



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.11.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 roku w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej Ministerstwo lub MSWiA)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 9 stycznia 2018 r. ¹ , poprzednio Mariusz Błaszczak od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. ² (dowód: akta kontroli str. 7)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/19/2018 z 5 stycznia 2018 r. 2. Monika Samico, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/20/2018 z 5 stycznia 2018 r. 3. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/21/2018 z 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 80 – Regionalne izby obrachunkowe w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej ufp).

Ponadto, przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 28).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analiza mierników zadania 1.10. i podzadania 1.10.1. oraz stopnia ich wykonania,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 80 limitów wydatków,
- analiza prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa w ramach części 80.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 80 – Regionalne izby obrachunkowe jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W 2017 r. w części 80 budżetu państwa funkcjonowało, w formie jednostek budżetowych, 16 regionalnych izb obrachunkowych (dalej RIO) wykazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁵. Prezesi RIO są dysponentami trzeciego stopnia środków budżetu państwa⁶. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁷, minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych na podstawie kryterium zgodności z prawem.

W ramach części 80 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania RIO, głównie związane z oceną gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego m.in. w sprawach budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸.

W 2017 r. w części 80 dochody zaplanowane w kwocie 2 835,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 3 143,6 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w kwocie 123 460,9 tys. zł zrealizowano w wysokości 123 371,8 tys. zł, co stanowiło 0,03% całości wydatków budżetu państwa.

W 2017 r. w części 80 nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych w obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na przyjęciu przez

⁵ Dz. U. Nr 167 poz. 1747.

⁶ Decyzja nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1, ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej i ani negatywnej stosuje się ocenę opisową. Oceny wykonania budżetu państwa w części 80 przez objętych kontrolą NIK podległych dysponentów trzeciego stopnia zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych.

dysponenta części 80¹⁰ w zadaniu 1.10. miernika niepozwalającego na rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planu w układzie zadaniowym.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny nieprawidłowość ta nie spowodowała obniżenia oceny.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017¹¹, dochody budżetu państwa w części 80 zostały zaplanowane w kwocie 2 835,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 3 143,6 tys. zł, tj. 110,9% kwoty planowanej oraz 91,4% kwoty dochodów z roku ubiegłego (3 441,2 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z wpływów:

- z usług, przede wszystkim z prowadzenia działalności szkoleniowej przez regionalne izby obrachunkowe (§ 0830 – 2 770,2 tys. zł),
- ze zwrotów kosztów postępowań przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (§ 0690 – 176,7 tys. zł),
- z wynajmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze (§ 0750 – 120,5 tys. zł).

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z osiągnięcia wyższych wpływów z usług oraz wynajmu i dzierżawy składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 45-76, 380, 650, 655)

Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 80 wystąpiły należności w kwocie 155,6 tys. zł, z czego zaległości netto stanowiły 24,7 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. kwota zaległości była niższa o 125,7 tys. zł, tj. o 83,6%. Zaległościami były głównie niezapłacone kary pieniężne nałożone w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (§ 0570 – 17,0 tys. zł) oraz nieuregulowane zwroty kosztów postępowań przed regionalnymi komisjami orzekającymi, działającymi przy regionalnych izbach obrachunkowych (§ 0690 – 6,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 285, 396-401, 433-448, 483-547)

Ustalone nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 80 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 123 371,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (123 460,9 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 1 951,4 tys. zł, tj. o 1,6%, głównie w wydatkach na wynagrodzenia i pochodne, co wynikało z przyznania w ustawie budżetowej na 2017 r. dodatkowych środków na wynagrodzenia oraz wzrostu wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne.

(dowód: akta kontroli str. 86-88, 92-139, 381-383, 673-693)

W 2017 r. dysponent części 80 przekazał do RIO w Łodzi, na podstawie decyzji Ministra Finansów¹², środki z rezerwy celowej w kwocie 47,9 tys. zł na termomodernizację budynku biurowego. Zgodnie z informacją dysponenta części, zostały one wykorzystane w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 92-102, 698)

¹⁰ Miernik zaproponowany przez Przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, przyjęty przez dysponenta części 80. Zgodnie z Zestawieniem celów i mierników BZCM, źródłem danych do wyliczenia miernika były dane gromadzone w RIO (m.in. plan kontroli na dany rok).

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

¹² Decyzja Ministra Finansów MF/FG2.4143.3.421.2017.MF.4524 z 6 listopada 2017.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 80, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 86-91, 140-141, 144-148, 700-706, 733-736)

Zobowiązania w części 80 na koniec 2017 r. wyniosły 7 149,9 tys. zł i były niższe o 2,1% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (7 021,0 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 386-391, 449-482, 660, 671-672)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki zostały poniesione na działalność 16 RIO, dotyczącą w szczególności weryfikacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która miała na celu poprawę jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST) w tym zakresie.

W efekcie zrealizowanych przez RIO wydatków majątkowych (3 323,1 tys. zł) m.in.:

- przebudowano budynek na siedzibę RIO w Łodzi – 1 672,6 tys. zł,
- zmodernizowano parking wewnętrzny w RIO w Szczecinie – 150,1 tys. zł,
- zakupiono sprzęt informatyczny w 11 RIO¹³ – 671,6 tys. zł,
- zakupiono osiem samochodów służbowych w siedmiu RIO¹⁴ – 504,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 86-91, 140-141, 144-148, 700-706, 733-736)

Badania obejmujące realizowane w części 80 zadanie 1.10. *Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*¹⁵ oraz podzadanie 1.10.1. *Działania nadzorczo-kontrolne RIO* pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele zadania i podzadania zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej¹⁶,
- miernik *Liczba podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego - w szt.*, realizacji celu zadania 1.10. został określony niezgodnie z wymaganiami noty budżetowej (szczegółowy opis zawarto poniżej w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości),
- miernik *Liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego - w szt.*, realizacji celu podzadania 1.10.1. został określony zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników prowadzony był przez prezesów poszczególnych RIO oraz przez dysponenta głównego w trybie półrocznym na podstawie danych gromadzonych w poszczególnych RIO,
- wartość mierników¹⁷ realizacji celów: zadania 1.10. wynosiła 1 266 szt. i była nieco wyższa niż planowano (104,3% planu po zmianach), a podzadania 1.10.1. wynosiła 173 434 szt. i była minimalnie niższa (99,6% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 155-379, 392-395)

¹³ RIO w: Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie, Zielonej Górze i we Wrocławiu.

¹⁴ RIO w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Lublinie, Opolu, Poznaniu i Warszawie.

¹⁵ W części 80 realizowano w 2017 r. jedno zadanie w ramach funkcji 1 – Zarządzanie państwem. W ramach tego zadania wyszczególniono jedno podzadanie i trzy działania.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 735).

¹⁷ Wartość średnia z 16 RIO.

Minister zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 80, dokonując m.in. okresowych ocen wykonania planu dochodów i wydatków za I półrocze 2017 r. i za trzy kwartały 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 297-306, 699-724)

Ustalona
nieprawidłowość

Przyjęty miernik (*Liczba podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego - w sztukach*) realizacji celu zadania 1.10. nie wskazuje na stopień realizacji celu tego zadania (*Zapewnienie jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej*) i uniemożliwia rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności jego realizacji. Określa on liczbę podmiotów objętych weryfikacją nie odnosząc się do wpływu nadzoru sprawowanego przez RIO na jakość gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów. W związku z powyższym, przyjęty miernik nie wypełnia wymogu zawartego w ust. 64 pkt 1 Załącznika nr 49 do noty budżetowej, stanowiącego, że cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 155-267, 297-372)

Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśnił, że Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych uwzględniła wskazania Ministerstwa Finansów w zakresie celu zadania 1.10. Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów zaproponowało zmianę celu na *Zapewnienie jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego* albo zmianę miernika. Przewodnicząca KR RIO dokonała zmiany celu, uwzględniającej sugestię Ministerstwa Finansów. Wskazał ponadto, że zadanie 1.10. dotyczy weryfikacji gospodarki finansowej j.s.t. w zakresie sprawowanej kontroli. Działania nadzorczo-kontrolne występują w podzadaniu 1.10.1. Miernik dotyczący liczby podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej, postępowaniem kontrolnym, wynika w głównej mierze z ustawowego obowiązku objęcia kontrolą kompleksową każdej j.s.t. co najmniej raz na 4 lata. Stąd celowym jest ustalenie miernika w postaci liczby podmiotów objętych kontrolą gdyż w sposób bezpośredni obrazuje wykonanie zadań w zakresie realizacji zaplanowanej liczby kontroli wynikających z ww. obowiązku. Realizacja zadań kontrolnych ma istotny wpływ na zapewnienie i zwiększenie prawidłowości procesów zachodzących w gospodarce finansowej kontrolowanych podmiotów, służąc poprawie jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania środkami publicznymi i zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 374-379)

Zdaniem NIK, samo przeprowadzenie kontroli nie powoduje automatycznie podniesienia jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej, a tym samym osiągnięcia celu zadania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez dysponenta części 80 w zakresie objętym kontrolą. NIK wskazuje jednak na niezgodność miernika realizacji celu zadania 1.10. z notą budżetową.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 80 – Regionalne izby obrachunkowe rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych podległych 16 jednostek. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. W związku z korektą sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych dokonaną przez RIO w Szczecinie, dysponent części sporządził stosowną korektę rocznego łącznego sprawozdania Rb-28¹⁸ oraz sprawozdania z wykonania budżetu w układzie zadaniowym RB-BZ1¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 384-648, 694-724)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 80 sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Dysponent przekazywał objęte badaniem sprawozdania terminowo. Sprawozdania z wykonania budżetu zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o dokonanie korekty miernika zadania 1.10. stosownie do wymogów zawartych w nocie budżetowej.

VII. 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 ~~17~~ kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



¹⁸ Korekta z 30 marca 2018 r.

¹⁹ Korekta z 5 kwietnia 2018 r.

