



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.05.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 27 - Informatyzacja
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Mirosława Guguła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96838 z dnia 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Piotr Bielecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96853 z dnia 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa (dalej MC lub Ministerstwo); 5
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji od 16 listopada 2015 r., poprzednio Andrzej Halicki, Minister Administracji i Cyfryzacji od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 710-713)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i terminy oznaczają:

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli,
- MC – Ministerstwo Cyfryzacji,
- MAiC – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- Minister – Minister Cyfryzacji lub b. Minister Administracji i Cyfryzacji,
- MIR – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
- MF – Minister Finansów,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹,
- ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²,
- ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³,
- PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- PO PC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa,
- CPPC – Centrum Projektów Polska Cyfrowa,
- CCA – Centrum Cyfrowej Administracji,
- PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

II. Wprowadzenie

Ministerstwo Cyfryzacji zostało utworzone w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji⁴. Do dnia 15 listopada 2015 r. dysponentem części 27 – Informatyzacja był Minister Administracji i Cyfryzacji⁵,

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. U. poz. 2077).

⁵ Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1254).

a następnie - Minister Cyfryzacji⁶. W 2015 r. w ramach tej części funkcjonowało dwóch dysponentów III stopnia, tj. Dyrektor Generalny Ministerstwa i Dyrektor CCA⁷ oraz dysponent II stopnia, tj. Dyrektor CPPC⁸.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. znowelizowanej 16 grudnia 2015 r.⁹ w części 27 - Informatyzacja.

W ramach części 27 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zadania z zakresu: informatyzacji administracji publicznej, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, rozwoju usług świadczonych drogą elektroniczną.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹⁰,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Zrealizowane w 2015 r. w części 27 dochody wyniosły 15 467,8 tys. zł, w tym 32,3 tys. zł (0,2%) stanowiły dochody zrealizowane przez Ministerstwo.

W 2015 r. w części 27 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 247 900,3 tys. zł, w tym 22 793,1 tys. zł (9,2%) stanowiły wydatki zrealizowane przez Ministerstwo. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1 143 895,8 tys. zł, w tym 2 943,0 tys. zł (0,3%) na projekty realizowane przez Ministerstwo.

(Dowód: akta kontroli str. 567-709, 1174-1183)

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie¹¹ ocenia wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 27 – Informatyzacja.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1910) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. poz. 2090).

⁷ Zarządzenie nr 40 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 października 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Centrum Projektów Informatycznych na Centrum Cyfrowej Administracji oraz nadania statutu Centrum Cyfrowej Administracji (Dz. Urz. poz. 63, ze zm.).

⁸ Zarządzenie nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz nadania statutu Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Dz. Urz. poz. 10) oraz zarządzenie nr 26 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Dz. Urz. poz. 40, ze zm.).

⁹ Dz. U. poz. 153, ze zm.

¹⁰ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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.

W wyniku kontroli 23,0% wydatków budżetu państwa i 0,7% wydatków budżetu środków europejskich zrealizowanych przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) w części 27 stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków w zbadanej próbie pięciu działań osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 27 – Informatyzacja oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa.

Sprawozdania łączne dysponenta części 27 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdania własnego dysponenta części oraz ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Ministerstwa na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹², sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴;

W związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie, które dokonały się w listopadzie 2015 r. nie zamknięto ksiąg rachunkowych MAiC i nie otwarto ksiąg rachunkowych MC, nie sporządzono sprawozdań związanych z zakończeniem funkcjonowania Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i nie otworzono rachunków bankowych dla nowoutworzonego Ministerstwa Cyfryzacji. Powyższe zaniechania nie miały wpływu na wykonanie budżetu państwa, jednak negatywnie wpływają na przejrzystość finansów publicznych.

Ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość polegająca na nierzetelnym zaplanowaniu wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) miała wpływ na realizację budżetu w tej części. W 2015 r. Ministerstwo zrealizowało zaledwie 61,7% planu po zmianach (36 961,6 tys. zł), a niewykorzystana kwota 14 168,5 tys. zł stanowiła 5,7% wydatków części 27.

Ponadto stwierdzono opisane poniżej nieprawidłowości, które nie miały wpływu na wykonanie budżetu państwa w 2015 r.:

1. jedno z trzech zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zrealizowano z naruszeniem przepisów Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji,

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

¹³ 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).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

2. w przypadku siedmiu z 39 zbadanych dokumentów księgowych przekroczono czas ich obiegu wewnętrznego określony w Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, a jeden nie spełniał wszystkich wymagań określonych w ustawie z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵.

Uwzględniając powyższe nieprawidłowości NIK stwierdza, iż nadzór dysponenta części 27 w zakresie prawidłowości wykorzystania środków finansowych (art. 175 ust. 2 pkt 3 ufp) nie był skuteczny.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla części 27 zaplanowano w kwocie 50,0 tys. zł, tj. o 20,0 tys. zł większej (o 66,7%) niż w 2014 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹⁶ plan dochodów został zwiększony do kwoty 12 230,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 15 467,8 tys. zł i były wyższe o 26,5% od kwoty planowanej po zmianie. Wyższa realizacja planu dochodów w części 27 wynikała głównie z uzyskania wpływów z tytułu: zwrotów dotacji celowych od beneficjentów PO IG; odsetek od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości; kar umownych oraz odsetek za zwłokę w ich zapłacie; różnic kursowych. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 10,3%.

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 27 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 20 642,5 tys. zł. Dotyczyły one głównie: odsetek od dotacji i płatności, grzywien i innych kar pieniężnych, zwrotów dotacji. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 7 313,0 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 4 155,2 tys. zł i były wyższe o 2 995,0 tys. zł, tj. o 258,1 % od zaległości na koniec 2014 r. Zaległości wystąpiły głównie w CPPC (88,0%) i dotyczyły m.in. naliczonych do zwrotu środków z tytułu wydatków niekwalifikowanych wraz z odsetkami beneficjentów PO IG.

(Dowód: akta kontroli str. 578-587, 2006-2035)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu państwa w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 222 391,0 tys. zł. W trakcie roku wydatki te zostały zwiększone per saldo o kwotę 54 863,4 tys. zł, do kwoty 277 254,4 tys. zł. Zmiany planowanej kwoty wydatków wynikały m.in.:

- ze zwiększenia o kwotę 45 212,5 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa na podstawie 13 decyzji MF (w tym trzech korekt), z przeznaczeniem m.in.:
 - dla PARP na współfinansowanie priorytetu 8 Społeczeństwo Informacyjne - zwiększenie innowacyjności gospodarki, w ramach PO IG 2007-2013 (18 247,0 tys. zł),
 - dla CPPC na refundację poniesionych wydatków oraz wypłatę zaliczek na rzecz beneficjentów realizujących projekty w ramach VII i VIII osi priorytetowej (13 841,2 tys. zł),

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

¹⁶ Wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 16 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2195).

- dla CCA na realizację projektu ePUAP2 w ramach PO IG 2007-2013 (3 496,4 tys. zł),
- dla CCA na realizację projektu System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego (SIPR) w ramach PO IG (3 754,7 tys. zł),
- na realizację zadania, którego przedmiotem była budowa i dostosowanie stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych (3 961,6 tys. zł),
- na realizację zadania pn. "Działania na rzecz poprawy dostępności zasobów i serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych i seniorów" (1 897,8 tys. zł),
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 1 058,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF do cz. 26 na realizację zadań w ramach projektu systemowego – działania na rzecz szerokopasmowego dostępu do internetu oraz dotację dla Partnera – Stowarzyszenia Miasta w Internecie w ramach PO IG,
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 866,4 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF do cz. 43 na sfinansowanie realizacji projektu w ramach PO KL, Priorytet I Zatrudnienie i Integracja Społeczna, Działanie 1.3 Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej, Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej,
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 150,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji Ministra Administracji i Cyfryzacji do cz. 43 na budowę Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 750,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF z części 17 na zapewnienie wykwalifikowanych zasobów kadrowych oraz narzędzi służących realizacji PO PC 2014-2020 przez CPPC,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 69,9 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF z cz. 43 na realizację projektu w ramach 8 osi priorytetowej, działania 8.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu eInclusion w ramach PO IG,
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 260,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie §2 ust. 1 pkt 4¹⁷ rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 4 058,1 tys. zł w wyniku jej przeniesienia na podstawie decyzji Ministra Cyfryzacji w związku z objęciem przez dział Informatyzacja spraw związanych z telekomunikacją,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 173,6 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF z cz. 17 na realizowanie projektów priorytetu 8 społeczeństwo informacyjne - zwiększenie innowacyjności gospodarki PO IG 2007-2013,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 6 933,7 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych

¹⁷ Rozporządzenie z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 1882).

wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2015¹⁸ z cz. 17 i 43 (4 947,8 tys. zł) oraz cz. 26 (1 985,8 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 486-489, 814-816, 831-836, 1367-1368)

Minister, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, dokonał w 2015 r. zmian planu wydatków w części 27 (69 decyzji, w tym 11 decyzji dotyczących wydatków majątkowych), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Ponadto na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Cyfryzacji, Minister Finansów wyraził zgodę na dokonanie trzech zmian planu wydatków majątkowych na kwotę 1 841,0 tys. zł¹⁹. Dokonane zmiany wydatków majątkowych 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 2015 r. zmian planu wydatków Ministerstwa (17 decyzji na łączną kwotę 1 474, 4 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału.

(Dowód: akta kontroli str. 323-327, 814-836, 1367-1368)

W 2015 r. dysponent części 27 wydał 4 decyzje w sprawie blokady wydatków na łączną kwotę 8 844,6 tys. zł²⁰. Blokad dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających potrzebę ich blokowania. Powodem blokowania środków budżetowych był nadmiar środków wynikający m.in. z:

- uzyskania niższych cen w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego,
- unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup czasu antenowego na potrzeby emisji materiałów informacyjno – promocyjnych dotyczących naboru wniosków w konkursach PO PC w rozgłoszeniach radiowych publicznych oraz komercyjnych o zasięgu ogólnopolskim oraz w wyniku anulowania zamówienia publicznego na opracowanie i opublikowanie w mediach elektronicznych 5 artykułów sponsorowanych,
- mniejszego, niż zaplanowano, wykorzystania usług wsparcia zewnętrznego.

(Dowód: akta kontroli str. 1087-1130)

Wydatki budżetu państwa w 2015 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 247 900,3 tys. zł, co stanowiło 89,4% planu po zmianach (277 254,4 tys. zł).

Najwyższy udział w strukturze wydatków miały wydatki w następujących działach:

- 750 – Administracja publiczna – 147 463,5 tys. zł (59,5% wydatków w części), co stanowiło 86,7% planu po zmianach. Największe wydatki zrealizowano w rozdziałach:
 - 75077 – Centrum Projektów Polska Cyfrowa – 109 313,3 tys. zł (74,1 % wydatków działu), co stanowiło 94,5% planu po zmianach.

¹⁸ Dz. U. poz. 2268

¹⁹ Zgody MF dotyczyły przeniesienia wydatków majątkowych na: projekt pn. Wyposażenie Instytucji PARP w 2015 r.; zakup sprzętu komputerowego w ramach projektów działania 8.3 ósmej osi priorytetowej PO IG; sfinansowanie prac remontowych CCA w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynku przy ul. Syreny 23 w Warszawie.

²⁰ Blokad zostały dokonane w dniach: 23 września 2015 r., 29 października 2015 r., 10 listopada 2015 r., 21 grudnia 2015 r.

- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej – 20 901,0 tys. zł (14,2% wydatków działu), co stanowiło 62,0% planu po zmianach
- 150 – Przetwórstwo przemysłowe – 79 050,9 tys. zł (31,9% wydatków w części), co stanowiło 98,1% planu po zmianach. Wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (na dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich).

(Dowód: akta kontroli str. 588-613)

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 22 793,1 tys. zł, co stanowiło 69,3% planu według znowelizowanej ustawy budżetowej (32 916,0 tys. zł) i 61,7% planu po zmianach (36 961,6 tys. zł). W porównaniu z wydatkami zrealizowanymi w 2014 r. (16 995,9 tys. zł) stanowiły one 134,1%. Przyczyny niskiej realizacji wydatków zostały opisane poniżej w nieprawidłowościach.

(Dowód: akta kontroli str. 1176-1202)

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

(Dowód: akta kontroli str. 588-613, 1200-1202, 1367-1368)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 45 212,5 tys. zł wykorzystano 43 678,6 tys. zł, tj. 96,6%. Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było głównie rezygnacją z udziału w projekcie dotyczącym budowy lub dostosowania stron internetowych dla osób niepełnosprawnych przez dziewięciu beneficjentów, którzy zostali pierwotnie objęci dofinansowaniem w ramach ww. zadania (775,6 tys. zł) oraz zwrotami dotacji niewykorzystanych przez pozostałych beneficjentów tego projektu (489,2 tys. zł).

Szczegółowa kontrola wykorzystania przez dysponenta części 27 środków przeniesionych z rezerw celowych na podstawie trzech decyzji²¹ MF w łącznej kwocie 24 106,5 tys. zł (53,3 % środków, które zwiększyły wydatki w tej części z tytułu rezerw) wykazała, że wykorzystywano je zgodnie z przepisami ufp, na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj.:

- współfinansowanie priorytetu 8 społeczeństwo informacyjne - zwiększenie innowacyjności gospodarki Działanie 8.1 - Wspieranie wdrożenia elektronicznego biznesu typu B2B w ramach POIG 2007-2013 dla PARP,
- realizację zadania pn. "Działania na rzecz poprawy dostępności zasobów i serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych i seniorów",
- na realizację zadania którego przedmiotem była budowa i dostosowanie stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W wyniku badania wykorzystania przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych na podstawie dwóch decyzji²² MF w łącznej kwocie 13,8 tys. zł ustalono, że wykorzystywano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem

²¹ Decyzje nr MF/FS10/003988/2015 z 14.10.2015 r., MF/FS10/003043/2015 z 23.09.2015 r., MF/IP6/002188/2015/POIG/991.305.24.522 z 20.07.2015 r.;

²² Decyzje MF/FS10/002430/2015 z 27.07.2015 r. oraz MF/FS10/004192/2015 z 12.10.2015 r.

1 grudnia 2014 i 1 grudnia 2015 r. Z przyznanych środków wykorzystano 13,5 tys. zł, tj. 97,8%.

(Dowód: akta kontroli str. 327-489, 1999-2005)

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Na **dotacje** wydatkowano kwotę 107 793,0 tys. zł (43,5% wydatków w części), co stanowiło 97,5% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. wydatki te były niższe o 51 819,6 tys. zł, tj. o 32,5%.

Poniesione w 2015 r. wydatki dotyczyły m.in. dofinansowania realizacji projektów w ramach PO IG²³, a także dofinansowania projektów informatycznych podmiotów realizujących zadania publiczne²⁴ związane z budową i dostosowaniem stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 159,4 tys. zł (0,07% wydatków w części), tj. 25,4% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. były one wyższe o 16,9 tys. zł, tj. o 11,9%. Najwięcej wydatków poniosło CCA (65,1% wydatków w tej grupie ogółem). Wydatki były ponoszone głównie na dopłaty do okularów korekcyjnych, ekwiwalenty za używanie własnego obuwia roboczego i odzieży oraz za jej pranie, zakup odzieży, środków ochrony i higieny osobistej, wodę pitną dla pracowników.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 46,2 tys. zł (83,6% planu po zmianach).

Niska realizacja wydatków w tej grupie ekonomicznej wynikała z niedokonania wypłat odpraw dla pracowników CCA w związku z niepodjęciem decyzji w 2015 r. dotyczącej likwidacji tej jednostki oraz z wydłużeniem terminów zakończenia realizacji projektów.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 61 667,6 tys. zł (24,9% wydatków w części), tj. 74,0% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2014 r. o 2 956,8 tys. zł, tj. o 5,0%. Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń - 33 214,6 tys. zł (89,1% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług - 20 360,2 tys. zł (68,7% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były wyższe w porównaniu z 2014 r. o 1 347,7 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 630,4 tys. zł, tj. 33,9% planu po zmianach.

Zrealizowane wydatki bieżące Ministerstwa jako dysponenta III stopnia wyniosły 19 374,1 tys. zł, tj. 61,8% planu po zmianach (w tym wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 133,9 tys. zł, tj. 14,5% planu po zmianach). Przyczyny niskiego wykonania wydatków bieżących Ministerstwa (dysponenta III stopnia) zostały opisane poniżej w punkcie dotyczącym nieprawidłowości.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe nie przekraczały dopuszczalnego limitu określonego w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²⁵.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 78 280,2 tys. zł (31,6% wydatków w części), tj. 94,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. wydatki były niższe o 16 539,3 tys. zł, tj. o 17,5%.

²³ Ósma i dziewiąta oś priorytetowa – działania 8.1, 8.2, 9.2.

²⁴ Określonych w art. 12c ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114), w tym m.in. fundacje, stowarzyszenia, inne jednostki sektora finansów publicznych, gminy, powiaty.

²⁵ Dz. U. poz. 1877, ze zm.

W Ministerstwie (dysponent III stopnia) zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 3 372,8 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. wydatki majątkowe Ministerstwa były wyższe o 2 433,8 tys. zł, tj. o 259,2%. Wzrost ten był związany z przeniesieniem pod koniec roku 2015 środków w kwocie 3 221,0 tys. zł z części 17 z przeznaczeniem m.in. na realizację inwestycji budowlanej związanej z przebudową siedziby Ministerstwa. Ich niska realizacja wynikała głównie z: dostawy sprzętu w cenach niższych niż zakładane²⁶, rezygnacji z zakupu dodatkowego wolumenu danych do oprogramowania klasy SIEM oraz rezygnacji z zakupu oprogramowania do zarządzania zabezpieczeniami sieci LAN i WLAN. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że zakupy te zostaną zrealizowane w zakresie obejmującym również zmodernizowaną część budynku Ministerstwa.

(Dowód: akta kontroli str. 817-1086, 1176-1203, 1369-1474, 2006-2089)

Zobowiązania w części 27 budżetu państwa na koniec 2015 r. wyniosły 5 750,0 tys. zł i były wyższe o 3 341,7 tys. zł, tj. o 138,8% niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. (2 408,3 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz składki członkowskiej International Telecommunication Union. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 588-596, 2006-2035)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w części 27 wyniosło 358 osób i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 8 osób. Zmiany zatrudnienia wystąpiły:

- w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (zmniejszenie zatrudniania o 3 osoby),
- w grupie członków korpusu służby cywilnej (wzrost zatrudnienia o 11 osób).

Wzrost w 2015 r. przeciętnego zatrudnienia w części 27 wynikał ze zwiększonego zatrudnienia w Ministerstwie (dysponent III stopnia) o 16 osób przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w CPPC o 4 osoby i zmniejszeniu zatrudnienia w CCA o 12 osób. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, wzrost zatrudnienia wiązał się z wprowadzoną w listopadzie i grudniu 2015 r. nową organizacją zakresów działania powołanych w dniu 16 listopada 2015 r. ministrów: Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji²⁷ z dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zostały wyłączone komórki obsługujące sprawy działów administracja publiczna, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, łączność oraz pracownicy obsługujący te działy. Rozporządzenie to wprowadziło konieczność zapewnienia odpowiedniej obsługi w ministerstwach po zmianie zakresów działania.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. w części 27 wyniosło 7 841,6 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2014 r. wzrosło o 309,1 zł, tj. o 4,1%.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, przyczynami wzrostu w 2015 r., w porównaniu do 2014 r., przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia była m.in. wypłata dwóch nagród jubileuszowych w MC, zatrudnienie w CCA pracowników o wyższych kwalifikacjach, którzy otrzymali wyższe wynagrodzenia oraz wypłata wynagrodzenia dla odwołanych w 2015 r. podsekretarzy stanu w MAiC, którzy przez okres 2-3 miesięcy pobierali wynagrodzenie po odwołaniu ze stanowiska kierowniczego na

²⁶ Na przykład niższe od planowanych o 517,1 tys. zł koszty zakupu sprzętu informatycznego i oprogramowania przeznaczonego dla PARP.

²⁷ Dz. U. poz. 2077.

podstawie art. 5 ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁸.

(Dowód: akta kontroli str.1131-1173)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W 2015 r. Minister prowadził księgi rachunkowe wspólnie dla części: 17 (Administracja publiczna), 26 (Łączność), 27 (Informatyzacja), 43 (Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne). Szczegółowym badaniem pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki w kwocie 5 236,5 tys. zł, tj. 23,0% wydatków w Ministerstwie Cyfryzacji (dysponenta III stopnia). Doбору próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części 27 - Informatyzacja. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁹) spośród 3 696 zapisów księgowych o łącznej wartości 23 988,3 tys. zł. Badaniem objęto 56 zapisów księgowych³⁰ na kwotę ogółem 5 236,5 tys. zł, z tego:

- 1 zapis na kwotę 0,938 tys. zł dotyczący świadczeń na rzecz osób fizycznych, tj. 2,0% tego rodzaju wydatków,
- 46 zapisów na kwotę 2 318,8 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, tj. 12,0% tego rodzaju wydatków (w tym 1 597,7 tys. zł zakup towarów i usług),
- 9 zapisów na kwotę 2 916,8 tys. zł obejmujących wydatki majątkowe, tj. 86,5% tego rodzaju wydatków.

Próba wydatków dobranych celowo wynosiła 783,9 tys. zł³¹. Badaniem pod względem kwalifikowalności objęto także kwotę 3,6 tys. zł budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków (z wyjątkiem przypadków, które zostały opisane w nieprawidłowościach) dokonano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 2 054,2 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1682-1998)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego³² na łączną kwotę 2 904,9 tys. zł, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp mających wpływ na wynik postępowania. Pozostałe nieprawidłowości, zostały opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

²⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430, ze zm.

²⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości operacji.

³⁰ Dotyczących 39 dowodów księgowych.

³¹ Dotyczyła wydatków rozksięgowanych na dowodach wybranych w próbie losowej.

³² Dotyczy postępowania nr: 20/MAC/PN/15, pn. Remont zachodniego skrzydła budynku stanowiącego siedzibę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji położonego w Warszawie przy ul. Królewskiej 27 wraz z dostawą; 40/MAC/PN/15, pn. Dostawa, instalacja i konfiguracja drugiej linii firewall; 19/MAC/PN/15, pn. Wykonanie i dostawa artykułów promocyjnych;

Dotacje

U dysponenta części 27 kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje celowe udzielone z budżetu państwa dla PARP na łączną kwotę 79 050,9 tys. zł³³, tj. 73,3% ogółu wypłaconych w tej części dotacji.

Dotacji udzielono w ramach zawartych umów o dofinansowanie³⁴: działania 8.1 „Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej” oraz 8.2 „Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B” (ósma oś priorytetowa), projektu systemowego – „Wspieramy e-Biznes – budowa systemowej konkurencyjności w sferze e-gospodarki wokół beneficjentów działań 8.1 i 8.2”, PO PT - działanie 9.2 „Wyposażenie instytucji PARP w 2015 r.” (dziewiąta oś priorytetowa).

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania. W terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf, rozliczono dwie dotacje, natomiast w jednym przypadku, do dnia zakończenia czynności kontrolnych trwała weryfikacja wniosku o płatność końcową.

(Dowód: akta kontroli str. 1367-1413)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie zaplanowano wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia), co skutkowało niewykorzystaniem na koniec 2015 r. środków w kwocie 14 168,5 tys. zł (38,3% planu po zmianach). Największy wpływ na niską realizację wydatków miały wydatki bieżące, w ramach których z zaplanowanej kwoty 31 373,5 tys. zł nie wykorzystano 11 999,4 tys. zł (38,2%).

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że wykonanie wydatków Ministerstwa w ww. stosunku wynika głównie z początkowego etapu realizacji PO PC (z tego powodu nie zrealizowano wydatków bieżących w kwocie 4 315,9 tys. zł, a także wydatków majątkowych w kwocie 600,0 tys.) oraz z ograniczenia wydatków bieżących Ministerstwa, tj. służbowych podróży zagranicznych i krajowych, usług telekomunikacyjnych, zakupu energii, zakupu materiałów i wyposażenia oraz wynagrodzeń bezosobowych i ekspertyz, w związku ze zmianami organizacyjnymi w strukturze administracji rządowej, które miały miejsce pod koniec 2015 r. na kwotę 2 608,1 tys. zł, co stanowiło 38,7% planu tych wydatków po zmianach (6 734,2 tys. zł).

³³ Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, rozdział 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, §§ 2008, 2009, 6208, 6209.

³⁴ 1) umowa z 10 lutego 2015 r. nr POIG.PARP.08.01.02/15-00 przeznaczona na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach PO IG, 2007-2013 Priorytetu VIII Społeczeństwo informacyjne: Działanie 8.1 – Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej oraz Działanie 8.2 – Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B, zmienianej aneksami z 31 lipca oraz 21 grudnia 2015 r.). 2) umowa z 28 listopada 2013 r. na dofinansowanie Projektu systemowego „Wspieramy e-biznes – budowa systemowej konkurencyjności w sferze e-gospodarki wokół beneficjentów działań 8.1. i 8.2. PO IG” w ramach 8 osi priorytetowej PO IG, 2007 – 2013, zmienianej aneksem z 5 grudnia 2014 r. 3) umowa z 28 stycznia 2015 r. o dofinansowanie w ramach IX osi priorytetowej PO IG, działania 9.2 na realizację Projektu pt.: „Wyposażenie instytucji PARP w 2015 r.”, zmieniana aneksem z 29 grudnia 2015 r.

Z niewykorzystanych środków PO PC pozostających w dyspozycji Ministerstwa (dysponent III stopnia) nie dokonano blokady niewykorzystanych środków.

Zdaniem NIK, wydatki na PO PC powinny zostać zaplanowane z uwzględnieniem początkowego etapu realizacji tego programu, natomiast zmiany organizacyjne dotyczące Ministerstwa pod koniec 2015 r. nie mogły mieć decydującego wpływu na niewykorzystanie 4 126,1 tys. zł zaplanowanych wydatków bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 588-613, 1087-1130, 1174-1202, 2006-2089)

2. W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁵ bez podania przyczyn odwołano³⁶ ze składu komisji jednego jej członka, co było niezgodne z postanowieniem § 19 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, które stanowi, że decyzja o odwołaniu członka komisji przetargowej powinna wskazywać przyczyny odwołania. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił brak podania w decyzji przyczyn omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 13-60, 70-94, 102-105)

Ponadto, w pkt 3 protokołu z tego postępowania, nie wskazano naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych MAC, który sprawował nadzór nad prawidłowością dokumentacji przetargowej, co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁷. Ustalono również, że w protokole niezgodnie ze stanem faktycznym podano wartość netto całkowitego zamówienia (pkt 2 protokołu) wskazując kwotę 3 519,6 tys. euro, a zgodnie z dokumentacją źródłową powinno być 2 593,2 tys. euro. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że niewskazanie w ww. protokole naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych wynikało z przeoczenia, natomiast w odniesieniu do wartości zamówienia doszło do omyłki, gdyż wpisana została wartość netto w złotych zamówień uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 70-101, 212-221)

3. W wyniku szczegółowego badania 39 dowodów dokumentujących poniesione wydatki na łączną kwotę 5 235,6 tys. zł stwierdzono, że:
 - a) w przypadku 7 dowodów³⁸ na kwotę 331,8 tys. zł³⁹ obieg dokumentów wynosił od 7 do 14 dni od daty wpływu, podczas gdy zgodnie z § 38 ust. 6 załącznika do zarządzenia nr 22/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie wprowadzania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

³⁵ Nr 20/MAC/PN/15 pt. Remont zachodniego skrzydła budynku stanowiącego siedzibę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji położonego w Warszawie przy ul. Królewskiej 27 wraz z dostawą.

³⁶ Decyzją Zastępcy Dyrektora DBiF z dnia 22 lipca 2015 r. zmieniającej decyzję w sprawie powołania komisji przetargowej.

³⁷ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

³⁸ Faktura nr FVG/00066/09/15/Sp z dnia 2 września 2015 r.; Faktura nr 27/V/2015 z dnia 18 listopada 2015 r.; Faktura nr 3/07/2015 z dnia 17 lipca 2015 r.; Faktura FRA 230651/16 z dnia 30 września 2015 r.; Faktura VAT 248/SOF/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.; Faktura nr F/001570/15 z dnia 2 września 2015 r.; Faktura 25/11/2015 z dnia 26 listopada 2015 r.

³⁹ Kwota dotyczy wydatków poniesionych z cz. 27.

z dnia 23 marca 2012 r.⁴⁰, obieg dokumentów księgowych nie powinien przekraczać 3 dni od daty ich wpływu.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Pan Daniel Kasprzak wyjaśnił, że: przypadki późniejszego przekazywania faktur do DBiF spowodowane były złożonością przedmiotów zamówienia, koniecznością podpisania protokołów odbioru, weryfikacją, poprawności funkcjonowania zakupionych urządzeń oraz zmianą organizacyjną w ostatnim kwartale 2015 r., a także zmianą w częściach budżetowych MC.

b) W przypadku jednego dokumentu⁴¹ na kwotę 254,8 tys. zł opis treści operacji gospodarczej w dzienniku różnił się od opisu wskazanego na dowodzie księgowym (fakturze), co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.

Zastępca Dyrektora DBiF MC, Pani Halina Tymczyszyn wyjaśniła, że we wskazanych dokumentach doszło do przeoczenia i nie poprawienia treści operacji gospodarczej. Jednocześnie dodała, że DBiF dołoży wszelkich starań, aby bardziej uważnie ewidencjować dokumenty wprowadzane do ksiąg Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1682-1998)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK stwierdzone podczas kontroli pomyłki i przeoczenia, będące przyczynami ww. nieprawidłowości świadczą o tym, że nadzór i kontrola dysponenta w tym zakresie nie były skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 70-101, 212-221, 1682-1998)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 940 449,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o 211 174,1 tys. zł. Dysponent części 27 nie podejmował decyzji o blokowaniu planowanych wydatków. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia per saldo o 217 965,8 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa na podstawie dziewięciu (wraz z dwiema korektami) decyzji MF,
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 5 987,0 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF do cz. 26 na realizację zadań w ramach projektu systemowego – działania na rzecz szerokopasmowego dostępu do internetu oraz dotację dla Partnera – Stowarzyszenia Miasta w Internecie w ramach PO IG,
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 4 042,4 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF do cz. 43 na sfinansowanie realizacji w ramach PO KL projektu Zatrudnienie i Integracja Społeczna oraz projektów na rzecz społeczności romskiej,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 366,9 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji MF z cz. 43 na realizację w ramach PO IG działania 8.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu eInclusion,

⁴⁰ Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 19/2015 r. Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzania Instrukcji Obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

⁴¹ Faktura nr 3/07/2015 z dnia 17 lipca 2015 r.

- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 118,5 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie decyzji Ministra Cyfryzacji w związku z przejęciem przez dział Informatyzacja spraw związanych z telekomunikacją,
- ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 2 752,4 tys. zł w związku z jej przeniesieniem na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z cz. 26.

W 2015 r. Minister realizując uprawnienia dysponenta 27 części budżetowej dokonał 28 decyzjami zmian planu wydatków polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami w ramach części i działu klasyfikacji wydatków, w tym 4 decyzjami dokonał zmian planu wydatków majątkowych. Ponadto, na wniosek Ministra, Minister Finansów wyraził zgodę na dokonanie 3 zmian w planie wydatków majątkowych na kwotę 9 385,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 837-838, 997-998, 1131-1173)

Badaniu poddano pięć ostatnich decyzji⁴² wprowadzających zmiany w planie wydatków w budżecie środków europejskich na łączną kwotę 601,7 tys. zł. Stwierdzono, że zmiany w planie wydatków wprowadzone ww. decyzjami były celowe.

(Dowód: akta kontroli str. 997-1039)

Wydatki budżetu środków europejskich w 2015 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 1 143 895,5 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach (1 151 623,1 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. wydatki zrealizowane w 2015 r. były niższe o 20,0%.

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

- dział 750 – Administracja publiczna – 706 532,1 tys. zł (61,8% wydatków części), co stanowiło 99,1% planu po zmianach; w ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75077 – Centrum Projektów Polska Cyfrowa – 659 980,5 tys. zł (93,4% wydatków w dziale), co stanowiło 99,4% planu po zmianach,
- dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe – 404 333,6 tys. zł (35,3% wydatków części), co stanowiło 100,0% planu po zmianach; poniesionych wyłącznie w rozdziale 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 2 943,1 tys. zł, tj. 80,1% planu po zmianach (3 635,2 tys. zł).

Wydatki pochodzące z budżetu środków europejskich cz. 27 zostały poniesione w szczególności:

- w ramach PO IG na: dotacje celowe dla PARP na sfinansowanie działań, projekt *System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa* (SIPS), projekty systemowe: działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz wspieranie działań w zakresie elektronicznej administracji, ePUAP2, System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego;
- w ramach PO KL na projekt *Powszechne e-usługi administracji publicznej na platformie ePUAP*, którego celem było upowszechnianie świadczenia e-usług przez organy administracji publicznej za pomocą platformy ePUAP;

⁴² Decyzje z dnia: 28 października 2015 r., 26 listopada 2015 r., 14 grudnia 2015 r. 30 i 31 grudnia 2015 r.

- w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy na wypłatę zaliczek i refundacji dla beneficjentów.

(Dowód: akta kontroli str.614-632, 1367-1368, 2006-2035)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 217 965,8 tys. zł, wykorzystano 216 827,9 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

(Dowód: akta kontroli str. 327-383, 486-487)

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

- w ramach PO KL wydatkowano 3 847,0 tys. zł, tj. 80,4% planu po zmianach,
- w ramach PO IG wydatkowano 927 805,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach,
- w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy wydatkowano 212 243,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(Dowód: akta kontroli str. 614-632)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Ministerstwo Cyfryzacji (dysponent III stopnia) na łączną kwotę 20,3 tys. zł, co stanowiło 0,7% wydatków Ministerstwa poniesionych w 2015 r. Do badania dobrano wydatki rozciągane na dowodach wybranych w próbie losowej opisanej w pkt 2.1 wystąpienia.

Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele i zadania określone w umowach o dofinansowanie.

Ustalono, że wniosek o płatność obejmujący ww. wydatki, został zrealizowany zgodnie z terminarzem płatności środków europejskich Banku Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 1682-1998)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Ustalono, że w części 27 zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 607 360,8 tys. zł (w tym 529 080,6 tys. zł z budżetu środków europejskich), przy czym 98,5% tej kwoty stanowiło finansowanie i współfinansowanie beneficjentów realizujących projekty PO IG oraz PO KL.

W budżecie części 27 w układzie zadaniowym zostało ujętych 39 działań zgrupowanych w 14 podzadaniach, 10 zadaniach i pięciu funkcjach państwa. Działania były realizowane przez trzech dysponentów podległych (MC, CPPC i CCA) oraz przez dysponenta głównego. W planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia) ujęto 39 działań zgrupowanych w 18 podzadaniach, 10 zadaniach i pięciu funkcjach państwa.

Według danych wykazanych w rocznym łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 27 oraz rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) dotyczących wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu odpowiednim do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 699-709, 1475-1504, 2065-2081)

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym dysponent części m.in.:

- zorganizował system monitorowania realizacji budżetu jednostek w układzie zadaniowym, który polegał na bieżącym, miesięcznym, kwartalnym i rocznym pozyskiwaniu informacji w zakresie wartości mierników osiąganych przez podległe jednostki organizacyjne,
- egzekwował od komórek i jednostek organizacyjnych Ministerstwa informacje i sprawozdania (na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań) i dokonywał analiz na podstawie opisów merytorycznych mierników,
- ustalił procedurę planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w części 27⁴³.

(Dowód: akta kontroli str. 1366, 1475-1504)

Szczegółowym badaniem objęto pięć działań realizowanych w części 27, tj.:

- 1) 16.1.2.7 Kształtowanie długofalowych polityk oraz nowoczesnych standardów w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego w administracji. Na działanie zaplanowano 5 820,2 tys. zł, z czego wydatkowano 80,5%. Celem działania była poprawa obsługi administracyjnej obywatela, a miernikiem procent wykonania projektu, który zrealizowano na planowanym poziomie 71%.
- 2) 16.7.1.1. Wdrażanie nowych usług w zakresie realizacji zadań publicznych na drodze elektronicznej oraz wsparcie dla użytkowników wdrożonych usług. Na działanie zaplanowano 5 102,5 tys. zł, z czego wydatkowano 71,8%. Celem działania było zwiększenie ilości usług świadczonych za pomocą platformy ePUAP, a miernikiem liczba dokumentów przesyłanych za jej pomocą, który wykonano na przewidywanym na koniec 2015 r. poziomie prawie 2,8 mln. szt.
- 3) 16.7.1.2. Inicjowanie oraz monitorowanie zmian legislacyjnych w zakresie informatyzacji. Na działanie zaplanowano 567,4 tys. zł., z czego wydatkowano 89,6%. Celem działania było zachowanie standardów informatycznych w przepisach prawa dotyczących informatyzacji, a miernikiem ilość zainicjowanych monitorowanych oraz opiniowanych aktów prawnych, który wykonano na przewidywanym na koniec 2015 r. poziomie 1 458 szt.
- 4) 16.7.2.3. Podnoszenie kompetencji cyfrowych w administracji. Na działanie zaplanowano kwotę 99,0 tys. zł którą prawie w całości wydatkowano. Celem działania było podnoszenie kompetencji cyfrowych administracji publicznej w celu usprawnienia funkcjonowania państwa, a miernikiem liczba uczestników w dyskusjach tematycznych, który został wykonany na planowanym na 2015 r. poziomie 339 osób.
- 5) 17.2.7.1. Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej. Na działanie zaplanowano 1 049 979,2 tys. zł, z czego wydatkowano. 98,6%. Celem działania było wsparcie dla podmiotów realizujących projekty w ramach PO IG, a miernikiem –Liczba projektów (narastająco), które otrzymały wsparcie finansowe w ramach

⁴³ Zarządzenie nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia Procedury planowania wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach budżetowych 17,26, 27 i 43.

PO IG (projekty zrealizowane). Miernik wykonano na poziomie 568 projektów, wobec planowanych 830.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MC, niewykonanie zaplanowanego miernika wynikało m.in. z wydłużenia terminu realizacji projektów z powodu trudności w osiągnięciu przez beneficjentów wskaźników produktu i rezultatu, konieczności zawierania aneksów do umów o dofinansowanie w celu zagospodarowania oszczędności w ramach alokacji działania 8.3, co wpłynęło na proces rozliczania projektów oraz ich zamykania w planowanych pierwotnie terminach, opóźnień w związku z finalizacją postępowań przetargowych oraz zgłaszanych przez beneficjentów trudności z uzyskaniem zgód/pozwoleń/zezwoleń niezbędnych do realizacji projektów.

Szczegółowe badanie powyższych działań pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie nie wykazało nieprawidłowości.

W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 27 w 2014 r. NIK sformułowała wniosek dotyczący konieczności zapewnienia na etapie planowania budżetu państwa powiązania wartości docelowej mierników osiągania celów działań z wysokością planowanych wydatków. Pismem z 25 maja 2015 r. Dyrektor Generalny MAIC zobowiązała departamenty do działań mających na celu wdrożenie skutecznych mechanizmów korygujących, usprawniających i wspierających proces tworzenia i wykonywania budżetu w układzie zadaniowym, zgodnych z zarządzeniem nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 30 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia procedury planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach budżetowych 17, 26, 27 i 43. W piśmie z dnia 23 czerwca 2015 r. zwrócono uwagę departamentom merytorycznym oraz jednostkom podległym, iż przedłożone propozycje celów i mierników dla realizowanych zadań, podzadań i działań winny być powiązane z wysokością planowanych wydatków. Badanie ww. pięciu działań nie ujawniło nieprawidłowości w tym zakresie.

Stwierdzono, na podstawie szczegółowego badania pięciu działań, że wnioski NIK zostały zrealizowane, a wartość docelowa mierników osiągania celów działań została powiązana z wysokością planowanych na nie wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 699-709, 1475-1504, 2065-2081)

3. Sprawozdania

W związku z utworzeniem z dniem 16 listopada 2015 r. Ministerstwa Cyfryzacji w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów: administracja publiczna, łączność, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących sprawy tych działów, w Ministerstwie Cyfryzacji:

- nie zostały zamknięte księgi rachunkowe dotyczące części: 17, 26, 43, ani otwarte nowe dla części 27,
- nie zostały sporządzone stosowne sprawozdania budżetowe, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

- nie otworzono rachunków bankowych, o których mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1505-1512)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 27 – Informatyzacja i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

Sprawozdania w części 27 były podpisywane przez osoby posiadające upoważnienia: w zakresie czynności głównego księgowego dysponenta III stopnia i w zakresie kierownika jednostki. Jednostką sprawozdawczą wskazywaną na sprawozdaniach było MAiC, a po zmianie (od 16 listopada 2015 r.) MC.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 27 na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Wprowadzane były zmiany wynikające z dokonanych korekt sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta przez Ministerstwo koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 490-709, 1134-1173, 1505-1681)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

- 1) rzetelne planowanie wydatków publicznych Ministerstwa,

⁴⁴ Dz. U. poz. 69 j.t.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

- 2) wzmocnienie nadzoru w zakresie czasu obiegu dokumentów księgowych oraz prawidłowością ich opisu,
- 3) zapewnienie należytego dokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski