Celem Programu było zapewnienie

⁷⁴ Od dnia 27 listopada 2013 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

⁷⁵ Blokada została dokonana z upoważnienia Ministra AiC przez Podsekretarza Stanu Panią Magdalenę Młochowską.

⁷⁶ W dniu 30 grudnia 2013 r.

pełnego uczestnictwa Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego⁷⁸. Program realizowany był na podstawie corocznego konkursu. Minister AiC na podstawie obowiązujących procedur⁷⁹ podjął w 2013 r. decyzję o podziale środków na poszczególne województwa dokonując wyboru zadań w ramach obszarów przyjętych do realizacji, zgodnych z założeniami programowymi, w tym takie jak: edukacja, poprawa sytuacji bytowej i socjalnej, zdrowie, przeciwdziałanie bezrobociu, bezpieczeństwo, kultura, upowszechniania wiedzy o społeczności romskiej oraz edukacja obywatelska Romów. Analiza efektów oraz weryfikacja wskaźników realizacji Programu przez MAiC następowała w trybie rocznym, gromadzenie danych do celów monitorowania przebiegu realizacji programu odbywało się w trybie kwartalnym.

(Dowód: akta kontroli str. 1323-1324, 1420-1426, 1442-1443, 1764, 1773, 3906, 3911-3912)

W 2013 r. zadania⁸⁰ w ramach ww. Programu realizowało 281 podmiotów, w tym 121 podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych (79 organizacji romskich). Z przyznanych na Program środków rezerwy celowej w kwocie 10 000,0 tys. zł poniesiono wydatki ogółem w kwocie 9 565,9 tys. zł⁸¹, tj. 95,7% planu po zmianach. Przyczyną zwrotów niewykorzystanych dotacji były m.in.: niższe wydatki w związku ze zmniejszeniem wartości kosztorysów zadania, oszczędności związane z wynagrodzeniem dla trenerów, zakwaterowaniem uczestników i kosztami podróży⁸².

Zgodnie z założeniami programowymi wydatki w ramach tej rezerwy zrealizowano w poszczególnych obszarach m.in. w obszarze edukacja (obszar priorytetowy) wydatkowano 5 216,5 tys. zł (tj. 52,2%), a w obszarze poprawa sytuacji bytowej wydatkowano 2 893,3 tys. zł (28,9%). W obszarze sytuacja bytowa zrealizowano m.in. zadania pn. „Zakup budynku w technologii modułowej w celu pozyskania mieszkań dla rodzin narodowości romskiej w Andrychowie”; wyremontowano 201 mieszkań, wybudowano pięć mieszkań socjalnych, doprowadzono wodociąg i linię elektryczną do 10 mieszkań, zrealizowano zadanie inwestycyjne pn. „Poprawa warunków mieszkaniowych dla mniejszości romskiej zamieszkalej w Szczekocinach”⁸³.

(Dowód: akta kontroli str. 3906, 4094-4095, 4541-4542, 4682-4683, 4687-4689)

Do oceny osiągnięcia celu Programu, MAiC określił miernik „Odsetek dzieci romskich uczestniczących w Programie w stosunku do liczby dzieci romskich realizujących obowiązek szkolny” w wysokości 81% (w zadaniu: Przeciwdziałanie dyskryminacji, podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych).

Ustalono, że wartość miernika na koniec roku 2013 r. została osiągnięta na poziomie 83%. Odnotowany w 2013 r. wzrost wartości miernika z 81% do 83% wynikał głównie, ze wzrostu liczby uczestników działań edukacyjnych w następujących kategoriach: dzieci biorących udział w zajęciach świetlicowych, dzieci wyposażonych w wyprawki szkolne, dzieci objętych ubezpieczeniem, dzieci z dofinansowaniem pobytu w przedszkolach, uczestników kolonii, półkolonii, wycieczek i tzw. zielonych szkół. Ogółem tymi działaniami objęto około 13 tys. beneficjentów ostatecznych.

⁷⁷ Na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 209/2003 z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce”, który był realizowany w ramach budżetu zadaniowego w Funkcji 16 – Sprawy obywatelskie, Zadanie 16.2 W – Przeciwdziałanie dyskryminacji, podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, Poddziałania 16.2.1 W – Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania wobec mniejszości narodowych i etnicznych.

⁷⁸ Załącznik Nr 2 do Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce zakładał, że na realizację Programu (w latach 2004-2013) w rezerwie celowej corocznie będzie zapisywana kwota 10 000,0 tys. zł. W procedurze prac nad ustawą budżetową na 2013 r. Minister AiC zgłosił do Ministra Finansów zapotrzebowanie na powyższe środki, które zostały zatwierdzone.

⁷⁹ Określonych w dokumencie pn. Informacja na temat mechanizmu przedkładania wniosków, procedury wyboru zadań objętych Programem na rzecz społeczności romskiej w Polsce.

⁸⁰ Ogółem 573 zadania.

⁸¹ Program był finansowany w ramach budżetów wojewodów.

⁸² Dane przekazane przez Pełnomocników wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych, w tym informacje kwartalne sprawozdawcze (arkusze Sprawozdania z realizacji Programu w 2013 r.). Sprawozdanie roczne z wykonania planu wydatków przeznaczonych na realizację programów wieloletnich w układzie zadaniowym z okres od początku roku do końca 2013 r.

⁸³ Dane wg sprawozdań z realizacji w 2013 r. Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce.

Monitorowanie wartości osiąganego miernika i realizacji zadań we wszystkich obszarach programowych, odbywało się w trybie kwartalnym na podstawie sprawozdań przygotowywanych przez pełnomocników wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Kwartalne raporty wprowadzano w MAiC do systemu komputerowego, umożliwiającego określenie wartości miernika i poziomu wydatków w poszczególnych województwach oraz w skali całego kraju.

(Dowód: akta kontroli str. 3907, 3911, 1418-1419, 1448-1449, 1456, 1763, 3906)

W 2013 r. Minister AiC zaplanował również dodatkowe środki na realizację Programu w części 43 w kwocie 560,0 tys. zł. Środki te wykorzystano w całości w ramach ogólnopolskiego, kompleksowego wsparcia szkoleniowego dla asystentów edukacji romskiej.

(Dowód: akta kontroli str. 1662, 1762, 3911-3916)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

3.1 Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 43 nie ustanowił formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez MAiC pełniącego funkcję dysponenta III stopnia w Ministerstwie. Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) 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. 1175-1176)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

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

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że dysponent części 43 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2013 r., zarówno pod względem formalno – rachunkowym jak i merytorycznym.

Dysponent części 43 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁸⁴. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

W dniu 28 marca 2014 r. sporządzona została korekta sprawozdania Rb-27 z powodu wykazania błędnej kwoty zaległości. Korekta tego sprawozdania w tym samym dniu została przekazana do Ministra Finansów.

(Dowód: akta kontroli str. 221, 4693-4698)

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. nr 298, poz. 1766), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych wybranych losowo trzech pozycji z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

(Dowód: akta kontroli str. 1667, 2192, 2199-2203, 2204, 4096-4098, 2481, 4099-4110)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia)⁸⁵, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi głównemu terminowo.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w ww. rozporządzeniach Ministra Finansów.

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno – rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym w sporządzonym w dniu 31 stycznia 2014 r. zestawieniem obrotów i sald. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

(Dowód: akta kontroli str. 1659-1666, 1700, 1707, 1715, 2010-2015, 2121, 4128-4129)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

D. Zagadnienia wspólne dla części: 17, 27 i 43

1. Księgi rachunkowe

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

Opis stanu
faktycznego

Obowiązująca w Ministerstwie (dysponent III stopnia) dokumentacja⁸⁶ opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w uor i została dostosowana do zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości⁸⁷.

Dokumentacja była dostępna dla pracowników Ministerstwa 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.

(Dowód: akta kontroli str. 4237-4238)

1.2. Prawidłowość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie od dnia 1 stycznia 2012 r. funkcjonuje, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego MAiC, system finansowo – księgowy FT-FK7 wraz z modułami

⁸⁵ Ze sprawozdań Rb-23, Rb-27 i Rb-28.

⁸⁶ Zarządzenie Nr 11 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia, zmienione zarządzeniem Nr 39 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 sierpnia 2012 r.

⁸⁷ Rozporządzenie z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

współpracującymi automatycznie: FT-Place7 – System płacowy, FT-ST7 – System gospodarki magazynowej opracowany przez Przedsiębiorstwo Innowacyjno – Wdrożeniowe Fortech Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Z uwagi na fakt, że system ten nie był w okresie ostatnich dwu lat zmieniany i modyfikowany, a prawidłowość jego funkcjonowania w poprzednich kontrolach NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach nie była kwestionowana, stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. odstąpiono od szczegółowego badania w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 4237-4238)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

W trakcie kontroli ustalono, że w częściach 17, 27 i 43 w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp podejmowano następujące działania:

- dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o której mowa w art. 175 ust. 1 i 2 (szczegółowy opis w części D pkt 2 wystąpienia),
- sporządzano comiesięczną analizę wydatków realizacji planu finansowego na podstawie otrzymanych sprawozdań budżetowych, od jednostek podległych i nadzorowanych,
- Dyrektor Generalny MAiC podejmował działania mające na celu oszczędne gospodarowanie środkami budżetowymi.

Badanie przeprowadzono na podstawie próby wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia dla wszystkich części budżetowych (17, 26, 27 i 43) 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 do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50,00 zł),
- dotyczące 12 transakcji za wykonanie usług wsparcia utrzymania Systemu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) – ze względu na cykliczność miesięczną występowania (w kwocie 886 830,00 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru (o wartości 40 436 416,80 zł) dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS), polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby⁸⁸ przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko

⁸⁸Dla wszystkich części zostały dokonane oceny ryzyka zgodnie z którą wg tabeli nr 5 Załącznika nr 3 do części I programu kontroli Ocena ryzyka nieodłącznego oraz ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej, a poziom ufności dla bezpośrednich badań kontrolnych przy przyjęciu np. dla części 17 ryzyka nieodłącznego (RN) na poziomie średnim oraz ryzyka zawodności systemu kontroli wewnętrznej (RZSKW) na poziomie średnim, ryzyko statystyczne – RS wynosi 27%, poziom ufności do badań kontrolnych – 73% oraz ryzyko niewykrycia przy zastosowaniu pełnego przeglądu analitycznego ksiąg – 30-35%. Jednakże, ponieważ księgi rachunkowe w MAiC,

wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanych losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 40% 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 (62 pozycji na kwotę 19 218 491,38 zł). Badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane dla wszystkich części w sposób celowy:

- pięć dowodów dotyczących składek do ZUS na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych (28 940,4 tys. zł),
- 20 dotacji udzielonych w ramach zadań publicznych na kwotę 5 086,8 tys. zł dobranych celowo,
- 59 dowodów na kwotę 3 054,8 tys. zł, co do których w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zapisy zostały wykazane jako zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych,
- 13 dowodów na kwotę 107,0 tys. zł dobranych celowo, dotyczących ekspertyz i wynajmu samochodów osobowych dla celów służbowych,
- 33 dowody o łącznej kwocie 3 320,0 tys. zł z badanych zamówień publicznych, które nie zostały wylosowane w próbie statystycznej.

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 w Ministerstwie próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 23 762 033,73 zł, z tego 62 pozycje na kwotę 19 218 491,38 zł wylosowane metodą statystyczną oraz 125 dowodów na kwotę 4 543 542,35 zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem stwierdzonego błędu systematycznego (opis poniżej) objęte badaniem dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(Dowód: akta kontroli str. 4185-4230, 4252-4259, 4283-4290, 4739-4742)

Wiarygodność zapisów księgowych

Badania przeprowadzono na ww. próbie zapisów księgowych w zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych. 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: akt kontroli str. 4249-4278)

jako dysponencie III stopnia prowadzone są dla wszystkich części budżetowych (17, 26, 27 i 43) wspólnie, z których trzy objęte są kontrolą uproszczoną, dla których poziom ww. ryzyka należy przyjmować na poziomie niskim. Stąd na potrzeby doboru próby do badania zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych przy zastosowaniu metody monetarnej (MUS) za pomocą narzędzia informatycznego PK 5.4 przyjmuje się uśredniony poziom ryzyka dla wszystkich części, tj. RN na poziomie niskim i RZSKW na poziomie średnim.

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku badania stwierdzono, że 42 dowody księgowe na łączną kwotę 14 408,6 tys. zł nie zostały opatrzone opisami merytorycznymi, o których mowa w § 18 ust. 4 pkt 2 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo – księgowych⁸⁹, tj. adnotacjami kierownika komórki organizacyjnej – właściwej merytorycznie za dokonanie danej operacji gospodarczej i zakwalifikowania wydatków zgodnie z katalogiem funkcji, zadań, podzadań i działań. Z uwagi, iż brak takich opisów stwierdzono również w trakcie wcześniej przeprowadzonej kontroli pn. „Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych”, nieprawidłowość zakwalifikowano jako błąd systematyczny. Szczegółowy opis podjętych w Ministerstwie działań w celu jego wyeliminowania zawarty został na str. 42 wystąpienia).

2. Najem samochodów

W dniu 20 sierpnia 2013 r. Ministerstwo⁹⁰, na podstawie decyzji Ministra AiC, zawarło umowę najmu pięciu samochodów osobowych Skoda Superb dla potrzeb MAiC na łączną kwotę 840,0 tys. zł⁹¹, w tym koszt najmu wyliczono na 650,1 tys. zł (obejmujący świadczenie usług serwisowych i innych m.in. z tytułu ubezpieczenia pojazdów, wymiany ogumienia, przeglądów technicznych, napraw, konserwacji oraz dwukrotnej wymiany samochodu na nowy w czasie obowiązywania umowy). Pozostała kwota 189,9 tys. zł stanowi ewentualne koszty z tytułu przekroczenia limitu kilometrów (powyżej 200,0 tys. km na rok przez wszystkie samochody według stawki 0,30 zł za 1 km). Termin obowiązywania umowy określono na 44 miesiące. Z przedłożonej kontrolerom analizy, będącej podstawą do podjęcia przez Ministra MAiC decyzji o najmie wynika, że cena zakupu pięciu samochodów osobowych wraz z utrzymaniem ich przez okres czterech lat (ubezpieczenie OC, AC, NNW, przeglądy okresowe, przeglądy gwarancyjne i naprawy serwisowe) wyniosłaby 749,0 tys. zł i byłaby niższa o 91,0 tys. zł od ich najmu na okres czterech lat (840,0 tys. zł). W odniesieniu do kwoty najmu, w przypadku nie przekroczenia limitu km cena zakupu wraz z utrzymaniem samochodów byłaby wyższa o 98,9 tys. zł.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Kontrola wykazała, że zawarcie przez MAiC umowy nie zostało poprzedzone rzetelną analizą. Przedłożona dokumentacja, jak i złożone wyjaśnienia nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że przed podjęciem decyzji Ministerstwo dokonało szczegółowego porównania ofert: firm sprzedających różne samochody tej samej klasy, usług serwisu gwarancyjnego i pogwarancyjnego oraz ubezpieczeń. Sporządzając analizę opłacalności najmu samochodów nie uwzględniało także rabatów, jakie można by było uzyskać przy zakupie nowych samochodów oraz możliwości włączenia kosztów serwisu i ubezpieczenia do ceny zakupu samochodów. Nie uwzględniono również wartości samochodów po okresie ich eksploatacji.

Według ustaleń kontrolerów wartość rynkowa jednego samochodu marki Skoda Super z 2009 r.⁹² (po okresie jego eksploatacji przez okres czterech lat o przebiegu 150,0 tys. km⁹³) wynosi ok. 50,0 tys. zł i po ich sprzedaży może dać przychód dla Skarbu Państwa w wysokości ok. 250,0 tys. zł. Tak ustalona wartość samochodów po okresie ich eksploatacji obniża cenę zakupu samochodów określoną w przedłożonej kontrolerom analizie do kwoty 499,0 tys. zł, tj. o 151,1 tys. zł mniej niż kwota najmu bez uwzględnienia przekroczenia limitu przebiegu.

Ponadto ustalono, że Centrum Usług Wspólnych (CUW) w II połowie 2013 r. zakupiło dla potrzeby administracji, porównywalne do samochodów będących przedmiotem najmu – samochody osobowe Volkswagen Passat B7 w cenie jednostkowej brutto 115,6 tys. zł, co w przypadku zakupu pięciu samochodów stanowi koszt 578,0 tys. zł. W warunkach porównywalnych do najmu dokonanej przez MAiC (po dodaniu kosztów eksploatacyjnych oraz odjęciu kosztów sprzedaży

⁸⁹ Załącznik do zarządzenia nr 22/2012 Dyrektora Generalnego z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów finansowo – księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

⁹⁰ Ze strony MAiC umowę podpisał Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Pani Halina Tymczyszyn.

⁹¹ W 2013 r. z tytułu najmu samochodów osobowych Ministerstwo poniosło wydatek w kwocie 31,0 tys. zł, z tego z części 17 kwotę 18,8 tys. zł oraz w częściach: 26, 27 i 43 po 4,1 tys. zł.

⁹² Według wyliczeń cen rynkowych kalkulatorów firm ubezpieczeniowych dostępnych na stronach internetowych.

⁹³ Limit kilometrów na jeden samochód w okresie 44 miesięcy obowiązywania umowy bez konieczności ponoszenia dodatkowych opłat wynosi 146,7 km (roczny limit ogółem 200 km: 5 samochodów: 12 miesięcy x 44 miesiące).

samochodów po czteroletniej eksploatacji⁹⁴), koszt w przypadku skorzystania przez MAiC z oferty CUW wyniósłby 439,0 tys. zł, a więc o 211,1 tys. zł mniej niż koszt ich najmu wynikający z umowy MAiC.

W wyjaśnieniach Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego⁹⁵ stwierdził m.in., że:

- w notatce z dnia 15 marca 2013 r., sporządzonej dla Ministra AiC w sprawie przedstawienia kosztu najmu i zakupu siedmiu pojazdów nie uwzględniono wartości sprzedaży samochodów po okresie eksploatacji, bowiem zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe⁹⁶, przy gospodarowaniu zbędnymi składnikami uwzględnia się, w pierwszej kolejności potrzeby innych jednostek,
- długoterminowy najem pojazdów nie spowodował konieczności wzrostu zatrudnienia obsługi transportowej MAiC, albowiem zadanie to jest realizowane przez jednego pracownika, w przypadku zaś zakupu niezbędnym byłoby zatrudnienie dodatkowego pracownika, co daje wydatek w wysokości ok. 238,3 tys. zł,
- na zakup pojazdów zaplanowano na 2013 r. kwotę 350,0 tys. zł (we wszystkich częściach budżetowych), co pozwoliłoby na kupno maksymalnie trzech samochodów klasie Skoda Super. Zakup miał być realizowany przez CUW w II połowie 2013 r. (w dniu 20 marca MAiC powiadomił CUW, że nie przystępuje do centralnego zakupu samochodów),
- najem długoterminowy pojazdów przyczynił się do ujednolicenia floty transportowej. Ponadto, najem pojazdów w jednej firmie nie pozwolił na zwiększenie kosztów związanych z serwisem, naprawami, ubezpieczeniami, przeglądami gwarancyjnymi oraz wymiana wyeksploatowanych akumulatorów i ogumienia,
- najem długoterminowy pięciu pojazdów jest wariantem zdecydowanie korzystniejszym niż zakup pięciu samochodów bez szczegółowego wyliczenia faktycznych dodatkowych kosztów utrzymania związanych z posiadaniem własnych aut. W obliczeniach przyjęto jedynie podstawowe koszty w minimalnej wysokości,
- wprowadzenie najmu zwiększa bezpieczeństwo jazdy oraz zmniejsza ryzyko awaryjności użytkowanych pojazdów,
- przyjęto innowacyjne rozwiązanie poprzez bezpłatną wymianę pojazdów na nowe w trakcie trwania umowy,
- różnica pomiędzy faktycznymi kosztami najmu, a hipotetycznymi kosztami zakupu pięciu samochodów oraz dodatkowych kosztów związanych z posiadaniem własnych aut wyniesie ok. 275,9 tys. zł.

Zawarcie umowy poprzedzone zostało przeprowadzeniem postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Nieprawidłowości w przetargu nie stwierdzono.

(Dowód: akta kontroli str. 2489-2504, 2461-2468, 4189-4190, 4230-4240, 4464-4466, 4511-4517, 4554-4642, 4661-4673, 4699-4712)

NIK nie podziela przedstawionych w wyjaśnieniach argumentów. W ocenie NIK, decyzja w sprawie najmu samochodów przez MAiC była dokonana z naruszeniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którą dokonywanie wydatków następuje

⁹⁴ Dla ustalenia warunków porównywalnych dla najmu długookresowego do ceny zakupu samochodów przez CUW należy dodać koszty ubezpieczenia: OC, AC i NNW oraz koszty zakupu i wymiany opon. Biorąc pod uwagę coroczny spadek wartości samochodów (bez ewentualnych zniżek z tytułu bezszkodowej jazdy samochodów) koszty ubezpieczenia pięciu samochodów przez okres czterech lat wyniósłby maksymalnie 71,0 tys. zł. Do powyższych kosztów należy dodać jeszcze koszty zakupu i wymiany ogumienia dla pięciu samochodów na kwotę maksymalnie 40,0 tys. zł. Wobec powyższego, łączny koszt zakupu i użytkowania w okresie 48 miesięcy pięciu samochodów wyniósłby 689,0 tys. zł, a po ich sprzedaży po okresie użytkowania 439,0 tys. zł (przyjęto wartość rynkową sprzedaży jednego samochodu marki Passat z 2009 r. o przebiegu 150,0 tys. km na ok. 50,0 tys. zł), co może dać przychód dla Skarbu Państwa w wysokości ok. 250,0 tys. zł.

⁹⁵ M.in. z dnia 7 marca 2014 r. i 18 marca 2014 r.

⁹⁶ Dz. U. Nr 114, poz. 761.

w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Szacunki alternatywnych do najmu kosztów zakupu i utrzymania samochodów wskazują, że są one znacznie niższe. W szczególności nie znajduje przy tym uzasadnienia podana w wyjaśnieniach argumentacja o nieodpłatnym przekazywaniu samochodów po okresie eksploatacji innym jednostkom, gdyż taka praktyka generuje oszczędności w wydatkach tych jednostek, a w efekcie Skarbu Państwa. Także wskazany w wyjaśnieniach koszt zatrudnienia dodatkowego pracownika, w przypadku zakupu samochodów nie może być uwzględniony. Jak ustalono, w MAiC stan floty samochodów zarówno przed jak i po najmie pozostał niezmienny i obsługą samochodów zajmował się jeden pracownik, zatem argumenty o dodatkowym zatrudnieniu są bezzasadne.

3. Działania w celu racjonalizacji wydatków oraz nadzór i kontrola

Opis stanu
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części: 17, 27 i 43 m.in. poprzez:

- comiesięczną analizę wydatków na projekty w ramach programów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA, na podstawie dodatkowych (poza sprawozdaniami) informacji zbieranych od podległych dysponentów. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MAiC⁹⁷ powyższe analizy były podstawą do dokonywania zmian w planach finansowych dysponentów, co zapewniło płynność finansową w zakresie środków na projekty;
- bieżący monitoring zleceń składanych do Banku Gospodarstwa Krajowego. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MAiC Pani Magdalena Młochowska efektem tego nadzoru były m.in. wnioski o blokadę środków finansowych;
- sporządzenie za I półrocze i za III kwartały 2013 r. informacji dla Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie realizacji dochodów i wydatków budżetu resortu. Po dokonaniu analizy za I półrocze 2013 r. CPI zostało zobowiązane do podjęcia działań zmierzających do pełnej realizacji zaplanowanych zadań i wydatków do końca 2013 r., a w przypadku wystąpienia oszczędności do zgłoszenia środków do ich zablokowania;
- kontrole beneficjentów. Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MAiC przeprowadził w 2013 r. pod względem legalności i gospodarności wykorzystania środków finansowych oraz rzetelności dokumentacji finansowo – księgowej związanej z realizacją zadań dziesięć kontroli beneficjentów, którym w 2012 r. z części 43 przyznano dotacje budżetowe. Wnioski i zalecenia były na bieżąco realizowane przez adresatów. W 2013 r. nie przeprowadzano kontroli w jednostkach organizacyjnych resortu oraz w komórkach organizacyjnych Ministerstwa związanych z wykonaniem budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 659-920, 1147-1148, 1183-1186, 2797-2801)

W ramach zadań audytowych przeprowadzanych w MAiC w 2013 r. nie formułowano zaleceń dotyczących oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

(Dowód: akta kontroli str. 1006-1008, 1181-1182)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Minister AiC sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu w częściach 17, 27 i 43 budżetu państwa. Wyniki kontroli wskazują jednak, że działania te nie były w pełni wystarczające.

⁹⁷ Wyjaśnienia w dniu 21 stycznia 2014 r. złożył Zastępca Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Pan Daniel Kasprzak – Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2013 r.⁹⁸, skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji, dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- 1) zintensyfikowanie działań wobec nadzorowanych podmiotów w celu poprawy skuteczności wydatkowania środków na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (dotyczy części 27),
- 2) zapewnienie rzetelnej analizy planowanych wydatków w celu uniknięcia zgłaszania nadmiernych zapotrzebowań na środki finansowe do Ministra Finansów (dotyczy części: 17, 27 i 43),
- 3) podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego sprawdzania wniosków o płatność stosownie do wymogów określonych w umowach zawieranych z beneficjentami (dotyczy części 17).

Kontrola wykazała, że dwa wnioski zostały zrealizowane. Wydatki na projekty z udziałem środków europejskich w części 27 wykonano na poziomie 88,6% w stosunku do planu, co oznacza poprawę w stosunku do roku poprzedniego o 25,6%. Nie stwierdzono przypadków zapotrzebowania środków w nadmiernej wysokości.

Wniosek dotyczący zapewnienia terminowego sprawdzania wniosków o płatność, stosownie do wymogów określonych w umowach zawieranych z beneficjentami, w świetle ustaleń kontroli, jest nadal aktualny. W wyniku badania 21 wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów, ustalono, że w siedmiu przypadkach wnioski o płatność zostały zweryfikowane z przekroczeniem terminu od trzech do 23 dni, określonego w umowach o dofinansowanie⁹⁹. Przyczyną powyższego jest zbyt duża liczba projektów przypadająca na jednego pracownika oraz wykonywanie innych czynności związanych z realizacją projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 651-654, 1022, 1251-1269, 1490-1495, 1822-1829)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 grudnia 2013 r.¹⁰⁰, skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji, po kontroli Planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych, NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- 1) formułowanie celów, mierników i ich wartości zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej,
- 2) wyeliminowanie przypadków nierzetelnego opisywania dowodów księgowych oraz opóźnień w ujmowaniu ich w ewidencji księgowej,
- 3) opracowanie procedur dla planowania wydatków Ministerstwa w układzie zadaniowym z jednoczesnym wskazaniem metodyki określania kosztów działań i czynności oraz prowadzenia bieżącej oceny realizacji wydatków,
- 4) przyjęcie jednolitych zasad kwalifikowania wydatków w odniesieniu do wszystkich działań merytorycznych (w ramach funkcji od 1 do 21),
- 5) wprowadzenie mechanizmów systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe i nadzorowane.

(Dowód: akta kontroli str. 1135)

Kontrola wykazała, że w celu realizacji wniosku drugiego Dyrektor Generalny MAiC pismem z dnia 8 listopada 2013 r. zobowiązał wszystkie komórki organizacyjne Ministerstwa do przestrzegania obowiązku wynikającego z § 18 pkt 4 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo – księgowych w Ministerstwie, nakładającego obowiązek sprawdzenia dokumentu finansowego pod względem merytorycznym m.in. poprzez zakwalifikowanie

⁹⁸ Numer wystąpienia: KAP-4100-04-01/2013.

⁹⁹ Zgodnie z § 10 ust. 2 zawartych umów o dofinansowanie, Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) dokonuje weryfikacji formalno – rachunkowej i merytorycznej wniosku o płatność, w terminie 20 dni roboczych od daty jego otrzymania.

¹⁰⁰ Numer wystąpienia: KAP-4101-01-03/2013.

wydatków zgodnie z katalogiem funkcji, zadań, podzadań i działań. W odniesieniu do pozostałych wniosków pokontrolnych, w celu ich wdrożenia został opracowany projekt zarządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie trybu postępowania przy planowaniu, realizacji i wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Projekt tego zarządzenia, po opinii Departamentu Prawnego MAiC, został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych.

(Dowód: akta kontroli str. 3677-3680)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹, wnosi o:

- 1) rzetelną analizę planowanych wydatków w celu zapewnienia ich ponoszenia w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp (dotyczy wszystkich części budżetowych),
- 2) wzmocnienie nadzoru w celu zapewnienia bezzwłocznego egzekwowania zaległości budżetowych (dotyczy części 43),
- 3) planowanie środków dla ZUS na składki z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego osób duchownych w kwotach pozwalających na terminowe regulowanie zobowiązań (dotyczy części 43).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia czerwca 2014 r.

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego zgodnie z treścią uchwały Nr 43/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

¹⁰¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.