



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.09.2017
P/17/001/KAP/09

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej.
Kontrolerzy	1. Lucjan Matuszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/2/2017 z 5 stycznia 2017 r., 2. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/4/2017 z 5 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Statystyczny, Aleje Niepodległości 208, 00-608 Warszawa (zwany dalej GUS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dominik Rozkrut, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego od 8 czerwca 2016 r., poprzednio, Janusz Witkowski, Prezes GUS w okresie od 10 sierpnia 2011 r. do 31 marca 2016 r. Od 1 kwietnia 2016 r. do 7 czerwca 2016 r. obowiązki Prezesa GUS pełniła Halina Dmochowska, Wiceprezes GUS. (dowód: akta kontroli str. 5-9) Dyrektorem Generalnym GUS od 11 marca 2013 r. jest Anna Borowska. (dowód: akta kontroli str. 10-12)

II. Wprowadzenie

Dysponentem części 58 – GUS jest Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS), który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach statystyki, wykonującym swoje zadania przy pomocy służb statystyki publicznej.

W 2016 r. w części 58 funkcjonowało 20 jednostek budżetowych podległych dysponentowi głównemu:

- GUS,
- 16 urzędów statystycznych,
- Zakład Wydawnictw Statystycznych w Warszawie,
- Centrum Informatyki Statystycznej w Warszawie,
- Centralna Biblioteka Statystyczna im. Stefana Szulca w Warszawie,

których kierownicy pełnili funkcję dysponentów III stopnia budżetu państwa. Ponadto w części 58 funkcjonowała instytucja gospodarki budżetowej pod nazwą Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS z siedzibą w Jachrance¹.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.

W ramach części 58 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – głównie zadania z zakresu badań statystycznych oraz udostępnianie i rozpowszechnianie wyników tych badań.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. kontrola dochodów budżetowych w Głównym Urzędzie Statystycznym (dysponent III stopnia) oprócz analizy danych sprawozdawczych, została rozszerzona o badanie prawidłowości pozyskiwania i ewidencjonowania dochodów oraz postępowania z zaległościami (stwierdzono ich wzrost o ponad 20% w porównaniu do roku ubiegłego),
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

¹ Statut Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS został nadany zarządzeniem Nr 3 Prezesa GUS z dnia 7 września 2011 r. (Dz. Urz. GUS Nr 10, poz. 43). Został on częściowo zmieniony zarządzeniem Nr 18 Prezesa GUS z dnia 23 listopada 2012 r. (Dz. Urz. GUS poz. 56). Centrum prowadzi działalność statutową w zakresie badawczym, edukacyjnym, popularyzatorskim na rzecz statystyki publicznej oraz jednostek spoza sektora resortu statystyki publicznej.

- prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp).

W 2016 r. w ramach budżetu środków europejskich realizowany był jeden projekt: *Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej* w ramach PO WER 2014 – 2020³, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego⁴.

W 2016 r. w części 58 dochody budżetowe wyniosły 2 620,1 tys. zł, w tym 1 199,4 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez GUS (dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 409 659,3 tys. zł, w tym 84 914,9 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 94,6 tys. zł, w tym 87,6 tys. zł przez kontrolowaną jednostkę.

III. Ocena⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna
i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.

W wyniku kontroli 2,9% zrealizowanych w części 58 wydatków budżetu państwa i 56,2% wydatków z budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Prezes GUS rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę na wykonaniem budżetu w części 58.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegała na przyjęciu w działaniu 1.11.1.3 – *Prace rozwojowe*, metodologii obliczania wartości miernika (*Odsetek prac rozwojowych zrealizowanych do zaplanowanych*), uwzględniającej nie tylko prace zakończone, ale również prace rozpoczęte i trwające w okresie sprawozdawczym. Powodowało to, że wynik pomiaru nie obrazował rzetelnie rezultatu, jaki został osiągnięty. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami nieprawidłowość ta nie spowodowała obniżenia oceny.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania budżetowe za 2016 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., sporządzone przez dysponenta części 58 – GUS na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a także jednostkowe sprawozdania GUS (dysponenta III stopnia) sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych powyższych sprawozdań. Sporządzono je terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

³ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014 – 2020.

⁴ W dniu 14 lipca 2016 r. pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego zawarte zostało porozumienie partnerskie na rzecz realizacji projektu pn. *Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej*, Działanie 2.9 *Rozwój Ekonomii Społecznej* w ramach PO WER 2014 - 2020. Partnerem wiodącym projektu jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁷ Rozporządzenia 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), dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej⁸ dochody budżetu państwa w części 58 zostały zaplanowane w kwocie 2 591,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 2 620,3 tys. zł, tj. 101,1% kwoty planowanej, głównie z wpływów: za odpłatne udostępnianie danych statystycznych podmiotom zewnętrznym (1 697,9 tys. zł), ze sprzedaży dzienników urzędowych wydawanych na podstawie planów wydawniczych GUS oraz wydawnictw GUS i urzędów statystycznych (191,0 tys. zł), z najmu pomieszczeń (260,1 tys. zł), a także z tytułu kar za niedotrzymanie warunków umów przez kontrahentów (228,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 77-209, 1288-1290, 1376, 1411-1431)

Zrealizowane przez GUS (dysponenta III stopnia) dochody wyniosły 1 199,4 tys. zł i były niższe od planowanych o 140,6 tys. zł. Niższa realizacja planu dochodów wynikała z mniejszej sprzedaży publikacji statystycznych podmiotom zewnętrznym w związku z ich udostępnieniem bezpłatnie w Internecie, a także z niższych wpływów z najmu pomieszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 876-878, 916, 935-941)

Szczegółowym badaniem objęto 82 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych o łącznej wartości 461,2 tys. zł, co stanowiło 38,5% kwoty dochodów zrealizowanych przez GUS (dysponenta III stopnia). Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Nieprawidłowości nie stwierdzono, a należności naliczane były w odpowiedniej wysokości określonej umowami.

(dowód: akta kontroli str. 1269-1274)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 58 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 566,2 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 557,7 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. należności ogółem były wyższe o 126,4 tys. zł, a zaległości wyższe o 130,6 tys. zł. Zaległościami były głównie niezapłacone kary wraz z odsetkami za niewykonanie przedmiotu umowy (233,8 tys. zł), nieuregulowany czynsz za najem pomieszczeń (75,0 tys. zł) oraz nieuregulowane należności ze sprzedaży publikacji GUS (2,9 tys. zł). Wzrost należności i zaległości na koniec 2016 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu odsetek od nieuregulowanych należności oraz naliczenia w 2016 r. kar umownych dla dostawców, którzy nie wywiązali się z umowy (114,4 tys. zł⁹).

Dyrektor Departamentu Finansowo – Księgowego GUS (dalej Dyrektor DFK) poinformowała m.in., że w większości jednostek zaległości te powstały przed 2016 r., a wyroki sądów dotyczące niektórych z nich pochodzą nawet z 2001 r. Część zaległości objętych jest postępowaniem egzekucyjnym. Poinformowała także, że w 2016 r. dysponent główny w ramach sprawowanego nadzoru kontrolował kwartalnie wysokość zaległości budżetowych wykazywanych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-27 i kwartalnych Rb-N oraz analizował jak przebiega odzyskiwanie środków. Przeprowadzał także rozmowy telefoniczne z pracownikami jednostek, w których zaległości wystąpiły. Podejmowane działania przyniosły rezultat jedynie w kilku jednostkach (w Urzędzie Statystycznym w: Białymstoku, Bydgoszczy, Łodzi i Rzeszowie) i dotyczyły odzyskania niewielkich kwot.

(dowód: akta kontroli str. 943-944, 1285-1290, 1411-1431)

Na koniec 2016 r. w GUS (dysponent III stopnia) wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 248,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 245,7 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. należności ogółem były wyższe o 123,2 tys. zł, a zaległości wyższe o 122,8 tys. zł. Zwiększenie kwoty zaległości wynikało przede wszystkim z powstania nowych należności wymagalnych z tytułu kar umownych za nieprawidłową realizację umów (106,7 tys. zł), nieuregulowania czynszu za najem pomieszczeń (7,2 tys. zł) oraz aktualizacji odsetek od zaległości pięciu podmiotów.

W odniesieniu do wszystkich zaległości, dysponent III stopnia podejmował działania w celu ich odzyskania. I tak:

- wystawiono wszystkim dłużnikom wezwania do zapłaty, w wyniku, których trzy podmioty wpłaciły w styczniu 2017 r. zaległe środki w kwocie 8,4 tys. zł¹⁰, a wobec pięciu dłużników

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 278, ze zm.).

⁹ Dotyczy GUS – dysponent III stopnia.

¹⁰ Kwota netto bez podatku VAT.

sprawy skierowano do sądu, przy czym na dzień zakończenia kontroli nie zostały one zakończone prawomocnym orzeczeniem;

- w stosunku do jednego z podmiotów¹¹ sprawa została rozstrzygnięta wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na korzyść GUS¹², jednakże druga strona złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego i do zakończenia kontroli nie został wyznaczony termin rozprawy.

W jednym przypadku odstąpiono od naliczenia kary umownej, bowiem wystąpiły okoliczności powodujące, że wykonanie zobowiązania umownego przez wykonawcę w zakresie zatrudniania osoby bezrobotnej na warunkach wskazanych w umowie było obiektywnie niemożliwe, bez naruszenia prawnie chronionych interesów wykonawcy. W związku z powyższym, na podstawie wewnętrznej opinii prawnej, w trakcie realizacji umowy Dyrektor Generalna GUS odstąpiła od zawartej umowy, z uwagi na stwierdzoną jej wadę. Skorygowano wystawioną wcześniej notę księgową¹³ dotyczącą naliczenia kary umownej i odstąpiono od jej naliczania.

(dowód: akta kontroli str. 876-878, 910-911, 923-928, 932-934, 948-1093, 1108-1256, 1275-1277, 1391-1406, 1432-1447, 1459-1468, 1475-1485)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 58 zostały zrealizowane w kwocie 409 659,3 tys. zł, co stanowiło 97,4% planu po zmianach¹⁴ (420 759,3 tys. zł). W porównaniu do roku 2015 (398 102,0 tys. zł) nastąpił wzrost wydatków o 11 557,3 tys. zł, tj. o 2,9%.

(dowód: akta kontroli str. 13-277, 280-283, 636-752, 763-773, 802-805, 905-908, 919-921, 942, 806-872, 875, 879-894, 1257-1268, 1291-1329, 1372-1386, 1411-1431, 1448-1458)

Zrealizowane wydatki GUS (dysponent III stopnia) wyniosły 84 914,9 tys. zł, co stanowiło 89,1% planu po zmianach (95 315,1 tys. zł). W porównaniu do roku 2015 (94 695,9 tys. zł) nastąpił spadek wydatków o 9 781,0 tys. zł, tj. o 10,3%.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2016 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 58 w kwocie 9 046,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 94,6 tys. zł, tj. 1,0% kwoty planowanej. Wydatki w całości zostały poniesione na projekt *Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej*¹⁵, który był realizowany przez GUS (dysponent III stopnia) w wysokości 87,6 tys. zł oraz Urząd Statystyczny w Krakowie w wysokości 7,0 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki zrealizowane w 2016 r. były niższe o 99,7% głównie z powodu mniejszej niż w roku poprzednim liczby realizowanych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 35, 77-209, 210-226, 280-283, 806-872, 875, 1330-1331, 1371, 1411-1431, 2056-2119, 3018-3021)

Dyrektor DFK poinformowała, że niższe niż planowano wydatkowanie środków związane było głównie z późniejszym niż pierwotnie zakładano terminem rozpoczęcia lub przesunięciem terminu realizacji projektów z 2016 r. na 2017 r.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 895-896, 922, 935-941, 1330-1331, 1346, 1411-1431)

¹¹ I Oddziału ZUS w Warszawie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie GUS.

¹² W dniu 17 czerwca 2016 r. ZUS wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2016 r. w przedmiocie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia z mocy prawa własności nieruchomości położonej przy ul. 1 Sierpnia 21 w Warszawie. Z dniem 31 grudnia 2013 r. upłynął termin obowiązywania porozumienia zawartego w dniu 1 czerwca 1995 r. pomiędzy GUS, a ZUS w zakresie wspólnego użytkowania pomieszczeń w budynku posadowionym na tej nieruchomości, będącej własnością Skarbu Państwa, pozostającej w trwałym zarządzie GUS na podstawie dwóch decyzji Ministra Skarbu z 29 i 30 października 2012 r. W związku z powyższym, od 2014 r. GUS obciążał ZUS fakturami za czynsz z tytułu bezumownego korzystania z pomieszczeń. Zdaniem GUS Zakład Ubezpieczeń Społecznych nigdy nie nabył prawa do zarządu ww. nieruchomości.

¹³ Nota z dnia 3 sierpnia 2016 r. na kwotę 10,5 tys. zł wraz z naliczonymi odsetkami.

¹⁴ Zaplanowane wydatki zostały w trakcie roku zwiększone środkami z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 4 603,3 tys. zł.

¹⁵ Projekt realizowany w ramach PO WER 2014 – 2020.

¹⁶ Prezes GUS dokonał blokady środków na realizację trzech projektów, na łączną kwotę 8 612,7 tys. zł (blokady z dnia 11 maja 2016 r. na kwotę 8 077,9 tys. zł oraz z dnia 2 grudnia 2016 r. na kwotę 534,8 tys. zł).

Z ustaleń kontroli wynika, że niższe niż planowano wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wynikało głównie z:

- przesunięcia na 2017 r. realizacji prac badawczych spowodowanego opóźnieniem procesu uzgodnień między GUS i Ministerstwem Rozwoju w zakresie zatwierdzenia listy tematów badawczych planowanych do realizacji w ramach projektów w PO PT 2014 – 2020¹⁷ oraz w związku z wprowadzaniem zmian w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 – 2020* odnośnie możliwości zlecania prac w trybie „in House”;
- opóźnienia procesu oceny wniosku, w związku ze zmianami zakresu i celów finansowania projektu *Powszechny System Monitorowania Usług Publicznych*, co spowodowało, że projekt został przesunięty do realizacji na 2017 r.;
- przesunięcia terminów rozpoczęcia realizacji projektów realizowanych w ramach PO WER 2014 – 2020:
 - na drugą połowę 2016 r. projektu pn. *Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej* – z uwagi na długotrwały proces oceny wniosku o dofinansowanie oraz późniejsze niż zakładano podpisanie porozumienia partnerskiego pomiędzy GUS a Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
 - na 2017 r. projektu pn. *System Monitorowania Usług Publicznych – koncepcja SMUP* – z uwagi na opóźnienia w procesie przygotowania i opiniowania dokumentacji projektu przez beneficjenta projektu, tj. ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji¹⁸ oraz zmianę zakresu merytorycznego projektu, skrócono okres jego realizacji (z 36 na 24 miesiące);
- rezygnacji z realizacji projektu *Akademia Rozwoju Kompetencji Statystycznych* – z powodu zmiany wymagań określonych w wytycznych programowych PO WER 2014 – 2020;
- przesunięcia realizacji projektu *Termomodernizacja budynku Głównego Urzędu Statystycznego* z 2016 r. na 2017 r. (w ramach projektu w PO IS 2014 – 2020¹⁹) spowodowanego długotrwałym procesem oceny wniosku o dofinansowanie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- uzyskania oszczędności przetargowych, niższych niż zakładano kosztów podróży zagranicznych pracowników GUS uczestniczących w konferencjach, seminariach oraz spotkaniach związanych z realizacją projektów, niższych niż zakładano kosztów honorariów i wypłat z tytułu umów cywilno-prawnych oraz unieważnienia postępowania przetargowego na organizację i przeprowadzenie szkoleń informatycznych z powodu nie złożenia przez wykonawców ofert.

(dowód: akta kontroli str. 77-81, 764-771, 879-894, 912-914, 917-918, 929-931, 935-941, 1291-1329, 1379-1388)

Dysponent części 58, w ramach sprawowania nadzoru i kontroli, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp prowadził analizę za I półrocze 2016 r. z wykonania dochodów i wydatków budżetowych oraz zapewnił prowadzenie kontroli wewnętrznych i audytowych, których wyniki były podstawą do formułowania zaleceń do jednostek i komórek kontrolowanych.

Wydatki zostały poniesione w szczególności na zadania związane z przygotowaniem i realizacją badań statystycznych, udostępnianie i rozpowszechnianie informacji statystycznych oraz prowadzenie rejestrów TERYT i REGON. W ramach wydatków bieżących dominującą pozycję stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 342 664,8 tys. zł (88,4% wydatków bieżących). Ponadto w ramach powyższych wydatków, sfinansowano m.in.: seminaria, konferencje, szkolenia oraz studia podyplomowe i doktoranckie dla pracowników, podróże służbowe krajowe i zagraniczne, opracowania z zakresu statystyki publicznej i prace badawcze. W efekcie zrealizowanych przez dysponenta części 58 wydatków majątkowych (5 516,5 tys. zł²⁰) m.in.: przebudowano archiwum GUS i budynek Urzędu Statystycznego w Opolu (3 357,3 tys. zł), zakupiono sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem

¹⁷ Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014 – 2020. Projekt pt. Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014 – 2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 r.

¹⁸ Obecnie beneficjentem tego projektu jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

²⁰ Wraz z wydatkami majątkowymi na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

na potrzeby realizacji projektów w ramach PO PT 2014 – 2020 (663,6 tys. zł), zakupiono regały do archiwum GUS (282,9 tys. zł) wybudowano nowe przyłącze kanalizacyjne do budynku Urzędu Statystycznego w Krakowie (159,7 tys. zł), zaadaptowano pomieszczenia na potrzeby archiwum zakładowego Centrum Informatyki Statystycznej w Warszawie (116,2 tys. zł). W 2016 r. z budżetu środków europejskich nie realizowano wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 278-279, 1372-1375, 1407-1410, 1921-1934, 2048-2055)

Zobowiązania w części 58 na koniec 2016 r. wyniosły 24 321,0 tys. zł i były wyższe o 6,7% niż kwota zobowiązań na koniec 2015 r. (22 795,0 tys. zł). Były to zobowiązania niewymagalne z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (23 801,6 tys. zł) oraz zakupu towarów i usług, których termin płatności wyznaczony był na 2017 r. (519,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 879-886, 910-911, 915, 935-941, 1291-1299, 1411-1431)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków GUS (dysponenta III stopnia) w kwocie 11 757,4 tys. zł, w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ (dalej ustawa Pzp):

- budżetu państwa w kwocie 11 704,2 tys. zł (bieżących – 8 932,3 tys. zł i majątkowych – 2 771,9 tys. zł), na podstawie próby²² wydatków poniesionych w 2016 r. w GUS (dysponent III stopnia), która stanowiła 2,9% wydatków budżetu państwa w części (oraz 14,3% wydatków Centrali GUS),
- budżetu środków europejskich w kwocie 53,2 tys. zł (bieżących) na podstawie próby²³ wydatków poniesionych w 2016 r. w GUS (dysponent III stopnia), która stanowiła 56,2% wydatków budżetu środków europejskich w części 58 (oraz 60,7% wydatków Centrali GUS).

Badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 3 716,9 tys. zł²⁴ udzielanych przez GUS (dysponenta III stopnia) w trybie przetargu nieograniczonego. Zbadano także cztery zamówienia²⁵ na łączną kwotę 205,8 tys. zł, do których nie stosowano ustawy Pzp (wartość każdego zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Pzp oraz na podstawie obowiązujących

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

²² Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS – Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji). Badaniem objęto 110 zapisów księgowych na kwotę ogółem 11 704,2 tys. zł, z tego: 105 zapisów na kwotę 8 932,3 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, sześć zapisów na kwotę 2 771,9 tys. zł obejmujących wydatki majątkowe oraz uzupełnionych o dobór celowy (według osądu kontrolera).

²³ Dobranych w sposób celowy.

²⁴ Postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na: usługi cateringowe dla potrzeb spotkań organizowanych w siedzibie GUS w Warszawie na kwotę 129,8 tys. zł; zakup i dostawa sprzętu informatycznego w ramach projektu finansowanego ze środków POPT 2014-2020 (Oś priorytetowa I: *Zasoby ludzkie*, działanie 1.2. *Wsparcie stanowisk pracy*; Oś priorytetowa II: *Skuteczny i efektywny system realizacji polityki spójności*, działanie 2.1. *Wsparcie instytucji*) dotyczącego wsparcia informatycznego stanowisk pracy jednostek statystyki publicznej realizujących zadania na rzecz polityki spójności oraz systemu monitorowania rozwoju STRATEG na kwotę 648,0 tys. zł; kompleksową obsługę spotkań oraz wydarzeń organizowanych przez GUS w Warszawie na kwotę 798,9 tys. zł; przebudowę Archiwum GUS wraz z zakupem i dostawą regałów przesuwanych – etap II, na kwotę 2 140,2 tys. zł.

²⁵ Zamówienia o wartości poniżej 30,0 tys. euro na: świadczenie usług inżynierskich, projektowych, nadzorów inwestorskich i wykonywanie ekspertyz w branżach: ogólnobudowlanej i konstruktorskiej, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznej i energetycznej, na kwotę 106,8 tys. zł; dostawę tonerów i materiałów eksploatacyjnych do urządzeń wielofunkcyjnych na potrzeby projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, na kwotę 75,9 tys. zł; wykonanie dzieła polegającego na prezentacji założeń i udzielaniu wyjaśnień dotyczących wdrażania rachunku satelitarnego organizacji non-profit i innych podmiotów ekonomii społecznej, na kwotę 6,0 tys. zł; organizacja Międzynarodowego Seminarium Metodologicznego na kwotę 17,1 tys. zł.

w GUS zarządzeń wewnętrznych²⁶. Badanie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 274, 277, 779-784, 1107, 1278-1284, 1357-1371, 1389-1390, 1469-1474, 2120-2697, 2698-3017)

Badaniem kontrolnym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów w części 58 objęto:

- zadanie 1.11 – *Statystyka publiczna*, którego celami były:
 - dostarczanie zgodnych z potrzebami użytkowników rzetelnych, obiektywnych i systematycznych informacji o sytuacji gospodarczej, demograficznej, społecznej i środowiska naturalnego oraz tworzenie i aktualizacja centralnej elektronicznej bazy danych o podmiotach gospodarki narodowej, którego miernikiem był wskaźnik realizacji krajowych zobowiązań Prezesa GUS dotyczących publikowania "Komunikatów i obwieszczeń Prezesa GUS" oraz międzynarodowych transmisji danych do Eurostatu wynikających z zapisów ustawowych i aktów prawnych UE,
 - zapewnienie jednolitego sposobu kodowania obiektów terytorialnych w celu wykorzystania w publicznych i systemach informatycznych administracji publicznej, którego miernikiem była kompletność rejestrów urzędowych oraz,
- podzadanie 1.11.1 – *Prace statystyczne i rozwojowe*, którego celem było zapewnienie wynikowych informacji statystycznych i dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań, a miernikiem wskaźnik skuteczności podejmowanych działań w zakresie realizacji badań, udostępniania informacji i prac rozwojowych,
- podzadanie 1.11.2 – *Prowadzenie krajowych rejestrów urzędowych*, którego celem było tworzenie i aktualizacja centralnej elektronicznej bazy informacji o podmiotach gospodarki narodowej oraz zapewnienie jednolitego sposobu kodowania obiektów terytorialnych w celu wykorzystania w innych rejestrach publicznych i systemach informacyjnych administracji publicznej, a miernikiem kompletność rejestrów urzędowych,
- działanie 1.11.1.3 – *Prace rozwojowe*, którego celem było zapewnienie rozwoju metodologii badań statystycznych, nowych metod i narzędzi produkcji danych statystycznych oraz krajowych standardów klasyfikacyjnych, z uwzględnieniem ich spójności z systemem międzynarodowych klasyfikacji statystycznych, a miernikiem odsetek prac rozwojowych zrealizowanych do zaplanowanych.

Badanie wykazało, że:

- cele zadania, podzadań i działania oraz mierniki realizacji ich celów zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej²⁷,
- monitoring mierników prowadzony był systematycznie przez dysponenta części na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. ewidencji księgowej, informacji składanych przez jednostki i komórki organizacyjne właściwe za realizację działań objętych miernikami).
- wartości mierników realizacji celów dla:
 - zadania osiągnęły założony poziom, tj. wskaźnik realizacji krajowych zobowiązań Prezesa GUS dotyczących publikowania "Komunikatów i obwieszczeń Prezesa GUS" oraz międzynarodowych transmisji danych do Eurostatu wynikających z zapisów ustawowych i aktów prawnych UE oraz kompletność rejestrów urzędowych, zgodnie z założeniami zrealizowano w 100%,
 - podzadania 1.11.2 – *Prowadzenie krajowych rejestrów urzędowych* osiągnął założony poziom, tj. kompletność rejestrów urzędowych zgodnie z założeniami zrealizowano w 100%,
 - podzadania 1.11.1 – *Prace statystyczne i rozwojowe* wartości miernika realizacji celu osiągnięto nieznacznie poniżej planu (planowano 99,8%, zrealizowano 99,3%). Niższy niż zakładano poziom realizacji miernika wynikał m.in. z późniejszego przyjęcia aktualizacji *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Europejskiego*

²⁶ Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego GUS z dnia 29.05.2015 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w GUS (obowiązujące od 29.05.2015 r. do 29.12.2016 r.) zmienione zarządzeniem nr 48 Dyrektora Generalnego GUS z dnia 29.12.2016 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w GUS. (dalej *Regulamin udzielania zamówień w GUS*).

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r. poz. 955, ze zm.).

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Spójności oraz Funduszu Spójności na lata 2014 – 2020 oraz odstąpienia od kontynuacji prac nad dwoma pracami metodologicznymi²⁸. Ustalono natomiast, że przyjęta metodologia i praktyka liczenia miernika działania nie zapewnia właściwego pomiaru jego celu co zostało opisane poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 284-635, 753-762, 774-778, 1486-2047)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na niewłaściwym określeniu sposobu wyliczania miernika realizacji celu działania pn. *Prace rozwojowe*. Jako miarę stopnia realizacji celów prac rozwojowych przyjęto odsetek prac zrealizowanych do zaplanowanych, natomiast przy wyliczaniu wartości miernika uwzględniano nie tylko prace zakończone, ale również prace rozpoczęte i trwające w okresie sprawozdawczym. Przyjęcie takiej metodologii liczenia miernika było niezgodne z pkt 4 ust. 68 rozdziału 5 – *Budżet zadaniowy*, załącznika nr 53 – *Szczegółowy sposób opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*, noty budżetowej, który stanowi, że miernik ma wskazywać stopień realizacji celu.

Dyrektor Generalna GUS poinformowała, że ze względu na charakter prac metodologicznych mogą się one rozpoczynać w różnych okresach danego roku, obejmować okres krótszy niż rok, być realizowane nie tylko w danym roku, lecz również mogą być kontynuowane w roku następnym, a nawet przez kilka kolejnych lat. Co do zasady prace te wykonywane są etapami, w których realizowane są konkretne działania, nieobejmujące cyklu roku kalendarzowego. Działania, które przeprowadzane są w danym roku, uznaje się za realizację pracy metodologicznej, co w niektórych przypadkach oznacza zrealizowanie pracy, a w innych – zrealizowanie postawionych zadań w ramach danej pracy.

W ocenie NIK, jakkolwiek wskazane przez Dyrektora Generalną „częstkowe” efekty prac rozwojowych mogłyby służyć pomiarowi celów tych prac, przyjęty przez GUS miernik jednoznacznie odnosi się do prac rozwojowych zrealizowanych. Zatem przyjęta i wykazana w *Formularzu opisowym miernika do dokonania pomiaru i oceny postępów osiągania celów działania*, metodologia liczenia ww. miernika uwzględniająca nie tylko prace zakończone, ale również prace rozpoczęte i trwające w okresie sprawozdawczym jest z tym miernikiem niespójna i powoduje, że pomiar nie oddaje w rzeczywistości osiągniętego w 2016 r. rezultatu, jakim miała być faktycznie liczba zrealizowanych prac rozwojowych w odniesieniu do zaplanowanych.

(dowód: akta kontroli str. 1608-1778, 1979-1999, 2003-2047, 3022-3027)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 58 – GUS rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., a także sprawozdań jednostkowych GUS (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 planu wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

²⁸ Prace metodologiczne: 3.004 – Migracje wewnętrzne i zagraniczne oraz szacunki ludności wg koncepcji *usual residence* – rozpoznawanie źródeł, ocena możliwości pozyskania danych i ich jakości oraz 3.217 – Szacunki liczby i struktury ludności wg. podziału terytorialnego w świetle zniesienia obowiązku meldunkowego.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 58 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych GUS (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał 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. 876-904, 909, 945-947, 1094-1107, 1332-1356, 1411-1431)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Realizacja wniosków
pokontrolnych

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Prezesa GUS²⁹, dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., NIK sformułowała wnioski pokontrolne, dotyczące:

- 1) wyeliminowania przypadków dokonywania niecelowych i niegospodarnych wydatków na skutek nierzetelnego zawierania umów,
- 2) zwiększenia nadzoru nad dokonywaniem ocen ofert, składanych przez Wykonawców w związku z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, pod kątem spełnienia warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w obszarach, o których mowa w ww. wnioskach, a w GUS podjęto systemowe działania w celu ograniczenia ryzyka powstania takich nieprawidłowości, zatem NIK uznaje, że wnioski pokontrolne zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 785-801)

V. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli³⁰, wnosi o zapewnienie spójności pomiędzy metodologią liczenia miernika działania 1.11.1.3 – *Prace rozwojowe* i rezultatami, które ten miernik ma odzwierciedlać w danym okresie sprawozdawczym.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

²⁹ Tekst ujednolicony wystąpienia – zgodnie z treścią uchwały Nr 27/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 maja 2016 r. (Nr wystąpienia: KAP-410.001.10.2016 z dnia 1 czerwca 2016 r.).

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.