



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.03.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r., w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Brunejko, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 92087 z dnia 9 stycznia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Iwona Pogonowska, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 92088 z dnia 9 stycznia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, (zwana dalej „KPRM” lub „Kancelarią”) 00-583 Warszawa, Al. Ujazdowskie 1/3
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pan Jacek Cichocki, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – od 26 lutego 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2014 r. budżetu państwa w części nr 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności prawidłowa realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych² (zwana dalej ufp). W rezultacie osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania budżetowe za 2014 r.³ sporządzone przez dysponenta części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Sporządzono je terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

³ Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (z wyłączeniem rachunków izb celnych), Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa 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- BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r.

Podstawą sporządzenia sprawozdań Kancelarii była ewidencja księgową prowadzona zgodnie z przyjętym systemem kontroli zarządczej w zakresie finansowym, spełniającym wymagania przepisów oraz standardów. W przyjętym modelu kontroli ustanowiono skuteczne mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2014 roku budżetu państwa kontrola dochodów budżetowych w części 16 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2014 r. z dnia 24 stycznia 2014 r.⁴ (zwanej dalej ustawą budżetową) dochody budżetu państwa w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 120,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 212,0 tys. zł, tj. 176,7% kwoty planowanej. Powodem różnic w realizacji planu było uzyskanie nieplanowanych dochodów w kwocie 92,0 tys. zł, głównie z tytułu kar umownych od nieterminowo zrealizowanych umów (61,1 tys. zł) oraz odsetek bankowych od dotacji udzielanych beneficjentom (11,5 tys. zł).

Na koniec 2014 r. w części 16 nie wystąpiły należności budżetowe. W 2014 r. nie były podejmowane decyzje odnośnie umorzenia należności, ulg w spłacie oraz nie miały miejsca przedawnienia należności.

(dowód: akta kontroli str. 23, 179-188)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą KPRM pełniła funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IP2)⁵ w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Dobre rządzenie*, Działanie 5.1 *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* (zwany dalej PO KL).⁶ W ramach tego działania z budżetu państwa oraz z budżetu środków europejskich w części 16 realizowano siedem projektów⁷.

W 2014 r. KPRM w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 (zwany dalej PO PT) realizowała projekt pn. *Wsparcie kadrowe KPRM w 2014 r. w zakresie wdrażania programów operacyjnych Europejskiego Funduszu Spójności*. Z projektu sfinansowano wynagrodzenia pracowników KPRM zaangażowanych w realizację zadań IP 2 dla Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki .

KPRM w 2014 r. w ramach Działania 10.1, Priorytet X PO KL, realizowała projekt pn. *Roczny Plan Działania Pomocy Technicznej PO KL na 2014 r.*, z którego sfinansowano m.in. wynagrodzenia pracowników beneficjenta systemowego w KPRM, szkolenia pracowników IP 2 oraz beneficjentów systemowych⁸, zakupy m.in. prasy, książek, publikacji nt. wdrażania Działania 5.1 PO KL.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

⁵ Departament Kontroli i Nadzoru - Wydział Wdrażania Europejskiego Funduszu Spójności i Pomocy Technicznej.

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

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

⁸ Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o prowadzeniu polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2014, poz. 1649 ze zm.) projekty systemowe polegają na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno - programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania⁹ (zwany dalej Pełnomocnikiem Rządu) realizował, w ramach budżetu części 16, dwa projekty¹⁰ na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej PROGRESS (2007-2013) współfinansowane przez Komisję Europejską, a także zadania finansowane z Funduszu Współpracy Dwustronnej na poziomie krajowym w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (zwane dalej NMF).

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 125 064,0 tys. zł. Wydatki zostały w trakcie roku zwiększone *per saldo* o 8 930,6 tys. zł do kwoty 133 994,6 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 6 187,2 tys. zł, z tego:
 - 78,8 tys. zł na dotację na realizację projektu *Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców*,
 - 6 108,4 tys. zł na wydatki bieżące z przeznaczeniem m.in. na sfinansowanie kosztów związanych z czarterami samolotów (4 000,0 tys. zł), sfinansowanie szkoleń centralnych dla członków korpusu służby cywilnej (463,0 tys. zł), na realizację projektów w ramach programu PROGRESS: *Prawa dla ofiar przemocy seksualnej; nowe podejście systemowe. Wszeczhronne usługi informacyjne, szkolenia i działania* (660,4 tys. zł) i na *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia w regionach* (268,0 tys. zł),
- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o łączną kwotę 2 743,3 tys. zł, z tego:
 - 713,3 tys. zł na dotację dla Związku Harcerstwa Polskiego na realizację zadania *Światowe Jamboree Skautowe Polska 2023 r. – podstawowe działania promocyjne i przygotowawcze w roku 2014*,
 - 2 030,0 tys. zł na wydatki bieżące KPRM, z tego na sfinansowanie:
 - ✓ kosztów funkcjonowania Zespołu do spraw wyjaśniania opinii publicznej treści informacji i materiałów dotyczących przyczyn i okoliczności katastrofy lotniczej z dnia 10 kwietnia 2010 r. pod Smoleńskiem (zwany dalej Zespołem Smoleńskim)¹¹ (600,0 tys. zł),
 - ✓ kosztów uroczystości z okazji 70 Rocznicy Bitwy pod Monte Casino, których Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jest współorganizatorem (680,0 tys. zł),
 - ✓ organizowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów działań edukacyjnych i promocyjnych upamiętniających obchody 25 rocznicy powołania pierwszego niekomunistycznego rządu wolnej Polski (750,0 tys. zł).

Wydatki w części 16 zostały zrealizowane w kwocie 128 054,1 tys. zł, co stanowiło 102,4 % planu wg ustawy budżetowej (125 064,0 tys. zł) oraz 95,6 % planu po zmianach (133 994,6 tys. zł). W porównaniu do roku 2013 wydatki zrealizowane w 2014 r. stanowiły 100,5 %.

Struktura wydatków w poniższych działach wyniosła:

- dział 750 - Administracja publiczna – 124 802,1 tys. zł (97,5% wydatków w części), co stanowiło 95,5% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) – 99 411,7 tys. zł (79,7% wydatków w dziale), co stanowiło 96,9% planu po zmianach;

⁹ Powołany Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz. U. z 2008 r. Nr 75, poz. 750 ze zm.). Zgodnie z § 1 ust 2 ww. rozporządzenia Pełnomocnikiem jest sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Biura Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania należy m.in. wykonywanie projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej dotyczących równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji.

¹⁰ 1. Prawa dla ofiar przemocy seksualnej: nowe podejście systemowe. Wszeczhronne usługi informacyjne, szkolenia i działania, 2. Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia w Regionach.

¹¹ Powołanego Zarządzeniem Nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.

- dział 710 – Działalność usługowa – 3 202,0 tys. zł (2,5% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach;
- dział 752 - Obrona narodowa – 50,0 tys. zł, co stanowiło 100% stanu po zmianach.

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

W trakcie kontroli ustalono, że Szef KPRM, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, dokonał w 2014 r. zmian planu wydatków w części 16 (15 decyzji na łączną kwotę 10 909,0 tys. zł, w tym trzy decyzje dotyczące wydatków majątkowych), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

(dowód: akta kontroli str.: 8-22, 63-65, 111-114, 131-135, 166-170, 174-178, 721-724)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 6 187,2 tys. zł wykorzystano 3 862,1 tys. zł, tj. 62,4%. Główną przyczyną niepełnej realizacji przyznanej kwoty z rezerw było niewykorzystanie 1 768,2 tys. zł, przeznaczonych na sfinansowanie kosztów związanych z czarterami samolotów. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM w związku z dynamicznie zmieniającymi się planami wizyt krajowych i zagranicznych najważniejszych osób w państwie, w tym Prezesa Rady Ministrów, nie można było przewidzieć całkowitych realnych potrzeb kosztów użycia samolotów. W drugiej połowie 2014 r.¹² uruchomiono kolejną rezerwę w wysokości 2 000,0 tys. zł, przy czym w tym okresie doszło do zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów oraz składu rządu, przez co zmienił się kalendarz spotkań (m.in. nie doszła do skutku planowana na październik wizyta premiera w Afryce) oraz zmniejszyła się liczba lotów krajowych. Jednocześnie wobec otrzymanych z 1 Bazy Lotnictwa Transportowego informacji o nieobciążeniu KPRM do końca 2014 r. kosztami, w dniu 11 grudnia 2014 r. Biuro Dyrektora Generalnego wystąpiło o blokadę w wysokości 1 768,0 tys. zł pozostałych w rezerwie celowej środków budżetowych. Ponadto niższe wykorzystanie rezerw na sfinansowanie szkoleń spowodowane było m.in. oszczędnościami w wyniku rozstrzygnięć zamówień publicznych na kwoty niższe niż szacowano na etapie analizy rynku¹³ oraz niższej liczby osób biorących udział w szkoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 63-65, 94-110, 183-188, 721-724, 967-1164)

W wyniku badania wykorzystania przez KPRM środków przeniesionych z rezerwy celowej w kwocie 3 429,4 tys. zł, tj. 88,8% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone.

Z przyznanej z rezerwy ogólnej 2 743,3 tys. zł wykorzystano 2 544,6 tys. zł, tj. 92,8%. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków z rezerwy ogólnej były oszczędności powstałe w wyniku rozstrzygnięcia przetargu na obsługę logistyczną i medialną rocznicy Bitwy pod Monte Casino, niższe niż planowano wydatki na wynagrodzenia członków Zespołu Smoleńskiego i ich udział w konferencjach naukowych i sympozjach.

W wyniku badania wykorzystania przez KPRM środków z rezerwy ogólnej w kwocie 2 544,6 tys. zł, tj. 100% ogólnej kwoty ww. środków ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp i na cele, na jakie zostały utworzone.

Kontrola wykazała, że Szef KPRM, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął cztery decyzje o blokadzie planowanych wydatków budżetowych w 2014 r. na łączną kwotę 4 636,9 tys. zł (w tym 37,1 tys. zł z Budżetu Środków Europejskich) zawiadamiając Ministra Finansów i Ministra Infrastruktury i Rozwoju (MIR). Blokady dotyczyły m.in. środków na realizację zadań z NMF i projektów z programu PROGRESS¹⁴ (1 791,0 tys. zł) środków

¹² Po wydatkowaniu pierwszej transzy środków z rezerwy celowej w kwocie 2 mln zł.

¹³ Głównie na projekty finansowane z programu PROGRESS.

¹⁴ Współfinansowany w ramach programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej PROGRESS (2007 2013).

na realizację PO KL i PT PO (964,7 tys. zł w tym 683,1 tys. zł na wynagrodzenia) oraz na sfinansowanie kosztów związanych z czarterami samolotów (1 768,0 tys. zł).

Ustalono, że w 2014 r. Pełnomocnik Rządu realizował dwa projekty z programu PROGRESS oraz zadania finansowane z NMF.

W pierwotnym planie finansowym na 2014 r. Pełnomocnika Rządu na realizację projektu *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia w regionach* zaplanowano kwotę 86,0 tys. zł. W 2014 r. została ona zwiększona o 268,0 tys. zł¹⁵ z rezerwy celowej oraz o 46,9 tys. zł w wyniku przesunięć wewnętrznych, tj. do kwoty 400,9 tys. zł. Na realizację projektu wydatkowano 322,2 tys. zł.

W pierwotnym planie finansowym na 2014 r. Pełnomocnika Rządu na realizację projektu *Prawo dla ofiar przemocy seksualnej: nowe podejście systemowe. Wszechstronne usługi informacyjne, szkolenia i działania* zaplanowano kwotę 420,0 tys. zł, która w ciągu roku została zwiększona o 660,5 tys. zł z rezerwy celowej oraz o 182,7 tys. zł w wyniku wewnętrznych przesunięć, tj. do kwoty 1 263,1 tys. zł¹⁶. Na realizację projektu wydatkowano 336,9 tys. zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM niskie wykorzystanie zaplanowanych przez Pełnomocnika Rządu środków spowodowane było przede wszystkim znacznymi rozbieżnościami pomiędzy wynikami analiz rynkowych i szacowania wartości zamówienia a cenami oferowanymi przez wykonawców na etapie udzielania zamówień publicznych. Jak wskazał dodatkowo Dyrektor Generalny pełną informację na temat niewydatkowanych środków Biuro Pełnomocnika Rządu uzyskało dopiero w listopadzie 2014 r.

W planie finansowym na zadania finansowane z NMF zaplanowano kwotę 1 069,2 tys. zł, na podstawie wniosku o zapotrzebowanie na środki z NMF. W dniu 24 stycznia 2014 r. Pełnomocnik Rządu zawarł porozumienie z MIR nr 1/2014/FWD, w którym m.in. określono realizację pięciu zadań¹⁷ na łączną kwotę 1 069,2 tys. zł wydatków kwalifikowalnych. W wyniku zawartego aneksu w dniu 28 lipca 2014 r. zmniejszono wysokość wydatków do 215,4 tys. zł¹⁸, na realizację zadań wydatkowano kwotę 162,8 tys. zł. Jak wskazał Dyrektor Generalny niewykorzystana w 2014 r. kwota 999,2 tys. zł w ramach NMF zostanie wykorzystana w 2015 r., a przesunięcie spowodowane jest zaplanowaną na ten rok realizacją, obok realizacji kampanii radiowo – internetowej dotyczącej przeciwdziałania przemocy seksualnej wobec kobiet (finansowanej ze środków NMF), kampanii *Przemoc wobec kobiet jest niedopuszczalna* finansowanej ze środków programu PROGRESS. Założeniem Pełnomocnika jest wzajemne uzupełnianie się kampanii, co może wpłynąć na osiągnięcie lepszego rezultatu.

(dowód akta kontroli str. 24-110, 115-164, 189-191, 725-737, 967-1164, 1120, 1237-1238)

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Na **dotacje** (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 21 214,7 tys. zł (16,6% wydatków w części), co stanowiło 99,6% planu po zmianach (21 289,3 tys. zł). W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 806,7 tys. zł, tj. o 4,0%. W ramach tej grupy wydatkowano: na dotacje podmiotowe 20 361,9 tys. zł (99,8% planu po zmianach), na dotacje celowe 852,8 tys. zł. (96,4% planu po zmianach).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2 485,7 tys. zł (1,9% wydatków w części), co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 43,9 tys. zł, tj. o 1,8 %. Wydatki poniesiono m.in: na świadczenia z tytułu nagród Prezesa Rady Ministrów za rozprawy doktorskie i habilitacyjne oraz działalność naukową i naukowo-techniczną lub artystyczną.

¹⁵ Decyzja MF z dnia 9 kwietnia 2014 r.

¹⁶ 1 073,1 tys. zł, jako wydatki kwalifikowalne.

¹⁷ Polegały one na zorganizowaniu 1) wizyt odnośnie procedur i rezultatów postępowań wobec ofiar przemocy, 2) zorganizowaniu wizyt w celu poznania sposobu informowania społeczeństwa norweskiego o niedopuszczalności przemocy seksualnej, 3) podjęciu działań informacyjno-promocyjnych, 4) zorganizowaniu wizyt odnośnie roli kobiet w biznesie, 5) organizacji wydarzeń promujących ojcostwo.

¹⁸ W związku z powyższym decyzją Szefa KPRM z dnia 7 sierpnia 2014 r. została zablokowana kwota 853,0 tys. zł.

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) wyniosły 97 559,5 tys. zł (76,2% wydatków w części), co stanowiło 97,1% planu po zmianach. Były one niższe niż w 2013 r. o 1 030,3 tys. zł, tj. o 1,0%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 57 810,1 tys. zł (98,8% planu po zmianach) oraz na zakupy towarów i usług – 33 097,7 tys. zł (94,2% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2013 r. o 545,8 tys. zł. Wzrost wynagrodzeń wynikał przede wszystkim z większych niż w 2013 r. wypłat na odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop w związku ze zmianą rządu oraz na nagrody jubileuszowe.

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 830,5 tys. zł (0,6% wydatków w części), co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 162,7 tys. zł, tj. o 24,4%. Całość środków przeznaczono na zakupy inwestycyjne.

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp wyniosły 5 963,7 tys. zł (4,7% wydatków w części), co stanowiło 66,6% planu po zmianach. Główną przyczyną niewykorzystania środków było niepełne zrealizowanie wydatków związanych z wykonaniem projektów z programu PROGRESS i zadań z NMF oraz przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników finansowanych w ramach PO KL i PT PO. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny przyczyną niezrealizowania wydatków na wynagrodzenia była niepełna obsada kadrowa (planowano objęcie współfinansowaniem 24 etatów, a faktycznie objęto 16,8 etatów) przebywanie pracowników na urloпах macierzyńskich i wychowawczych, zwolnieniach lekarskich oraz niższe niż prognozowano wypłaty nagród. Wyjaśnił, że *IP 2 w KPRM dokonała w listopadzie 2014 r. wnikliwej analizy możliwości wykorzystania środków do pokrycia do końca 2014 r. kosztów wypłat wynagrodzeń i wysokości nagród dla pracowników IP 2 i Beneficjenta Systemowego zaangażowanych w realizację projektów IP 2, w której zidentyfikowano oszczędności*. Pozostałe przyczyny niewykorzystania środków w 2014 r. zostały opisane w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia, w części dotyczącej *Realizacji wydatków ze środków przeniesionych z rezerw*.

(dowód: akta kontroli str.: 239, 314-335, 341-344, 350-372)

W ramach tej grupy wydatków największe zostały poniesione na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 3 707,4 tys. zł. (82,9% planu po zmianach),
- dotacje celowe – 600,9 tys. zł (84,4% planu po zmianach),
- szkolenia członków korpusu członków służby cywilnej i pracowników niebędących członkami służby cywilnej 362,5 tys. zł (75,4% planu po zmianach).

Dysponent części 16 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 963,4 tys. zł w terminach określonych w § 22 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁹.

Zobowiązania w części 16 na koniec 2014 r. wyniosły 5 472,1 tys. zł i były wyższe o 852,3 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 111-114, 165-178, 191-219, 233, 725-737)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w części 16 wyniosło 551 etatów²⁰ i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o dziewięć etatów. Największe różnice wystąpiły w grupie:

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 82 ze zm.).

²⁰ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

- członków korpusu służby cywilnej zatrudnienie było niższe o 10 etatów, co wynikało z reorganizacji KPRM m.in. likwidacji Departamentu Skarg Wniosków i Obsługi Rady ds. Uchodźców oraz naturalnej fluktuacji kadr;
- pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia zatrudnienie było wyższe o trzy etaty. Na poczet zwiększenia zatrudnienia w tej grupie zmniejszono plan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Jak podał Dyrektor Generalny KPRM było to spowodowane m. in. potrzebą wsparcia realizacji zadań komórek organizacyjnych KPRM.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wyniosło 7 977,20 zł²¹ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 208,90 zł, tj. o 2,7%.

Największy wzrost wynagrodzenia w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. nastąpił w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a jego przyczyny zostały omówione przy opisie wydatków bieżących.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 2 800,1 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach. W porównaniu do planu pierwotnego z 2013 r. (kwota planu 3 179,0 tys. zł) wydatki te były niższe o 378,9 tys. zł, tj. o 11,9%.

(dowód акта kontroli str.: 415-419, 448-453)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Kontrola NIK obejmująca nadzór dysponenta części i wydatki wykazała, że w ramach części 16, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp, podejmowano następujące działania:

- dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp poprzez m.in. opracowywanie kwartalnych informacji o realizacji budżetu części 16. W informacjach sformułowane wnioski wykorzystywane przez Kierownictwo KPRM do celów zarządczych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć informacje o rzeczywistym wykorzystaniu środków w poszczególnych miesiącach roku w stosunku do przyjętego harmonogramu realizacji wydatków. Informacje te były wykorzystywane do aktualizacji zapotrzebowań na kolejne miesiące. Wskazywano na konieczność stałego monitoringu wydatków, zwłaszcza w rozdziałach, w których wskaźniki wykonania i zaangażowania środków są zdecydowanie wyższe, niż wskaźniki upływu czasu, tak aby kierownictwo KPRM dysponowało informacją o ewentualnej potrzebie przesunięć wewnętrznych między rozdziałami.
- Szef KPRM wykonując funkcję dysponenta głównego części 16, w celu racjonalizacji wydatków podejmował działania polegające m.in. na kontrolowaniu wszystkich wydatków pod względem celowości i gospodarności, przeprowadzaniu wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, dokonywaniu na spotkaniach Kierownictwa KPRM przeglądów procedur w zakresie udzielania zamówień i obiegu dokumentów finansowo – księgowych²², optymalizacji wydatków oraz możliwych do osiągnięcia oszczędności, w krótkim i długim horyzoncie czasowym, uproszczenia i przyspieszenia procesu planowania zamówień, obiegu i opisywania dowodów finansowo-księgowych. KPRM korzysta ponadto z systemu zamówień centralnych, uzyskując oszczędności w zakresie zakupu wybranych dostaw i usług dzięki standaryzacji zamówień i efektowi skali.

(dowód акта kontroli str.: 419-447, 789-910)

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

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

²² W oparciu o dwa zarządzenia Dyrektora Generalnego Nr 31 z 20 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w KPRM, Nr 32 z 20 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych określającej rodzaje i zasady sporządzania dowodów księgowych, a także zasady ich przyjmowania, przekazywania i kontroli.

- prawidłowość procedur przekazania dotacji w łącznej kwocie 21 815,6 tys. zł (tj. 100% przekazanych dotacji), na podstawie harmonogramów zapotrzebowania środków finansowych przesyłanych do KPRM przez beneficjentów ww. dotacji oraz rozstrzygnięcia konkursu na wyłonienie beneficjentów dotacji celowych,
- prawidłowość realizacji oraz rozliczenia zadań finansowanych z dotacji celowych w łącznej kwocie 891,0 tys. zł (tj. 100% przekazanych dotacji celowych), na podstawie umów zawartych w 2014 r. z beneficjentami oraz 600,9 tys. zł w ramach dotacji na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej²³,
- prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 34 513,8 tys. zł (tj. 26,9% tego rodzaju wydatków w części 16), na podstawie próby²⁴ wydatków poniesionych w 2014 r. w KPRM; w ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ (dalej Pzp) w odniesieniu do dwóch postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 264,6 tys. zł; badaniem – pod względem kwalifikowalności - objęto także kwotę 3 564,0 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów w udziałem środków Unii Europejskiej (opis wyników badania przedstawiono w pkt 2.2 wystąpienia).

Łącznie badaniem objęto 57 220,4 tys. zł, tj. 44,7% wydatków budżetu państwa w części 16.

(dowód akta kontroli str.: 314-335, 336-340, 350-363, 710, 950-951, 958-966)

Dotacje

Dotacje podmiotowe były przekazywane do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (8 080,0 tys. zł), Centrum Badania Opinii Społecznej (3 202,0 tys. zł) i Ośrodka Studiów Wschodnich (9 123,0 tys. zł) wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na 2014 r., w okresach miesięcznych. Podziału kwot dokonano na podstawie harmonogramów zapotrzebowania środków finansowych, przesłanych do KPRM przez ww. beneficjentów dotacji podmiotowych.

Dotacje celowe przekazano do dwóch fundacji i trzech stowarzyszeń na organizację spotkań edukacyjnych edukatorów oraz młodzieży polskiej i izraelskiej w Polsce oraz Światowego Jamboree Skautowego Polska 2023. Przyznanie dotacji na organizację spotkań edukacyjnych poprzedzała procedura konkursowa zorganizowana i przeprowadzona stosownie do wymogów określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁶. Dotacji na organizację Światowego Jamboree udzielono Związkowi Harcerstwa Polskiego na podstawie art. 11 b ww. ustawy. Udzielenie dotacji poprzedziła uchwała Rady Ministrów nr 81/2014 z dnia 20 maja 2014 r., w której Rada Ministrów wyraziła wolę współpracy z ZHP w zorganizowaniu tego przedsięwzięcia. Przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenie - zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

Kontrolą objęto także środki wydatkowane na realizację projektów Działania 5.1. PO KL *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* w ramach dotacji celowej, zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie projektów. Środki przekazywane były beneficjentom zgodnie z Zasadami finansowania PO KL. Przekazanie kolejnej transzy dotacji celowej każdorazowo poprzedzone było analizą w zakresie celowości i gospodarności oraz skuteczności i efektywności realizacji celów i zadań w ramach projektów. Środki dotacji celowych przekazywano w formie zaliczki po akceptacji wniosku

²³ Dotacje w 2014r. w ramach PO KL dla: Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – 731,1 tys. zł, w tym 180,9 tys. zł z budżetu państwa, ZUS – 1 868,1 tys. zł, w tym z budżetu państwa 341,4 tys. zł, Uniwersytetu Warszawskiego – 78,6 tys. zł w całości ze środków budżetu państwa.

²⁴ Wydatki wylosowane programem Pomocnik Kontrolera z zastosowaniem metody monetarnej (MUS) w oparciu o plik wygenerowany w KPRM, wydatki dobrane celowo według osądu kontrolera.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

o płatność, w którym beneficjent rozliczył kumulatywnie co najmniej 70 % otrzymanych wcześniej transz dofinansowania.

(dowód akta kontroli str.: 234-238, 240-323, 336-340, 345-414, 454-456, 460-461, 633-634, 656-659, 714-720)

Niewykorzystane środki w wysokości 205,7 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy Kancelarii.

(dowód akta kontroli str.: 710)

Pozostałe wydatki

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 34 513,8 tys. zł, z tego m.in.:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 29 730,4 tys. zł (w tym m.in.: § 4300 – Zakup usług pozostałych – 25 663,2 tys. zł, § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 354,1 tys. zł, § 4420 – Podróże służbowe zagraniczne – 432,8 tys. zł, § 4270 Zakup usług remontowych - 84,5 tys. zł, § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe – 1 860,1 tys. zł), tj. 30,5 % wydatków bieżących poniesionych w części 16
- wydatki majątkowe w kwocie 513,4 tys. zł (§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne 513,4 tys. zł), tj. 61,8 % wydatków majątkowych poniesionych w części 16.

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. Objęte kontrolą postępowania o zamówienia publiczne zostały zrealizowane zgodnie z przepisami Pzp.

(dowód akta kontroli str.: 643-654, 659-661, 667-707, 975-976, 1121)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 4 841,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów o kwotę 2 099,8 tys. zł z rezerw celowych budżetu środków europejskich, z przeznaczeniem na realizację trzech projektów: *Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej, Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie, Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej*. Zmiany te były zgodne z wnioskami MIR zaopiniowanym przez dysponenta części.

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Przyznana z rezerwy celowej budżetu środków europejskich kwota 2 099,8 tys. zł (poz. 98) została wykorzystana w 98,2%. W wyniku badania wykorzystania przez KPRM środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 1 355,3 tys. zł (tj. 64,5 % ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na które rezerwy zostały utworzone, m.in. na szkolenia urzędników administracji rządowej i samorządowej.

Wydatki w części 16 BŚE zostały zrealizowane w kwocie 6 496,2 zł, co stanowiło 134,2 % planu wg ustawy budżetowej na rok 2014 (4 841,0 tys. zł) oraz 93,6% planu po zmianach (6 940,8 tys. zł). W porównaniu do roku 2013 wydatki zrealizowane w 2014 r. były niższe o 13,2 %.

Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w ramach działu 750 Administracja publiczna i dotyczyły Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 16, wynikające z planu limity wydatków nie zostały przekroczone.

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

(dowód akta kontroli str.: 1186-236, 1239-1261)

Ustalono, że zgodnie z planem po zmianach²⁷ docelowy poziom wydatków kwalifikowalnych objętych certyfikacją za 2014 r. przez KPRM miał wynieść 20 000,0 tys. zł. Faktyczne wykonanie wyniosło 13 363,0 tys. zł, tj. 66,8%. Przyczyną było m.in. zmniejszenie wartości projektów realizowanych przez Beneficjentów, w ramach działania 5.1. PO KL, z tego głównie przez Ministra Finansów, który zmniejszył wartość projektów o łączną kwotę 14 092,0 tys. zł, KSAP o 430,0 tys. zł oraz ZUS o 994,0 tys. zł. Powodem były m.in. niższe wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację projektów, mniejsza liczba uczestników szkoleń, niższe koszty wizyt studyjnych, przeniesienie na 2015 r. wydatków przeznaczonych na działania informacyjno-promocyjne (program PROGRESS) oraz oszczędności wynikające z rozstrzygnięć przetargowych.

(dowód akta kontroli str. 967-1122, 1165-1185)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu środków europejskich objęto prawidłowość realizacji wydatków bieżących²⁸ w kwocie 3 564,0 tys. zł (tj. 54,9% tego rodzaju wydatków w części 16), na podstawie próby²⁹ wydatków poniesionych w 2014 r. w Kancelarii. W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do jednego postępowania o zamówienia publiczne o łącznej wartości 8 346,0 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym, na projekty na które uzyskano decyzje o dofinansowanie. Szczegółowe badanie w zakresie kwalifikowalności, którym objęto wydatki w łącznej kwocie 3 564,0 tys. zł (z tego 3 029,4 tys. zł z budżetu środków europejskich i 534,6 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów) poniesione na realizację czterech umów zawartych z wykonawcami poszczególnych projektów wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z decyzji o dofinansowanie. Wykonawca umowy został wybrany w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowane. Stwierdzono, że zlecenia płatności przekazano do BGK w terminach określonych w harmonogramach płatności. Kwoty wskazane w zleceniach płatności oraz w poleceniach przelewu dokonywanych w ramach współfinansowania projektów były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowach oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwoty płatności jak i zapłaty współfinansowania zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych³⁰.

(dowód akta kontroli str. 911-949, 952-957, 1186-1236)

²⁷ Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2014 r. przyjął plan wydatkowania środków w 2014 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. W planie tym (sporządzonym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) m.in. w części dotyczącej KPRM podano, iż docelowy poziom wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE w samym 2014 r. ma wynieść 33 941 tys. zł. Plan ten został zmieniony do kwoty 20 000 tys. zł. Pomimo dokonania zmiany w Informacji o wykorzystaniu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na koniec 2014 r. wraz z rekomendacjami podano m.in., że w KPRM realizacja poziomu certyfikacji wyniosła 13 363 tys. zł, tj. 39,4% (wg kwoty 33 941 tys. zł).

²⁸ W ramach budżetu środków europejskich nie poniesiono wydatków majątkowych.

²⁹ Wydatki wybrane w sposób celowy.

³⁰ W 2015 r. Instytucja Zarządzająca (IZ) PO KL Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przeprowadziła kontrolę realizacji zapisów Porozumienia nr KL/D5.1/2007/1 z dnia 29 października 2007 r. (ze zm.) w sprawie dofinansowania Działania 5.1. Wzmocnienie Potencjału Administracji w ramach PO KL, zawartego pomiędzy MIR i Szeferem KPRM. IZ oceniła pozytywnie sposób realizacji przez IP2 ww. zadań. Stwierdzone uchybienia nie miały kluczowego charakteru. IP2 złożyła zastrzeżenia do ustaleń IZ, procedura odwoławcza do dnia zakończenia kontroli nie została zakończona.

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w części 16 wszystkie wydatki majątkowe w kwocie 830,5 tys. zł (z budżetu środków europejskich nie dokonywano wydatków majątkowych) poniesione zostały na zakupy inwestycyjne. W ramach tych zakupów KPRM nabyła m.in. 20 kompletów radiotelefonów, zakupiła i wdrożyła oprogramowanie tworzące *Zintegrowany System Informatyczny Wspomagający Zarządzanie Zasobami klasy ERP* oraz nabyła elementy systemu alarmowego SSWiN, w celu zwiększenia dotychczasowego bezpieczeństwa obiektów i osób zajmujących kierownicze stanowiska w KPRM.

Ustalono, że w 2014 r. w planie finansowym KPRM zaplanowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 4 495,0 tys. zł, w tym m.in. na inwestycję dotyczącą kompleksowego zabezpieczenia budynków KPRM w zasilanie awaryjne oraz na budowę systemów³¹ Elektroniczny Komitet Rady Ministrów (e-KRM) oraz Centralny Rejestr Karty Polaka (CRKP). W trakcie 2014 r. zrezygnowano z realizacji inwestycji i ww. systemów informatycznych. Pierwotnie zaplanowane wydatki majątkowe, za zgodą Ministra Finansów, zostały zmniejszone do kwoty 831,0 tys. zł, a pozostała część została przeznaczona na sfinansowanie wydatków w ramach § 4300 zakup usług pozostałych.

W uzasadnieniu³² odnośnie zmian ww. wydatków podano m.in., że przyznany przez Ministra Finansów limit wydatków na 2014 r. w wysokości 117 149,0 tys. zł był niższy w stosunku do 2013 r. o 2 862,0 tys. zł. Spowodowało to konieczność dokonania zmian w planie finansowym KPRM polegających na wygoształowaniu środków niezbędnych do realizacji wydatków bieżących Kancelarii z przeznaczeniem na zakup usług pozostałych od CUW, który jest głównym dostawcą usług świadczonych na rzecz KPRM (m.in. usług transportowych, informatycznych, poligraficznych i remontowych). Powodem rezygnacji z części środków na wydatki majątkowe były także przedłużające się prace analityczne oraz formułowanie wymagań odnośnie bezpieczeństwa systemu (e-KRM) oraz konieczność prowadzenia konsultacji z przedstawicielami Centrum Personalizacji Dokumentów MSW oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego celem optymalizacji systemu Centralnego Rejestru Kart Polaka.

(dowód akta kontroli str.:223-231, 725-737)

W budżecie części 16 w układzie zadaniowym zostało ujętych 10 działań zgrupowanych w siedmiu podzadaniach, sześciu zadaniach i pięciu funkcjach państwa. Działania były realizowane także przez jednostki nadzorowane przez KPRM³³.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ-1 Kancelarii dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu adekwatnym do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 16:

- zorganizował system monitorowania realizacji planów jednostek w układzie zadaniowym zarówno w aspekcie finansowym, jak i skuteczności realizowanych zadań, który polegał na opracowywaniu kwartalnych informacji o realizacji budżetu części 16 – KPRM;
- prowadził działania nadzorcze, które polegały na formułowaniu w ww. kwartalnych informacjach wniosków i zaleceń wynikających z analiz aktualnego przebiegu realizacji

³¹ Kwota 1 400,0 tys. zł (§ 6050). Pozostałe wydatki majątkowe w wysokości 3 095,0 tys. zł zaplanowano w § 6060.

³² Przyczyny zmian zostały podane w pismach z dnia 1 lutego i 10 października 2014 r. kierowanych przez KPRM do Ministra Finansów.

³³ Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Centrum Usług Wspólnych.

planu finansowego wykorzystywanych przez Kierownictwo KPRM do celów zarządczych. W KPRM weryfikowano pod względem formalno-rachunkowym sprawozdania Rb-BZ2 od jednostek nadzorowanych i podległych i przekazywano je do Ministerstwa Finansów w terminach wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁴. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM w 2014 r. nie było konieczności podejmowania działań mających na celu zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym jednostek nadzorowanych. Z półrocznych sprawozdań Rb-BZ2 wynikało, iż nie wystąpiło zagrożenie nieosiągnięcia przez jednostki nadzorowane planowanych celów;

- zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 32 ufp weryfikowano zgodność kwot na rok 2014 ujętych w planach w ujęciu zadaniowym tych jednostek z kwotami ujętymi w ich planach w układzie tradycyjnym. Monitorowano, czy w przypadku zmiany planu w układzie tradycyjnym, dokonywano, w razie istnienia takiej konieczności, zmian planu w ujęciu zadaniowym.

Szczegółowe badanie pięciu działań³⁵ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji celów działań, zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej;
- monitoring mierników prowadzony był w oparciu o obowiązujące w KPRM Zarządzenie nr 19 Szefa KPRM z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie opracowania budżetu w układzie zadaniowym³⁶ oraz Procedurę monitorowania wartości mierników w zakresie budżetu dysponenta części 16 – KPRM w 2014 r. Procedura obejmowała siedem z 10 działań realizowanych w części 16, w tym trzy ze zbadanych mierników³⁷, dla tych przypadków monitoring prowadzony był kwartalnie. Procedura nie ma zastosowania do mierników, w przypadku, których wyliczenie wartości uzależnione jest od przeprowadzanych cyklicznie (dwukrotnie w ciągu roku) badań ankietowych³⁸. Ponadto nie ma zastosowania do działania 1.3.1.3. *Przygotowanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym*, który monitorowany jest raz w roku, w celu przygotowania rocznego sprawozdania Rb-BZ1; sprawozdania Rb-BZ1 zostały sporządzone prawidłowo i przekazane do Ministra Finansów w terminie.

(dowód akta kontroli str.: 456-457, 460, 462-463, 464-503, 655-656, 664-665, 975)

Ustalone
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

Opis stanu
faktycznego

Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

W części 16 została przyjęta koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, w której uwzględniono w szczególności:

³⁴ Dz. U. z 2011 r., nr 298, poz. 1766.

³⁵ 1.3.1.1. Obsługa Prezesa Rady Ministrów, 1.3.1.3. Przygotowanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym, 1.3.3. Nadzór nad członkami służby cywilnej oraz ich rozwój zawodowy, 1.3.3.2. Zapewnienie przygotowania członków korpusu służby cywilnej, w tym słuchaczy KSAP, do prawidłowego wykonywania zadań w urzędach administracji publicznej, 2.6.2.2. Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców.

³⁶ Zmianianego zarządzeniami nr 6 z dnia 14 lutego 2014 r., nr 11 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

³⁷ Działania 1.3.3.1., 1.3.3.2., 2.6.2.2.

³⁸ Działania 1.3.1.1., 17.2.9.1.

- charakter działalności i celów oraz skalę dochodów i wydatków (w tym wydatków ponoszonych na realizację projektów dofinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE) jednostek budżetowych funkcjonujących w ramach części budżetowej (środowisko kontroli);
- proces szacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, analizę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz planowane działania przeciwdziałające;
- system informacyjny dotyczący zdarzeń gospodarczych istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości, w którym określono procedury za pomocą których te zdarzenia są identyfikowane, rejestrowane, przetwarzane (w tym, kontrolowane, akceptowane, księgowane) oraz raportowane;
- działania kontrolne ograniczające ryzyko, że mechanizmy kontroli zarządczej nie zdołają na czas zapobiec istotnym nieprawidłowościom lub ich wykryć i skorygować, w których uwzględniono: proces zaciągania zobowiązań finansowych, obieg (w tym terminowości) dokumentów księgowych, podział obowiązków i odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych przed i po realizacji;
- sprawowanie przez kierownictwo nadzoru nad skutecznością systemu kontroli zarządczej poprzez ocenę, czy zapewniono właściwe działanie kontroli oraz ewentualnie podjęto niezbędne działania korygujące.

Koncepcja kontroli zarządczej w powyższym zakresie została częściowo opisana i przyjęta do stosowania m.in. w Regulaminie organizacyjnym KPRM, Zasadach Rachunkowości, Zarządzeniu nr 32 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Zarządzeniu nr 7 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 19 kwietnia 2010 r. (ze zm.) w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w KPRM, Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Biura Budżetowo – Finansowego, procedurach Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód akta kontroli str.: 458-459, 504-578, 589-632, 661-665, 708-709)

Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 16 koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które przeprowadzono na próbie 26 dowodów księgowych³⁹ wykazało, że:

- ustanowione formalnie działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w powyższym zakresie były przestrzegane;
- faktyczne działania w okresie objętym kontrolą podejmowane przez pracowników KPRM w zakresie kontroli sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne; potwierdzają to ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w niniejszym punkcie wystąpienia.

(dowód akta kontroli str.: 579 - 588, 635 - 642)

Prawidłowość sprawozdań

Ustalono, że dysponent części 16 dokonywał kontroli sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym. Otrzymał on

³⁹ Dobranych celowo z uwagi na tematykę kontroli zarządczej, dodatkowo analizowano prawidłowość udzielonych dotacji celowych oraz trzy procedury udzielenia zamówienia publicznego na podstawie ustawy Pzp.

sprawozdania budżetowe od jednostek podległych⁴⁰ w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁴¹. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

Przekazane przez podległych dysponentów sprawozdania roczne nie były korygowane.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych KPRM⁴², 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 ze sporządzonym 18 lutego 2014 r. zestawieniem obrotów i sald. W sprawozdaniach rocznych nie dokonywano korekt.

(dowód akta kontroli str.: 737-786)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji budżetu państwa w części 16 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Warszawa, dnia kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

⁴⁰ Dotyczy tylko sprawozdań Rb-Z i Rb-N, które sporządzane są przez KSAP, CUW i OSW.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119), 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. z 2014 r., poz. 1773).

⁴² Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE 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 za okres od początku roku do 31 grudnia 2014, innych, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń na koniec IV kwartał 2014 r., Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2014 r.,