



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst ujednolicony

KBF.410.001.06.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Andrusco, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92683 z dnia 7 stycznia 2015 r. 2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92704 z dnia 26 stycznia 2015 r. 3. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92705 z dnia 27 stycznia 2015 r. 4. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92684 z dnia 7 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dochody i wydatki w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2014 r. Dochody zostały zrealizowane w kwocie 3.608.858,0 tys. zł, co stanowiło 115,6% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu państwa wykonano w kwocie 6.079.416,4 tys. zł, co stanowiło 95,1% planu po zmianach, a wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 131.698,4 tys. zł, czyli 81,4% planu po zmianach. Wydatki zostały wykorzystane na finansowanie działań związanych z działalnością Ministra Finansów oraz jednostek podległych i nadzorowanych. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków. Jednakże w toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli ujawniła następujące nieprawidłowości: – w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów (centrali MF) oraz dysponenta części 19 nie ujęto zobowiązań na łączną kwotę 5.512,5 tys. zł z tytułu niefakturowanych dostaw, – w ciągu sześciu lat od uprawomocnienia wyroku sądowego wobec Związku Harcerstwa Polskiego w księgach rachunkowych centrali MF nie ujęto należności na kwotę 736,8 tys. zł, jak również nie podjęto skutecznych działań celem odzyskania tej należności, co doprowadziło do wzrostu odsetek od tych należności do kwoty 758,9 tys. zł,
-------	---

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

- z niewłaściwą datą operacji zewidencjonowano decyzje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej na kwotę 1.275,0 tys. zł;
- w łącznym sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części 19 za 2014 r. zawyżono wartość należności o 0,005%. Było to wynikiem wykazania w sprawozdaniu Rb-27 dysponenta III stopnia - centrali MF należności na kwotę 292,6 tys. zł, których termin płatności przypadał po dniu 31 grudnia 2014;
- miernik dla działania 4.3.1.3 *Opracowywanie prognoz i założeń makroekonomicznych oraz fiskalnych* w budżecie zadaniowym nie spełniał wymogów określonych w nocie budżetowej, tj. nie zapewniał możliwości jego obliczenia w momencie sporządzenia sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Przyjęcie takiego miernika uniemożliwia monitorowanie realizacji działania w trakcie roku.

Wątpliwości NIK budzi także przyjęty w MF system analizy wydatków w układzie zadaniowym, wg którego na poziomie dysponenta części nie jest dokonywana ocena stopnia realizacji celów określonych dla poszczególnych zadań, podzadań i działań w korelacji do poniesionych na nie wydatków. Układ zadaniowy nie stanowił więc skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów.

NIK zwróciła uwagę na następujące kwestie:

- nieujmowanie prawomocnych wyroków sądów w zobowiązaniach wymagalnych w bieżących sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych Ministrowi Finansów,
- późne udostępnianie Ministrowi Finansów oszczędności dysponenta w formie blokad wydatków,
- niezapewnienie pełnego wykorzystania środków przeznaczonych przez koncerny tytoniowe na walkę z przemytem papierosów,
- nieprzejrzysty sposób rozliczania wydatków na rządowy program wspierania przedsiębiorczości, który uniemożliwia rzetelne, tj. zgodne z jego charakterem ekonomicznym, ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19.

Ponadto w trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe dysponenta głównego części 19 obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2014 r. sporządzone przez dysponenta części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe:

- 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 państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- a także
- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań łącznych. Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych.

Ponadto w wyniku badania ksiąg rachunkowych dysponenta głównego cz. 19 stwierdzono, że sprawozdania jednostkowe tego dysponenta przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań. Sprawozdania jednostkowe centrali MF, z wyjątkiem sprawozdania Rb-27, zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdanie Rb-27 centrali MF zostało skorygowane przed końcem kontroli NIK i ostatecznie również ono było sporządzone zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące obszaru prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań wskazują, że pomimo spełnienia wymogów formalnych dotyczących kontroli zarządczej, ustanowione w przyjętej koncepcji kontroli zarządczej mechanizmy kontroli okazały się niewystarczające.

III. Wyniki kontroli

Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2014 r. w części 19 dochody wyniosły 3.608.858,0 tys. zł, co stanowiło 115,6% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 83,4% dochodów uzyskanych w 2013 r. Po wyeliminowaniu jednorazowej wpłaty w wysokości 1.000.000 tys. zł dokonanej w 2013 r. z funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego zrealizowane w 2014 r. dochody stanowiły 108,4% dochodów roku ubiegłego.

Największy udział w dochodach części 19 wynoszący 67,6% stanowiły dochody z ceł. Wykonanie tych dochodów za 2014 rok wyniosło 2.440.718,1 tys. zł, tj. 121,9% kwoty zaplanowanej w ustawie na rok 2014 oraz 120,7% wykonania w roku 2013. Podstawową przyczyną wyższego od prognozowanego wykonania dochodów z ceł była wyższa o 0,13 punktu procentowego efektywna stawka celna²

² Efektywna stawka celna liczona jako iloraz wartości cła taryfowego do wartości importu rzeczowego (w złotych) wyrażony w procentach.

od przyjętej do ustawy budżetowej na 2014 r. Na etapie prognozowania wysokość efektywnej stawki celnej (0,72%) przyjęto na poziomie zbliżonym do efektywnej stawki celnej za 6 miesięcy 2013 r. (0,73%) i za 2012 r. (0,72%). Do osiągnięcia wyższych dochodów z cła przyczynił się także wyższy o 4,6% od przyjętego do kalkulacji dochodów z cła na 2014 r. średni kurs rynkowy euro. Ujemny, lecz stosunkowo niewielki, wpływ na wysokość dochodów z cła miał niższy o 1,4% (o 963 mln euro) od prognozowanego importu spoza krajów UE.

Dochody w dziale 750 – *Administracja Publiczna* wykonano w kwocie 810.489,0 tys. zł, tj. w 102,7% planu i w kwocie zbliżonej do wykonania w 2013 r. Stanowiły one 22,5% ogółu dochodów cz.19. W strukturze tych dochodów największy był udział dochodów z tytułu przejęcia przez państwowe jednostki budżetowej zadań, które do końca 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (62,3%) oraz dochodów z grzywien, mandatów i kar pieniężnych (15,1%). Dochody w dziale 758 *Różne rozliczenia* zostały zrealizowane w kwocie 333.311,6 tys. zł, tj. w 101,2% planu i w 22,4% wykonania roku 2013. Stanowiły one 9,2% dochodów cz.19. Spadek dochodów w tym rozdziale związany był przede wszystkim z jednorazową wpłatą dokonaną w maju 2013 r. przez BGK w związku z obniżeniem funduszu statutowego BGK o 1 mld zł. Dochody w dziale 758 obejmowały m.in.:

- wpływy z BGK i NBP z tytułu odsetek od lokat terminowych (odpowiednio 231.533,9 tys. zł i 20.962,0 tys. zł),
- wpływy z BGK z tytułu odsetek od wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (23.410,9 tys. zł),
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym do obsługi płatności oraz odsetki od środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym do obsługi finansowej dochodów budżetu środków europejskich, prowadzonym w BGK (21.703,4 tys. zł).

Ponadto w 2014 roku uzyskano nieplanowane dochody w trzech działach klasyfikacji budżetowej w łącznej kwocie 19.848,1 tys. zł, z czego 10.029,9 tys. zł głównie z tytułu przekazanej przez Międzynarodowy Bank Współpracy Gospodarczej dywidendy (dział 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*) oraz 9.122,9 tys. zł z tytułu wpływów związanych z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (dział 150 *Przetwórstwo przemysłowe*).

(dowód: akta kontroli str. 2077-2082, 3205-3364)

W 2014 r. centrala MF zrealizowała dochody w kwocie 17.139,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 119,2% planu i 77,8% wykonania w 2013 r. Blisko 61% uzyskanych dochodów dotyczyło wpływów z tytułu realizacji umów zawartych między Wspólnotą Europejską a koncernami tytoniowymi, przeznaczonych na zwalczanie przemytu papierosów. Z tego tytułu na dochody w 2014 roku odprowadzono kwotę 10.427,0 tys. zł, tj. o 4.663 tys. zł mniej niż w roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 2266-2269, 3214, 3220-3221, 3365-3374)

Szczegółowym badaniem objęto 30 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych o łącznej wartości 15.686,2 tys. zł, co stanowiło 91,5% kwoty dochodów zrealizowanych przez centralę MF w 2014 r. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. W szczególności, w przypadku dochodów zaliczanych do kategorii dochodów przypisanych³ badano,

³ Dochody budżetowe dzieli się na dochody przypisane i nieprzypisane. Dochody przypisane mają odzwierciedlenie w odpowiednim dokumencie (np. decyzji, fakturze, rachunku).

czy należność ujęto w księgach rachunkowych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* pod właściwą datą i we właściwym okresie sprawozdawczym. Poza pięcioma przypadkami, gdy należności zostały zaewidencjonowane z błędną datą operacji, nieprawidłowości nie stwierdzono. Należności wymierzone były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(dowód: akta kontroli str. 3375-3409)

Należności pozostałe do zapłaty

Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych na koniec 2014 r. należności budżetowe w części 19 wyniosły 2.491.915,4 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 621.366,4 tys. zł, tj. o 33,2%. Zaległości netto (wymagalne) na koniec 2014 r. wyniosły 2.388.320,4 tys. zł i były wyższe o 604.598,5 tys. zł, tj. o 33,9%. Największy wzrost zaległości o 648.566,8 tys. zł, tj. o 112,4%, nastąpił w rozdziale 75009 *Urzędy skarbowe* (do kwoty 1.225.330,4 tys. zł). Wynikał on głównie z nieściągniętych należności zasądzonych wyrokami sądowymi dotyczącymi konfiskaty mienia i przypadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa w związku działalnością przestępczą, taką jak nielegalny obrót paliwami, bronią, złomem, handel narkotykami. Największy udział we wzroście zaległości urzędów skarbowych (76,4%) miała kwota 495.327 tys. zł zasądzona przez Sąd Okręgowy w Katowicach z tytułu przypadku korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa od jednego podmiotu dokonującego nielegalnego obrotu paliwami. W kwestii wzrostu zaległości Dyrektor Departamentu Administracji Podatkowej (AP) wyjaśnił, że wyegzekwowanie przez urzędy skarbowe zasądzonych należności jest trudne z uwagi na brak stałego miejsca zamieszkania dłużnika lub przebywanie poza granicami kraju, brak majątku lub posiadanie majątku obciążonego hipoteką, odsiadanie wyroku sądowego w zakładzie karnym.

(dowód: akta kontroli str. 2077-2082, 3215-3219, 3440-3441, 3943-3949)

W części 19 znaczący był także udział zaległości z cła, które wyniosły 758.295,9 tys. zł, w tym odsetki 428.016,4 tys. zł. W kwocie należności głównej zaległości z lat ubiegłych stanowiły 96,6%. Zaległości z cła w porównaniu do 2013 r. zmniejszyły się o 145.273,8 tys. zł, tj. o 16,1%. Wynikało to z odpisania w 2014 roku należności w kwocie 179.213 tys. zł w związku z ich przedawnieniem. Głównymi powodami przedawnień należności celnych, wskazanymi przez Departament Służby Celnej, był brak majątku dłużników, z którego istniałaby możliwość przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego lub unikanie egzekucji poprzez ukrywanie majątku.

Według danych Ministerstwa Finansów w kontrolowanym okresie w izbach celnych rozłożono na raty należności celne na kwotę 74 tys. zł oraz odroczone płatności z cła na kwotę 48.527 tys. zł.

Według stanu na koniec 2014 r. wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z cel, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami egzekucyjnymi wyniósł 9,6%, tj. wzrósł dwukrotnie w odniesieniu do 2013 r. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, mierzony relacją tytułów wykonawczych wyegzekwowanych bądź umorzonych należności do tytułów wykonawczych do załatwienia wyniósł 38,5% i w porównaniu z rokiem 2013 (43,4%) zmniejszył się o 4,9 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 3300-3339)

Zaległości wobec centrali MF wyniosły 7.774,5 tys. zł i były siedemnastokrotnie wyższe w porównaniu do kwot wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 za 2013 r.

Powodem wzrostu zaległości było naliczenie kary umownej oraz odsetek wykonawcy, który nie wywiązał się z umowy dotyczącej dostawy sprzętu informatycznego wraz z usługami towarzyszącymi (5.752,8 tys. zł) oraz ujawnienie należności od Związku Harcerstwa Polskiego, która nie była uwzględniona w sprawozdaniu za 2013 r. (1.501,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.2266-2269, 3220-3221, 3436-3464, 3480-3766)

Szczegółowym badaniem objęto zaległości w łącznej kwocie 7.731,7 tys. zł przysługujące Ministerstwu Finansów od sześciu podmiotów, w tym zaległości o najwyższej wartości oraz o najdłuższym okresie przeterminowania. Stwierdzono, że postępowanie Ministerstwa Finansów w odniesieniu do pięciu należności było adekwatne do sytuacji, tj.:

- a) w dwóch przypadkach naliczono odsetki ustawowe i wystosowano wezwania do zapłaty, co doprowadziło do częściowej spłaty zadłużenia. Według stanu na dzień 12.03.2015 r. spłacono 98,2 tys. zł, tj. 83,9% zaległej kwoty;
- b) w jednym przypadku, w związku z nieuregulowaniem kary umownej oraz odsetek w łącznej kwocie 5.752,8 tys. zł, wystosowano wezwanie do zapłaty, a następnie skierowano wniosek do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o przejęcie zastępstwa procesowego i skierowanie pozwu o zapłatę kary umownej wraz z należnymi odsetkami;
- c) jedną sprawę, w związku z brakiem wpłat, skierowano na drogę postępowania egzekucyjnego, które dotychczas nie doprowadziło do ściągnięcia należnych kwot (309,7 tys. zł), poza wpłatami w wysokości około 400 zł miesięcznie, zaliczonymi na poczet kosztów postępowania.
- d) w jednej sprawie nie podejmowano czynności windykacyjnych i egzekucyjnych z uwagi na złożenie odwołania od decyzji Generalnego Inspektora Informacji Finansowej nakładającej karę pieniężną w kwocie 50 tys. zł i brak ostatecznej decyzji w tej sprawie⁴.

W jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości polegające na opóźnieniu w ujęciu należności w księgach rachunkowych oraz niepodejmowaniu działań zmierzających do odzyskania należności w kwocie 1.501,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3436-2439, 3480-3829)

W okresie objętym kontrolą w wyniku działań windykacyjnych, podejmowanych wobec należności nieuregulowanych do końca 2013 r., odzyskano kwotę 187,1 tys. zł, tj. 35% stanu tych należności (w 2013 r. – odpowiednio 238,1 tys. zł). Działania windykacyjne podejmowano na podstawie decyzji nr 32/BAD/2009 Dyrektora Generalnego MF z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad windykacji należności w Ministerstwie Finansów. W 2014 roku w centrali MF nie dokonywano rozkładania na raty ani odraczania spłaty należności budżetowych. Na podstawie art. 55 i 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (ufp) z dwiema osobami zawarto umowy o umorzeniu należności z uwagi na bezskuteczność przeprowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3443-3446, 3468-3479, 3711-3719, 3830-3847)

⁴ Zgodnie z art. 130 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prawidłowości i terminowości pobierania dochodów stwierdzono opisane poniżej nieprawidłowości.

1. Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie⁵, zasądził od ZHP na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Finansów kwotę 736.800 zł wraz z ustawowymi odsetkami, uzasadniając to bezpodstawnym wzbogaceniem się pozwanego kosztem Skarbu Państwa w związku z dokonaną w 2002 r. przez ZHP sprzedażą nieruchomości należącej do Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 3487-3521)

Wniosek ZHP z dnia 23 kwietnia 2008 r. o umorzenie tej należności, kilkakrotnie modyfikowany, był rozpatrywany w Ministerstwie Finansów łącznie przez 5 lat i 11 miesięcy. W latach 2009-2014 występowały długie okresy, w których nie podejmowano działań w celu zakończenia sprawy, w tym najdłuższy trwający 2 lata i 3 miesiące⁶. Pomimo dwukrotnej odmowy udzielenia ulgi w 2014 r. nie podjęto zdecydowanych działań zmierzających do wyegzekwowania zobowiązania.

Pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów toczyły się spory kompetencyjne w zakresie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ulgi oraz dochodzenie należności. W okresie od stycznia 2009 r. do listopada 2014 r. żadnej komórce organizacyjnej Ministerstwa Finansów nie została przydzielona w tej sprawie rola wierzyciela w rozumieniu zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów nr 32/BAD/2009 z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad windykacji należności w Ministerstwie Finansów. Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów w sprawie niewyznaczenia żadnej komórki do pełnienia roli wierzyciela wyjaśniła, że priorytetem było załatwienie wniosku ZHP w zakresie ulg w spłacie należności.

Zastępca Dyrektora Biura Administracyjnego wyjaśnił, że w wyniku rozłożenia na raty możliwa jest spłata należności głównej bez szkody dla działalności statutowej ZHP, dlatego w interesie wierzyciela nie leży skierowanie wniosku o egzekucję komorniczą, która mogłaby doprowadzić do likwidacji stowarzyszenia. Ponieważ sprawa była szczególnie trudna i złożona, prowadzone były liczne rozmowy mające na celu wypracowanie zgodnego stanowiska stron i zawarcie umowy zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3481-3746, 4121-4125)

Należność wobec ZHP została ujęta w księgach dopiero w grudniu 2014 r., tj. po ponad sześciu latach od wpływu wyroku do Ministerstwa Finansów. Niewprowadzenie należności do ksiąg rachunkowych we właściwym okresie naruszało przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Skutkowało to niewykazywaniem należności i zaległości w sporządzanych przed grudniem 2014 r. sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 3748-3751)

⁵ sygn. akt I ACa 1175/07.

⁶ Dotyczyło to okresu od wpływu pisma z dnia 9 lutego 2011 r. do 9 maja 2013 r.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

W ocenie NIK działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów w celu dochodzenia ww. należności były nieskoordynowane, niewystarczające i nieskuteczne.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w księgach rachunkowych centrali MF zaewidencjonowana jest należność od ZHP w kwocie 1.501.153,91 zł, z czego należność główna - 736.800,00 zł, koszty postępowania - 5.460,00 zł oraz odsetki ustawowe - 758.893,91 zł. Na poczet należności nie były dokonywane żadne wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 3480-3483)

Do zakończenia kontroli NIK Ministerstwo Finansów nie wystąpiło do komornika z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, mimo że przepis art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

NIK zauważa, że ZHP przez ponad sześć lat nie okazał realnej woli uregulowania zobowiązania, a Ministerstwo Finansów przez blisko siedem lat nie doprowadziło do choćby częściowej spłaty należności, ani nawet zawarcia porozumienia w sprawie rozłożenia należności na raty.

Ministerstwo Finansów od 2008 r. podejmowało wprawdzie w tym zakresie pewne działania, ale okazały się one nieskuteczne i doprowadziły do wzrostu należności z tytułu odsetek o kwotę przekraczającą 550 tys. zł. Ponadto długie okresy bezczynności oraz kwestie sporne dotyczące komórki właściwej merytorycznie do dochodzenia ww. należności świadczą o słabości kontroli zarządczej w tym obszarze.

W ocenie NIK tak prowadzone działania mogą stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹.

2. Pięć spośród 30 zbadanych dowodów dotyczących zrealizowanych przez centralę MF dochodów budżetowych stanowiły decyzje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) nakładające kary pieniężne w łącznej kwocie 1.275,0 tys. zł za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁹. W czterech przypadkach należności wynikające z decyzji zostały ujęte w księgach rachunkowych pod datą podpisania decyzji, a w jednym przypadku – pod datą wpływu decyzji do komórki księgowości, chociaż należność w tym dniu jeszcze nie powstała. Zgodnie z art. 34c wymienionej ustawy w sprawach nieuregulowanych do kary pieniężnej stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹⁰, w tym art. 21 § 1 pkt 2, który stanowi, że zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Ujmowanie operacji w księgach z datą podpisania decyzji bądź datą jej wpływu do komórki księgowości, zamiast pod datą jej doręczenia, skutkowało w części przypadków ujmowaniem należności w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Spośród pięciu zbadanych operacji, w trzech przypadkach

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 455.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.

zdarzenia ujęto w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Główna księgowa centrali MF, wyjaśniła, że za datę operacji gospodarczej przyjmowano datę wystawienia dowodu, gdyż nie było wskazanej innej daty operacji.

(dowód: akta kontroli str. 3375-3409, 3747-3749)

Nieprawidłowości w księgowaniu w należnościach kwot wynikających z decyzji GIIF, które nie weszły do obiegu prawnego (nie dysponowano potwierdzeniem, że zostały doręczone) miały charakter systemowy, tj. dotyczyły wszystkich operacji tego samego rodzaju. Miało to wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną. W sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za marzec 2014 r. zawyżono wartości należności o kwotę 1.400 tys. zł, w sprawozdaniu za czerwiec 2014 r. – o kwotę 384 tys. zł, w sprawozdaniu za wrzesień 2014 r. – o kwotę 12 tys. zł, a w sprawozdaniu rocznym za 2014 r. – o kwotę 15,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2148-2150, 2179-2182, 3410-3435)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2014 r. w części 19 zostały zrealizowane w kwocie 6.079.416,4 tys. zł co stanowiło 98,9% planu wg ustawy budżetowej (6.145.717,0 tys. zł) oraz 95,1% planu po zmianach (6.394.817,8 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2013 r., wydatki roku 2014 r. były większe o 53.577,4 tys. zł (0,9%). Wykonanie wydatków w ramach rządowego programu „Wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” wyniosło zaledwie 20% planu, jednocześnie były one prawie pięciokrotnie wyższe niż rok wcześniej (o 42.198,3 tys. zł). Wzrosły również wydatki na izby i urzędy celne (o 23.898,4 tys. zł, tj. 1,7%). Z kolei w porównaniu do ubiegłego roku zmalały wydatki na urzędy skarbowe (o 15.259,6 tys. zł, tj. 4,7%), dotacje dla barów mlecznych (o 5.862 tys. zł, tj. o 29,8%) oraz pozostałą działalność (o 14.198,9 tys. zł, tj. 4,4%).

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* wyniosły 5.957.934,9 tys. zł, co stanowiło 98% wydatków ogółem. Największe środki w kwocie 3.419.902,6 tys. zł przeznaczono na urzędy i izby skarbowe (57% wydatków ogółem działu 750) oraz na izby i urzędy celne -1.426.949,3 tys. zł (24%). Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF stanowiły 5% wydatków dysponenta części i wyniosły 295.004 tys. zł (93% planu po zmianach i 99% wydatków roku poprzedniego).

(dowód: akta kontroli str. 2442-2506, 4129-4151)

W trakcie roku wydatki cz. 19 zostały zwiększone środkami z rezerw celowych o kwotę 250.255 tys. zł do kwoty 6.556.612,8 tys. zł (budżet państwa i budżet środków europejskich). Środki z rezerw przeznaczono głównie na:

- zwrot wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatników składek, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹ (poz. 73) – 62.040 tys. zł;
- sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, w tym kosztów ponoszonych przez jednostki podległe Ministrowi Finansów z tytułu zwrotu

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706.

kosztów postępowania sądowego, prokuratorskiego, skarg kasacyjnych, opłat komorniczych, sfinansowanie zwrotu kosztów dotyczących kar i odszkodowań wypłaconych na rzecz osób fizycznych, kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, realizację dotacji przedmiotowych z tytułu rekompensat wypłaconych przez PKO BP zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe (poz. 16) – 61.357 tys. zł;

- dotacje i subwencje dla partii politycznych (poz. 61) – 54.519 tys. zł;
- sfinansowanie egzekucji należności pieniężnych wykonywanej przez naczelników urzędów skarbowych z związku z likwidacją rachunku dochodów własnych (poz. 57) – 34.665 tys. zł;

Z przyznanej rezerwy wykorzystano środki w kwocie 232.855 tys. zł, tj. 93%. Niepełne wykorzystanie środków z rezerwy wynikało głównie z wykonania wydatków na sfinansowanie egzekucji należności (poz. 57) na poziomie 70,3%. Szczegółowej analizie poddano wykorzystanie wydatków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 138.564,4 tys. zł. Zmiany w planie finansowym były wprowadzane na bieżąco po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków. Ustalono, że zwiększenia wynikały z potrzeb jednostki i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 2670-2812)

W 2014 r. na dotacje i subwencje wydatkowano łącznie 68.352,7 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach (74.544,1 tys. zł), w tym przede wszystkim na subwencje dla partii politycznych (54.409,7 tys. zł) i dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (13.808,6 tys. zł). Dotacje i subwencje stanowiły 1% wydatków w części 19 i były o 8% niższe w porównaniu do roku poprzedniego, na co wpływ miała mniejsza kwota wypłaconych dotacji do barów mlecznych przekazanych przez izby skarbowe. Subwencje dla partii politycznych wypłacono w terminach i wysokościach zgodnych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.¹²

(dowód: akta kontroli str. 3878-4098)

W 2014 r. na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych wydatkowano 69,0% kwoty zaplanowanej w budżecie części 19 (20.000,0 tys. zł) i o 29,8% mniej niż w roku 2013 (19.671 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków wynikało z rezygnacji części podmiotów z pobierania dotacji, o czym poinformowali dyrektorzy czterech izb skarbowych¹³ (w Katowicach, w Krakowie, w Bydgoszczy, w Zielonej Górze). W 2014 r. przeciętnie dotacje otrzymywało 98 barów, tj. o 31,9% mniej niż w 2013 r. (144 bary). Na przykład w województwie małopolskim z 36 barów pozostało 18, a w województwie kujawsko-pomorskim z dziewięciu barów nie pozostał żaden.

(dowód: akta kontroli str. 3889-3941)

Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wyjaśnił, że nie prowadzono zaawansowanych prac analitycznych dotyczących dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, w tym w zakresie powodów rezygnacji przedsiębiorców z pobierania dotacji, gdyż łączny rozmiar dotacji (około 20 mln zł rocznie) był niewielki w wymiarze finansowym innych zadań departamentu. Wyjaśnił ponadto, że wyodrębnienie wpływu poszczególnych

¹² Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz.U. Nr 33, poz. 267.

¹³ O przyznaniu dotacji dla przedsiębiorców prowadzących bary mleczne decyduje dyrektor izby skarbowej.

czynników, takich jak regulacje prawne (w tym ograniczenie wysokości marży), przeprowadzane kontrole, ogólna sytuacja gospodarcza, byłoby trudne i obciążone niedokładnością. Informacji o przyczynach niezrealizowania dotacji dla barów mlecznych nie przedstawił również Departament Finansów i Księgowości, odpowiedzialny za planowanie i realizację budżetu części 19 oraz nadzór nad jego wykonaniem. Zdaniem NIK Ministerstwo Finansów jako odpowiedzialne za legislację w zakresie udzielania dotacji do barów mlecznych oraz za nadzór nad wykorzystaniem środków z dotacji powinno podejmować działania w celu ustalenia przyczyn niewykonania planu wydatków w tym zakresie. Pozyskanie takich informacji ma również znaczenie przy określaniu zapotrzebowania na kolejne lata w procesie planowania.

Wnioski o udzielenie dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych były przedmiotem kontroli ze strony organów administracji podatkowej i to te organy dokonywały bieżącej weryfikacji wniosków przedsiębiorców o przyznanie środków. Do kompetencji izb oraz urzędów skarbowych należała weryfikacja prawidłowości funkcjonowania barów mlecznych w zakresie spraw związanych z przyznawaniem i rozliczaniem dotacji. Zadania Ministra Finansów w zakresie dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych obejmowały kwestie związane z zaplanowaniem rozdysponowania środków na dany rok, comiesięcznym przydzielaniem środków, bieżącym monitorowaniem poziomu realizacji planów finansowych poszczególnych izb skarbowych, monitorowaniem wykorzystania dotacji w oparciu o informacje udzielane w tym zakresie przez izby skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 2951- 2969, 3942-3976)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły niecały 1% wydatków dysponenta części i wyniosły 59.576,3 tys. zł (99% planu), tj. o 2% więcej niż w roku ubiegłym. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze zwiększenia o 5.295,8 tys. zł wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłaconych wszystkim uprawnionym funkcjonariuszom celnym w związku z wyrównaniem dopłaty do wypoczynku za 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 4129-4141)

W strukturze wydatków 94,4% to wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2014 r., które zrealizowano w kwocie 5.741.334,6 tys. zł (95% planu po zmianach). W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 60.088,6 tys. zł, tj. 1,1%. Niepełne wykonanie planu wydatków odnotowano w przypadku wydatków w ramach programu rządowego wspierania przedsiębiorczości de minimis (20% planu), wydatków na zakupy usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (77,7%), na zagraniczne podróże służbowe (80,2%) oraz na szkolenia członków korpusu służby cywilnej (79,9%). W odniesieniu do 2013 r. większe środki przeznaczono na pomoc de minimis (o 40.392,1 tys. zł), zakupy usług pozostałych przez Centrum Przetwarzania Danych MF (o 11.662,4 tys. zł) oraz zakupy usług remontowych (o 13.555,5 tys. zł). Jednocześnie w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyły się kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (o 11.331,4 tys. zł) i pozostałe odsetki (o 6.200,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 4129-4141)

W 2014 r. przeciętne zatrudnienie w części 19 wyniosło 65.087 osób, w tym 2.156 osób w centrali MF. W porównaniu do 2013 r. było ono niższe odpowiednio o 581 i 14 osób. W porównaniu do poprzedniego roku wydatki na wynagrodzenia¹⁴ wzrosły o 0,8% (o 32.849,8 tys. zł) i wynosiły 4.038.788,4 tys. zł. Największy wzrost

¹⁴ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

wynagrodzeń odnotowano w izbach i urzędach celnych (o 17.675,0 tys. zł). Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że wzrost spowodowany był głównie koniecznością sfinansowania skutków wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 sierpnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków otrzymania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków¹⁵, które weszło w życie z dniem 1 lipca 2013 r. Rozporządzenie to podwyższyło dodatki za stopień służbowy funkcjonariuszy o około 150 zł miesięcznie. Przeciętne wynagrodzenie¹⁶ w części 19 wyniosło 5.171,01 zł, a w centrali MF – 7.871,28 zł. W porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r. było odpowiednio wyższe o 87,43 zł i 221,39 zł. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia o 1,4–2,7% nastąpił we wszystkich grupach zatrudnionych.

(dowód: akta kontroli str. 3848-3870, 4123-4127)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2014 r. w części 19 wyniosły 42.432 tys. zł i były o 5,5% niższe niż w 2013 r. Wielkość tych wynagrodzeń nie przekroczyła limitów określonych w art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 3871-3877)

Wydatki majątkowe budżetu państwa części 19 w 2014 r. poniesione ze środków krajowych i na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 154.224 tys. zł i stanowiły 112,3% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 91,2% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2013 r. były one wyższe o 7.971 tys. zł, tj. o 5,5 %.

Wydatki majątkowe finansowane ze środków krajowych wyniosły 131.327 tys. zł i w porównaniu do poprzedniego roku zwiększyły się o 12.303 tys. zł, tj. o 10,3%. Natomiast wydatki majątkowe na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 22.897 tys. zł, tj. zmniejszyły się o 4.332 tys. zł (o 18,9%). Ich udział w wydatkach majątkowych budżetu państwa części 19 w 2014 r. zmniejszył się w porównaniu do 2013 r. o 3,8 punktu procentowego.

Wydatki majątkowe wykonano w granicach kwot określonych w planie finansowym. Ich przeznaczenie wynikało z konieczności zapewnienia właściwej realizacji projektów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej oraz poprawy warunków obsługi podatników i pracy pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 407-409)

Wydatki majątkowe zaplanowane zostały w dwóch działach 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* i 750 – *Administracja publiczna*.

Wydatki zaplanowane w dziale 150 rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych* w § 6010 *Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych* w kwocie 7.000 tys. zł nie zostały zrealizowane. Zwiększenie funduszu statutowego BGK zostało zaplanowane z tytułu realizacji rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”. Przewiduje on udzielanie przez BGK kredytów finansujących eksport polskich towarów i usług. Wydatki budżetowe związane z realizacją rządowego programu wspierania eksportu są uruchamiane w przypadku wystąpienia nadwyżki kosztów pozyskania finansowania

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1010.

¹⁶ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁷ Dz.U z 2013 r., poz. 1645.

przez BGK nad dochodami odsetkowymi uzyskiwanymi przez ten bank z tytułu kredytów udzielonych po stałych stopach procentowych CIRR. Kwota 7.000 tys. zł zaplanowana na ww. cel w części 19 budżetu państwa uwzględniała ryzyko wzrostu kosztów finansowania banku ponad uzyskiwane dochody odsetkowe. Dochody odsetkowe z tytułu kredytów udzielonych po stopach CIRR w związku z realizacją rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu” wyniosły w 2014 r. 6.088,6 tys. zł i były o 869,3 tys. zł wyższe od kosztów pozyskania przez BGK kapitału na potrzeby finansowania portfela kredytów.

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wyjaśnił, że w związku z nieureczywistnieniem się wyżej wymienionego ryzyka w 2014 r. nie wystąpiła konieczność przekazania środków budżetowych w formie zwiększenia funduszu statutowego banku.

(dowód: akta kontroli str. 453-466)

Na realizację 77 inwestycji budowlanych w części 19 wydatkowano z budżetu państwa kwotę 95.145 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach i 80,9% wykonania roku 2013. Zadania inwestycyjne w 97,2% były finansowane ze środków krajowych. Zostały przeznaczone głównie na budowę lub modernizację budynków biurowych i magazynowych na potrzeby administracji skarbowej i celnej. Najwyższe wydatki poniesiono między innymi na budowę lub przebudowę siedzib urzędów skarbowych: w Legnicy, Warszawa Targówek, Kraków Stare Miasto i I Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie – łącznie 29.979 tys. zł oraz Izby Skarbowej we Wrocławiu – 18.230 tys. zł i Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie – 6.326 tys. zł. Na budowę siedziby Urzędu Celnego i Oddziału Celnego w Zielonej Górze i Zamościu przeznaczono łącznie 11.217 tys. zł. Z ośmiu wymienionych inwestycji cztery zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 407, 467-476)

Wydatki na zakupy inwestycyjne wyniosły 59.079 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2013 roku były one dwukrotnie wyższe. Wydatki na zakupy inwestycyjne finansowane ze środków krajowych wyniosły 38.817 tys. zł i zostały poniesione przede wszystkim na: zakup serwerów i komputerów z oprogramowaniem, samochodów dla administracji skarbowej i celnej, biurowych urządzeń wielofunkcyjnych oraz sprzętu do kontroli celnej. Wydatki na zakupy inwestycyjne na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 20.262 tys. zł zostały poniesione głównie na zakup systemów komputerowych oraz infrastruktury sprzętowej z oprogramowaniem.

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 2.596,7 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich centrali MF nie stwierdzono nieprawidłowości. Doboru spraw do kontroli dokonano z próby wydatków wylosowanych z wykorzystaniem programu „Pomocnik kontrolera”.

(dowód: akta kontroli str. 310-452, 2443-2444, 4129-4141)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zostały zrealizowane w kwocie 78.818,4 tys. zł, co stanowiło 87% planu po zmianach. Były one niższe o 14.304,2 tys. zł (tj. o 15,4%) od wykonania roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 2443)

W wystąpieniu z dnia 17 kwietnia 2014 r. po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 NIK wnioskowała o ujmowanie w planie wydatków części 19 środków na subwencje dla partii politycznych oraz środków na sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych ze wzrostem składki rentowej. Z uwagi na termin opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2014 r. wniosek ten został zrealizowany w kolejnym roku przez ujęcie ww. typów wydatków w planie wydatków cz. 19 na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2950-2984)

Podczas kontroli wykonania budżetu w 2013 r. NIK kwestionowała całościowe ujmowanie środków zaplanowanych na egzekucję administracyjną w rezerwie celowej budżetu państwa. Uwagi NIK uwzględniono ujmując wszystkie wydatki na egzekucję w planie wydatków dysponenta cz. 19 na 2015 r., natomiast w ustawie budżetowej na 2014 r. 77% środków zaplanowanych na egzekucję włączono do planu wydatków a pozostałe środki ujęto w rezerwie celowej.

(dowód: akta kontroli str. 2950-2984, 4198-4234)

W ubiegłych latach budżetowych w cz. 19 stosowana była praktyka nierozdysponowywania na etapie planowania części środków na wydatki, lecz pozostawiania ich w planie finansowym dysponenta części w dyspozycji departamentów merytorycznych, które następnie w trakcie roku przenoszone były do planów podległych jednostek resortu. Nie znajdując uzasadnienia takiego postępowania NIK wnioskowała o ustalenie zasad podziału i ujmowania w planie wydatków części 19 środków budżetowych dla jednostek resortu, w tym dotyczących finansowania usług informatycznych w resorcie finansów¹⁸. W okresie objętym kontrolą powyższe zjawisko nadal występowało, jednak na mniejszą skalę. W trakcie roku dokonano o połowę mniejszych niż rok wcześniej zmian polegających na przeniesieniu środków od dysponenta głównego do planów jednostek (przeniesienia z pominięciem zmian z tytułu rezerw celowych wyniosły 87.060,4 tys. zł). W największym stopniu zjawisko to ograniczono w zakresie środków dysponenta głównego będących w dyspozycji Departamentów SC, AP i DS. Ponadto Rada Informatyzacji Resortu uchwałą Nr 10/2014 z 14 kwietnia 2014 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących finansowania usług informatycznych w resorcie finansów określiła, że koszty budowy oraz utrzymania i rozwoju lokalnych systemów informatycznych oraz lokalnej infrastruktury informatycznej będą finansowane w ramach środków zaplanowanych na ten cel właściwej jednostki organizacyjnej resortu finansów. Praktyka ta nie została jednakże ograniczona w przypadku Departamentu Finansów i Księgowości, który w trakcie roku przekazał jednostkom podległym 34.305,3 tys. zł, tj. 89% środków zarezerwowanych w swoim planie. Było to o 1.076,1 więcej niż rok wcześniej. W opinii NIK istnieje potrzeba dalszych prac nad ograniczeniem utrzymywania środków w planie dysponenta głównego i ujmowania ich w docelowych planach jednostek resortu.

(dowód: akta kontroli str. 2507-2582, 2950-2955)

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadającym pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia centrali MF. Próba wylosowana została metodą monetarną (MUS¹⁹) spośród 13.038 zapisów księgowych o łącznej wartości 65.356,4 tys. zł. Wylosowano 149 zapisów księgowych na kwotę ogółem

¹⁸ Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o dokonywanie podziału wydatków ujętych w ustawie budżetowej dla jednostek podległych w pełnej wysokości.

¹⁹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

28.444,2 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 24 zapisy na kwotę 8.181,2 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 125 zapisów na kwotę 20.263,0 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że wydatki były legalne, gospodarne i służyły realizacji celów jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1558-2051)

Według stanu na koniec 2014 r. zobowiązania w części 19 budżetu państwa wyniosły 369.151 tys. zł i były niższe niż w 2013 r. o 1.877,5 tys. zł, tj. o 0,5%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i uposażenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń (328.329,9 tys. zł), które w nieznacznym stopniu wzrosły (o 0,5%) w porównaniu z rokiem 2013.

Zobowiązania wymagalne na koniec roku 2014 wyniosły 1.011,6 tys. zł, podczas gdy na koniec 2013 r. jedynie 2,7 tys. zł. Największy wzrost dotyczył zobowiązań z tytułu kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego (z 0,5 tys. zł do 934,9 tys. zł). Wynikał on z faktu, iż w latach poprzednich jednostki podległe nie ujmowały w zobowiązaniach wymagalnych kwot zasądzonych wyrokami sądów w momencie ich uprawomocnienia. W ciągu ostatnich 3 lat zagadnienia zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych, nie były przedmiotem kontroli i audytów prowadzonych przez MF. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości dopiero w listopadzie 2014 r. na szkoleniu dla głównych księgowych jednostek podległych resortu przedstawiono im stanowisko, według którego zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądów należało ujmować w sprawozdaniu Rb-28 jako wymagalne. Powyższa sytuacja świadczy o niewystarczającym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w obszarze nadzoru nad jednostkami podległymi resortu.

(dowód: akta kontroli str. 2804-2895, 3034-3037)

W ramach nadzoru sprawowanego przez dysponenta cz. 19 w 2014 r. w zakresie realizacji planów finansowych jednostek podległych dokonywane były kwartalne analizy wykonania dochodów i wydatków budżetowych. W trakcie roku na bieżąco oraz zbiorczo w okresach kwartalnych analizowane były wnioski kierowników jednostek o przyznanie dodatkowych środków, przekazywano je także do departamentów merytorycznie nadzorujących poszczególne pionosy w celu uzyskania opinii dot. przyznania dodatkowych środków. W cz. 19 podstawą dokonywanego podziału środków była analiza stopnia realizacji wydatków w stosunku do upływu czasu oraz analiza szczególnych, nieprzewidzianych wcześniej potrzeb. W ramach środków zwalnianych przez dysponentów funkcjonujących w ramach części 19 przyznawane były dodatkowe środki dla jednostek resortu finansów. Ostatecznej akceptacji proponowanego podziału środków dokonywał dysponent części 19.

Urzędy i izby skarbowe w okresach kwartalnych przekazywały do Departamentu AP informacje dotyczące kwot zrealizowanych dochodów budżetowych oraz wydatków ponoszonych na funkcjonowanie jednostek w układzie zadaniowym, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z egzekucji administracyjnej i wydatków ponoszonych na ten cel²⁰. Wyniki analiz przeprowadzonych na podstawie formularzy za I półrocze i trzy kwartały 2014 r. omawiane były na naradach z dyrektorami izb skarbowych.

W Departamencie AP w 2014 r. wykonywane były analizy stopnia wykorzystania środków ujętych w planach finansowych izb i urzędów skarbowych, w tym wypłat

²⁰ Wprowadzono nowy dokument *Tryb i zasady wprowadzania nowych formularzy informacji dot. finansowych i kadrowych aspektów funkcjonowania izb i urzędów skarbowych*.

dodatkowego wynagrodzenia rocznego, realizacji płatności jednorazowych, wydatków bieżących (w celu oceny sytuacji finansowej jednostek wg stanu za trzy kwartały 2014 r. i poszczególne miesiące IV kwartału 2014 r.) i zadań inwestycyjnych. Departament Kontroli Skarbowej (KS) analizował poziom wykonania planów finansowych urzędów kontroli skarbowej (uks) na podstawie sprawozdań Rb-28 oraz dokonywał kwartalnego przeglądu wykorzystania funduszu wynagrodzeń będącego w dyspozycji uks, m.in. w podziale na wynagrodzenia ze stosunku pracy, odprawy emerytalne/rentowe, nagrody, nagrody jubileuszowe, dodatki służby cywilnej. W listopadzie i grudniu 2014 r. Departament KS przekazał oszczędności uzyskane z tytułu remontów, zakupów inwestycyjnych i inwestycji budowlanych w jednostkach podległych na realizację analogicznych zadań w innych jednostkach resortu. W Departamencie KS gromadzone były miesięczne informacje o postępach rzeczowo-finansowych zadań budowlanych, będących w trakcie realizacji.

Departament Służby Celnej dokonywał analizy możliwych oszczędności oraz dodatkowych potrzeb, jakie powstały w izbach celnych w ciągu roku budżetowego i monitorował ich miesięczne wydatki na uposażenia oraz świadczenia przysługujące przeniesionym funkcjonariuszom celnym, kwartalnie wypłacone dodatki do uposażeń funkcjonariuszy celnych oraz wypłacone świadczenia i równoważniki dla funkcjonariuszy celnych.

Departament Strategii i Systemu Informacyjnego (DS) monitorował realizację budżetu IT poprzez miesięczne, kwortalne i roczne informacje o stanie budżetu IT, które omawiane były na comiesięcznych naradach kadry zarządzającej Departamentu DS i Centrum Przetwarzania Danych MF.

Stosowanie powyższej przyjętych rozwiązań/mechanizmów nie zapobiegło jednakże późnemu udostępnianiu Ministrowi Finansów oszczędności dysponenta w formie blokad wydatków, nieujmowaniu prawomocnych wyroków sądów w zobowiązaniach wymagalnych w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych Ministrowi Finansów, niezapewnieniu pełnego wykorzystania środków przeznaczonych przez koncerny tytoniowe na walkę z przemytem papierosów oraz nieprzejrzystemu rozliczaniu wydatków na rządowy program wspierania przedsiębiorczości a także nieujęciu w księgach zobowiązań nefakturowanych, niewłaściwym ujmowaniu w sprawozdaniach budżetowych należności budżetu państwa, wieloletnim niedochodzeniu należności Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2950-3033, 3064-3078, 4128, 4157-4234)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Analogicznie do 2013 r. blokady środków na wydatki na sumę 247,3 mln zł zostały dokonane przez dysponenta części 19 dopiero z końcem roku, tj. w dniach 25 listopada (128,5 mln zł), 12 grudnia (16,9 mln zł), 19 grudnia (0,7 mln zł) i 29 grudnia (101,2 mln zł). Wynikało to z długiego okresu na procedowanie decyzji o zablokowaniu środków przez Departament Finansów i Księgowości (FK). Środki zgłoszone przez Departament Poręczeń i Gwarancji (DG) do Departamentu FK zostały zablokowane przez dysponenta dopiero po 26-27 dniach od ich zgłoszenia. Dyrektor Departamentu FK nie wyjaśnił dlaczego procedura blokowania zgłoszonych oszczędności trwała prawie 4 tygodnie. Tak późne udostępnienie Ministrowi Finansów oszczędności utrudnia, lub wręcz uniemożliwia wykorzystanie tychże środków przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów, poprzez utworzenie nowej rezerwy celowej na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na inne cele, o których mowa w art. 177 i 178 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2669, 2804-2807, 2951-2957, 4147-4151)

2. Zgodnie z obowiązującą w Ministerstwie Finansów *Procedurą wykorzystania środków uzyskiwanych z koncernów tytoniowych* środki pochodzące z wpłat koncernów, wg stanu na rachunku pomocniczym w BGK na dzień 31 lipca danego roku, zasilają w kolejnym roku rachunek dochodów budżetu państwa i jednocześnie stanowią równowartość rezerwy celowej pn. *Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych*. Z tego tytułu w 2014 r. przekazano na dochody części 19 kwotę 7.467,4 tys. zł. Z uruchomionej w tej samej kwocie rezerwy celowej w części 19 zrealizowano wydatki na sumę 7.072 tys. zł. Tym samym kwota 395,4 tys. zł środków pochodzących z wpłat koncernów nie została wykorzystana na walkę z przemytem tytoniowym. W 2013 r. niewykorzystana kwota rezerwy wyniosła 1.574,8 tys. zł, z czego 408,2 tys. zł w cz. 19 i 1.166,6 tys. zł w cz. 42. NIK zauważa, że obowiązująca procedura nie uwzględnia możliwości wykorzystania pozostających środków w kolejnych latach. Poza tym odsetki od środków na rachunku pomocniczym nie były udostępniane do wykorzystania na zwalczanie przemytu papierosów lecz przekazywane na bieżąco przez Biuro Administracyjne (BAD) na rachunek dochodów budżetu państwa. W opinii Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej (DO) z 22 marca 2013 r. zasadne wydaje się, żeby odsetki (w tak znaczącej wielkości) również przeznaczone były na zrekompensowanie wydatków w ramach rezerwy celowej. Odsetki z tego tytułu przekazane na dochody budżetu państwa w 2014 r. wyniosły 216,1 tys. zł, a w 2013 r. 292,2 tys. zł.

Dyrektor Departamentu DO wyjaśniła, że rezerwa celowa na wspieranie walki z przemytem tytoniowym jest w danym roku uruchamiana w pełnej wysokości do dyspozycji właściwych dysponentów, którzy powinni podjąć odpowiednie kroki dotyczące uruchomienia środków z rezerwy. Poinformowała również, że wszystkie służby podejmowały co roku wysiłki, aby środki otrzymane w ramach podziału rezerwy wykorzystać terminowo i w maksymalnej wysokości. W zakresie braku wykorzystania odsetek od środków koncernów tytoniowych zgromadzonych na wydzielonym rachunku Pani Dyrektor podała, że odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych stanowią dochody budżetu państwa a umowy z koncernami tytoniowymi nie zawierają postanowień odnośnie wykorzystania ewentualnych odsetek naliczanych na krajowych rachunkach pomocniczych.

Zdaniem NIK przyjęty system finansowania tych wydatków nie umożliwia pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na walkę z przemytem papierosów, istnieje ryzyko, iż nie są w pełni realizowane cele określone dla tych środków przez koncerny tytoniowe²¹. Ponadto comiesięczne przekazywanie odsetek na dochody budżetu państwa nie wyklucza możliwości ujęcia ich równowartości w rezerwie celowej na walkę z przemytem.

(dowód: akta kontroli str.1559, 2675, 2701-2729, 4128)

3. Głównym źródłem zwiększeń stanu środków na rachunku PLD w BGK były środki przekazane przez Ministra Finansów do obsługi operacji związanych z udzielaniem gwarancji w ramach rządowego programu „*Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*” (52.780,5 tys. zł) oraz środki z tytułu prowizji (45.446,0 tys. zł). Główną pozycję zmniejszeń stanu środków na rachunku

²¹ Zgodnie z notatką DO8/915/8/DKW/09/4216 z dnia 12 sierpnia 2009 r. dla Sekretarz Stanu MF Elżbiety Suchockiej-Roguskiej przedstawiciele niektórych koncernów tytoniowych w trakcie rozmów wyraźnie deklarowali, iż warunkiem zawarcia umowy z ich strony jest wyraźne zagwarantowanie, iż środki z ewentualnych wypłat zostaną przeznaczone na zwalczanie przestępczości związanej z przemytem papierosów.

stanowiły natomiast wypłaty z gwarancji (66.885,7 tys. zł). W toku kontroli stwierdzono, że z danych przekazywanych przez BGK do MF nie wynika w jakiej części wypłaty z gwarancji zostały pokryte wpływami z MF, a w jakiej środkami z tytułu prowizji. Tym samym Ministerstwo Finansów nie posiada informacji w jakiej części wydatki Ministerstwa dotyczą kosztów obsługi, a w jakiej udzielanych gwarancji. W konsekwencji w § 4300 *Zakup usług pozostałych* ujmowane są także wydatki, których charakter ekonomiczny jest sprzeczny z rozporządzeniem Ministra Finansów dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²². Nie można również stwierdzić w jakiej części kwoty wynikające z windykacji (168,8 tys. zł w 2014 r.) dotyczą wcześniejszych wypłat z gwarancji sfinansowanych wpływami z MF (w związku z czym mogłyby stanowić zwrot wydatków poniesionych przez MF w latach poprzednich – czyli dochód), a w jakiej środkami z tytułu prowizji. Taki sposób rozliczania wydatków uniemożliwia rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z jego charakterem ekonomicznym, a tym samym nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2583-2669, 4145-4156)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze stwierdzono, że w ramach realizacji umowy na dostawę sprzętu wraz z usługami towarzyszącymi dostawie oraz migrację systemów informatycznych resortu finansów, w dniu 4 lipca 2014 r. sporządzono protokół stanu realizacji umowy, z którego wynika, że wykonawca nie wystawił Ministerstwu Finansów faktur na łączną kwotę 5.512,5 tys. zł, mimo iż w 2014 r. dostarczył sprzęt, oprogramowanie i wykonał usługi o wskazanej wartości. Mimo iż zgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, powyższa dostawa niefakturowana, której efektem było nabycie aktywów oraz powstanie zobowiązania Ministerstwa wobec dostawcy, nie została ujęta w księgach rachunkowych centrali MF (w części dotyczącej projektu Konsolidacja i Centralizacja w kwocie 2.122,0 tys. zł) i w księgach rachunkowych dysponenta części 19 (w zakresie operacji dysponenta III stopnia - w części dotyczącej projektu e-Cło w kwocie 3.390,5 tys. zł). W konsekwencji kwoty te nie zostały wykazane jako zobowiązania w jednostkowych rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-BZ1 centrali MF oraz dysponenta części 19 za 2014 r., a także w sprawozdaniach Rb-28 tych dysponentów, w części odpowiadającej współfinansowaniu krajowemu (15% wartości dostawy, tj. odpowiednio 318,3 tys. zł oraz 508,6 tys. zł). Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że przyczyną nieujęcia dostaw niefakturowanych w księgach rachunkowych MF było niewystawienie faktur przez dostawcę. W trakcie kontroli przeprowadzono proces rozliczenia stanu realizacji umowy, w tym ustalenia wartości usług i wartości jednostkowych poszczególnych składników w podziale na źródła finansowania, weryfikacji dostarczonej dokumentacji i wystawiania dowodów OT. Nieprawidłowość ta nie wpłynęła na obniżenie oceny ksiąg rachunkowych dysponenta części 19 oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta części 19 oraz centrali MF, ponieważ była jednostkowym zdarzeniem wynikającym z nietypowych działań dostawcy, a w trakcie kontroli ujęto tę operację jako dostawy niefakturowane i sporządzono odpowiednie korekty sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1395-1433, 2270-2278, 2430-2434)

²² Dz.U. z 2014, poz. 1053.

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich (BŚE) wyniosły 131.698,4 tys. zł i stanowiły 82,0% limitu określonego w ustawie budżetowej dla części 19 oraz 81,4% planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich największy udział – 93,8% – miały wydatki na działania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Wydatki na działania realizowane w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) stanowiły odpowiednio 4,3% i 1,9% ogółu wydatków BŚE części 19. Wykonane wydatki były prawie dwukrotnie niższe w porównaniu do wykonania 2013 r.

Na projekty i programy realizowane w części 19 w ramach PO IG²³ wydatkowano łącznie 123.543,2 tys. zł, tj. 82,6% planu po zmianach. Wskaźnik wykonania wydatków do planu po zmianach dla poszczególnych projektów i programów wyniósł od 76,6% dla „Programu e-Cło” do 98,4% dla projektu „Infrastruktura e-Usług Resortu Finansów”.

(dowód: akta kontroli str. 804-823, 2103-2105)

Wydatki na działania realizowane w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy wyniosły 5.628,6 tys. zł, co stanowiło 92,3% kwoty planowanej. Na projekty finansowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeznaczono 2.524,6 tys. zł, tj. tylko 41,0% planu po zmianach. Mniejsze od planu wykonanie wydatków wynikało z oszczędności środków na projektach oraz opóźnienia ze strony wykonawcy w oddaniu narzędzia informatycznego wspomagającego planowanie, wykonanie i sprawozdawczość w budżecie zadaniowym, a w konsekwencji nieprzeprowadzenia szkoleń dla dysponentów z obsługi tego systemu przez zewnętrznego wykonawcę. Szkolenia te Ministerstwo Finansów zrealizowało w ramach zasobów własnych.

Ministerstwo Finansów w okresie objętym kontrolą było beneficjentem dwóch projektów w ramach PO KL, tj. „Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012” oraz „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012”. W wyniku przeprowadzonego przeglądu postępu rzeczowo – finansowego projektów, Ministerstwo Finansów 18 kwietnia 2014 r. przekazało do Instytucji Pośredniczącej II stopnia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informację o kwocie środków, które nie zostaną wydatkowane w ramach projektów. Oszacowano, że przy pełnym osiągnięciu celów i wartości wskaźników ujętych w projektach do 30 czerwca 2015 r. nie zostanie wydatkowana łącznie kwota 14.092,8 tys. zł (w tym z BŚE 11.978,9 tys. zł). Następnie przygotowano odpowiednie modyfikacje wniosków o dofinansowanie projektów – uwzględniające pomniejszenia ich budżetów z łącznej kwoty 51.044,5 tys. zł (w tym BŚE 43.387,9 tys. zł) do 36.952,2 tys. zł (w tym BŚE 31.409,3 tys. zł), które ostatecznie zostały zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą w dniu 20 czerwca 2014 r. Dokonując weryfikacji poziomu środków niezbędnych dla prawidłowej realizacji projektów uwzględniono między innymi oszczędności wygenerowane w roku 2013 wynikające z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, aktualną sytuację rynkową w odniesieniu do kosztów ekspertyz/analiz oraz szkoleń w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej oraz wyniki analizy zapotrzebowania na poszczególne formy wsparcia. Zdaniem NIK skala

²³ „Budowa Platformy e-Budżetu”, „Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych”, „Infrastruktura e-Usług Resortu Finansów”, „e-Podatki”, „e-Deklaracje2”, „e-Rejestracja”, „Program e-Cło”.

poczynionych oszczędności świadczy o znacznym przeszacowaniu budżetu wyżej wymienionych projektów na etapie planowania.

Zostały osiągnięte trzy z czterech podstawowych wskaźników rezultatu określonych w umowach o dofinansowanie. Czwarty wskaźnik – „Stopień realizacji planu wdrażania wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym” osiągnął wartość planowaną dla roku 2014, tj. 95% dla każdego z projektów.

(Dowód: akta kontroli str. 83-89, 1008-1072, 2103-2105)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki zrealizowane przez centralę MF na łączną kwotę 20.652,6 tys. zł, co stanowiło 15,7% wydatków BŚE części 19 poniesionych w 2014 r. Doboru próby dokonano na podstawie losowania przeprowadzonego metodą monetarną. Wydatki dokonywane były do wysokości kwot ujętych w planie finansowym centrali MF i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone umowami o dofinansowanie. Wykonane prace potwierdzone zostały protokołami odbioru, a faktury przed dokonaniem płatności podlegały weryfikacji przez osoby upoważnione. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności. Wydatki były prawidłowo księgowane, a prowadzona ewidencja umożliwiała wyodrębnienie wydatków dla każdego projektu. Wydatki objęte badaniem dotyczyły dwóch projektów „Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych” (KiC) i „Budowa Platformy e-Budżetu” (e-Budżet). Wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu ustalone we wniosku o dofinansowanie dla projektu KiC zostały osiągnięte. Zrealizowane zostały wskaźniki produktu i rezultatu projektu e-Budżet przewidziane do wykonania w 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1091 -1394, 657-665, 925-928, 2167-2168)

Porozumienie o dofinansowanie projektu KiC zostało zawarte 25 czerwca 2009 r. Celem projektu jest konsolidacja i centralizacja systemów informatycznych dokonana przez zmiany systemowe i strukturalne, w tym przebudowę aplikacji systemów informatycznych oraz środowiska systemowego i innych kluczowych elementów infrastruktury, umożliwiającą wprowadzenie rozwiązań w zakresie udostępniania e-Usług, jak też rozwoju technicznego zaplecza tych usług.

W 2014 r. porozumienie o dofinansowanie projektu zostało zmienione trzykrotnie²⁴. Wprowadzone zmiany dotyczyły między innymi wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków z dnia 30 czerwca 2014 r.²⁵ do 31 marca 2015 r. Ponadto wartość wydatków kwalifikowalnych związana z realizacją projektu w 2014 r. zwiększona została do kwoty 183.729,8 tys. zł (w tym płatności z BŚE 156.170,3 tys. zł), tj. o 2,2%.

Wydłużenie terminu realizacji projektu wynikało z opóźnień realizacji umowy zawartej 31 marca 2014 r. pomiędzy Ministerstwem Finansów a wykonawcą na rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów – Ośrodek Przetwarzania w Radomiu, realizowaną poprzez dostawę sprzętu IT wraz z usługami towarzyszącymi. W szczególności zostało przesunięte na I kwartał 2015 r. wdrożenie czterech systemów infrastrukturalnych²⁶.

²⁴ Aneksy do umowy z 3 stycznia 2014 r., 9 czerwca 2014 r. oraz 25 listopada 2014 r.

²⁵ Termin określony został w aneksie nr 5 z dnia 9 października 2012 r. do porozumienia z 25 czerwca 2009 r.

²⁶ System monitorowania usług w CPD MF, system zarządzania zdarzeniami zgodnie z ITIL, system zarządzania świadczeniem i wsparciem usług zgodnie z ITIL, system wspierający budowę i utrzymanie bazy CMDB wraz z automatycznym wykrywaniem i zbieraniem informacji o elementach konfiguracji infrastruktury IT oraz ich weryfikacji z aktualnym stanem w bazie CMDB.

Zwiększenie wartości wydatków kwalifikowalnych projektu KiC w 2014 r. wynikało przede wszystkim z rozszerzenia zakresu o rozbudowę systemu do wirtualizacji serwerów w zakresie sprzętu i oprogramowania informatycznego wraz z usługami towarzyszącymi oraz zakup licencji do oprogramowania związanego infrastrukturą IT wraz z usługami.

(dowód: akta kontroli str. 186-199, 485-651, 920-1007, 1091-1099)

Porozumienie o dofinansowanie projektu „Budowa Platformy e-Budżetu” zostało zawarte 21 grudnia 2012 r. Celem projektu jest usprawnienie i zautomatyzowanie przepływu informacji z zakresu planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa pomiędzy dysponentami środków budżetu państwa i Ministerstwem Finansów w celu zwiększenia efektywności zarządzania procesem realizacji budżetu państwa. W 2014 r. porozumienie o dofinansowanie projektu zostało zmienione aneksem nr 2 z dnia 1 grudnia 2014 r. Zmiany dotyczyły między innymi wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków z dnia 31 grudnia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Ponadto wartość wydatków kwalifikowalnych związana z realizacją projektu wzrosła w 2014 r. do kwoty 81.480,2 tys. zł (w tym płatności z BSE 69.258,2 tys. zł), tj. o 13,2%. Zmiany wprowadzone do porozumienia o dofinansowanie przewidują między innymi zbudowanie funkcjonalności obsługi podpisu kwalifikowanego i profilu zaufanego oraz rozszerzenie funkcjonalności w zakresie zwiększenia efektywności funkcjonowania systemu Trezor 3.0 poprzez zautomatyzowanie czynności w ramach obecnie wdrażanych usług jak również dodanie funkcjonalności systemu pojedynczego logowania Trezor 3.0.

W związku z rozszerzeniem projektu aneksem nr 2 do porozumienia zmienione zostały wskaźniki produktu dla projektu. Wartość docelowa wskaźnika „Liczba utworzonych aplikacji oraz udostępnionych usług teleinformatycznych” zwiększyła się z 12 do 14 (o usługę podpisu kwalifikowanego i profilu zaufanego w systemie Trezor 3.0 i usługę jednokrotnego logowania). Wartość docelowa wskaźnika „Liczba typów dokumentów podpisywanych elektronicznie” zwiększyła się z 22 do 24 (o dwa typy dokumentów podpisywanych elektronicznie: wnioski o wydanie certyfikatu NBP oraz wnioski o zmianę uprawnień oraz danych dysponentów lub użytkowników). Dodany został trzeci wskaźnik rezultatu projektu – „Liczba osób, które uzyskały możliwość używania podpisu kwalifikowanego i profilu zaufanego”. Ich wykonanie planowane jest na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-89, 920-1007)

W 2014 r. BGK zrealizował zlecenia płatności złożone przez upoważnione instytucje dysponenta części 19 na kwotę 131.779,8 tys. zł²⁷. Po uwzględnieniu zwrotów płatności dokonanych w 2014 r. (81,4 tys. zł)²⁸ kwota wykonanych płatności wyniosła 131.698,4 tys. zł i była zgodna z kwotą wykonanych wydatków z budżetu środków europejskich części 19 w 2014 r. wykazaną w sprawozdaniu rocznym Rb-28UE dla części 19.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o wzmocnienie kontroli nad prawidłowością

²⁷ Na podstawie informacji BGK o płatnościach dokonanych w 2014 r. z budżetu środków europejskich części 19 budżetu państwa.

²⁸ Na podstawie informacji BGK o zwrotach środków od podmiotów dokonujących zwrotów w 2014 r. dotyczących zrealizowanych zleceń sporządzonych przez upoważnione instytucje dysponenta części 19. Zwroty płatności dokonanych w 2014 r. wyniosły 81.395,14 zł, a zwroty płatności dokonanych w 2013 r. – 0,88 zł (łącznie 81.396,02 zł). Prezentowane kwoty o zwrotach dotyczą należności głównej.

wykorzystania przez podległe jednostki rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁹.

Możliwość pobierania środków na rachunek pomocniczy przewiduje § 14 ust. 3 wyżej wymienionego rozporządzenia. Katalog zawarty w tym przepisie wymienia przykładowe operacje o szczególnym charakterze, związane z wypłatą wynagrodzeń i pochodnych, delegacjami służbowymi oraz płatnościami w walutach obcych, których dokonanie bezpośrednio z rachunku Ministra Finansów byłoby niemożliwe lub utrudnione.

Z postanowień art. 187, 192 i 200 ustawy o finansach publicznych oraz § 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁰ wynika, że podstawową zasadą wydatków z budżetu środków europejskich jest dokonywanie płatności poprzez system „BGK Zlecenia”, a wyjątkiem od tej zasady jest pobieranie środków na rachunek pomocniczy i dokonywanie wydatków z tego rachunku.

Na koniec 2014 r. w części 19 budżetu państwa rachunki pomocnicze do obsługi płatności z budżetu środków europejskich posiadało 106 jednostek.

Z analizy informacji z BGK o zrealizowanych zleceniach płatności w części 19 budżetu państwa wynika, że w 2014 r. na rachunki pomocnicze jednostek Ministra Finansów pobrano 18.219,1 tys. zł, z tego 17.466,7 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne, delegacje służbowe oraz płatności w walutach obcych oraz 752,4 tys. zł na zapłatę faktur, co stanowiło 4,0% kwoty pobranej na rachunki pomocnicze jednostek ogółem. Środki te pobrano na rachunki pomocnicze Izby Celnej w Olsztynie i Izby Celnej w Toruniu.

Płatności za faktury dokonane przez rachunki pomocnicze wydatków budżetu środków europejskich jednostek Ministerstwa Finansów zmniejszyły się w porównaniu do 2013 r. o 98,7%.

(dowód: akta kontroli str. 41-46, 407, 2103-2105)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że problemy dotyczące płatności z BŚE omawiane były na szkoleniach dla głównych księgowych organizowanych przez Głównego Księgowego Resortu w maju i listopadzie 2014 r. Ponadto prowadzone były rozmowy telefoniczne z pracownikami podległych jednostek w przedmiotowym zakresie. Ministerstwo Finansów monitorowało ex post dokonywane przez podległe jednostki płatności z budżetu środków europejskich z wykorzystaniem rachunków pomocniczych. Analizowano informacje udostępniane przez BGK w systemie BGK Zlecenia. Przypadki dokonania płatności za faktury z rachunku pomocniczego, a nie bezpośrednio z BGK Zlecenia w dwóch izbach celnych zaistniały w wyniku pomyłki.

Ponadto pracownicy Departamentu Finansów i Księgowości w okresach półrocznych (za I i II półrocze 2014 r.) pozyskiwali informacje o ilości i numerach prowadzonych rachunków, o kwotach uznań i obciążeń, sald na koniec poszczególnych miesięcy oraz przyczynach pozostawienia środków na rachunku na koniec miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 9-13)

²⁹ Dz. U. Nr 245 poz. 1637 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 82 ze zm.

Z analizy przedłożonych do kontroli ww. półrocznych informacji przekazanych przez jednostki podległe dysponenta części 19 wynika, że środki znajdujące się na rachunkach pomocniczych na koniec poszczególnych miesięcy dotyczyły przede wszystkim naliczonych odsetek bankowych.

W 2014 r. na rachunek pomocniczy wydatków budżetu środków europejskich centrali MF wpłynęła kwota 5.652,6 tys. zł. Rachunek pomocniczy był wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem określonym w § 14 ust. 3 rozporządzenia, tj. do dokonywania operacji związanych z wypłatą wynagrodzeń i pochodnych, płatności w walutach obcych oraz rozliczania delegacji służbowych. Przestrzegano zasady określonej w § 14 ust. 4 rozporządzenia dotyczącej obowiązku zwrotu na rachunek bankowy do obsługi płatności Ministra Finansów w BGK niewykorzystanych kwot najpóźniej ostatniego dnia roboczego każdego miesiąca, z wyjątkiem wpłat na poczet wydatku, który miał zostać dokonany pierwszego dnia roboczego miesiąca następnego.

(dowód: akta kontroli str. 44-62)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności Ministra Finansów

Opis stanu
faktycznego

W planie działalności Ministra Finansów na 2014 r. (część A) określono pięć najważniejszych celów do realizacji w roku 2014 r.:

1. Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, cel i należności niepodatkowych – przyjęto cel z budżetu zadaniowego dla zadania 4.1 *Realizacja należności budżetu państwa*.
2. Przestrzeganie zasady stanowiącej, że dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego Produktu Krajowego Brutto – przyjęto cel z budżetu zadaniowego dla zadania 4.3 *Realizacja polityki finansowej państwa*.
3. Zapewnienie wywiązywania się z obowiązków podatkowych i celnych przed podatników, także przez ułatwienie podatnikom wypełniania ich obowiązków podatkowych – przyjęto cel z budżetu zadaniowego dla zadania 4.2 *Działania kontrolne realizowane przez służby skarbowe i celne*.
4. Osiągnięcie zakładanego poziomu deficytu strukturalnego.
5. Przeciwdziałanie oszustwom podatkowym poprzez poprawę efektywności i skuteczności działań kontroli skarbowej.

Z wyjątkiem celu pierwszego, wszystkie mierniki określające stopień realizacji celów zostały zrealizowane na poziomie założonym w planie działalności. Minister Finansów drugi rok z rzędu nie zrealizował w pełni celu *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, cel i należności niepodatkowych* na poziomie wyznaczonym w planie działalności dla zadania 4.1 *Realizacja należności budżetu państwa*. Wskaźnik zadania 4.1 w 2014 r. został wykonany na poziomie 90,82%, tj. niższym niż zakładany w budżecie w układzie zadaniowym (92,5%), w 2013 r. wykonanie wyniosło 93,4% podczas gdy zakładano wynik 94,7%. W praktyce oznaczało to, że wprowadzone zrealizowane dochody budżetu państwa wzrastały z roku na rok (dochody budżetu państwa za rok 2014 były wyższe o 4 mld zł, tj. o 1,4% w stosunku do roku poprzedniego) ale w większym stopniu rosły należności budżetu państwa, czyli w coraz mniejszym stopniu realizowany był potencjał dochodowy. Jako główna przyczyna niezrealizowania miernika zadania 4.1 wskazywane były wzrost o 33% kwoty niezapłaconych należności budżetowych³¹, co wynikało z trudnej sytuacji finansowej podatników i osłabienia dobrowolności

³¹ Jednocześnie w 2014 r. nie zrealizowany został wskaźnik realizacji podzadania 4.1.1 Udział zaległości podatkowych w wysokości wpływów z tytułu podatków (plan 13,4%, wykonanie 18,02%).

zapłaty podatków³². W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2013 r. Minister Finansów wskazał na jej słabości w zakresie działania urzędów skarbowych i izb skarbowych m.in. w obszarze skuteczności i efektywności działania (w szczególności w odniesieniu do realizacji wpływów budżetowych) oraz niewykonania ww. celu z planu działalności Ministra Finansów na 2013 r. Niewystarczające okazały się działania przewidziane w oświadczeniu, które miały być podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w tym zakresie, m.in. poprawy działań egzekucyjnych w obszarze zaległości podatkowych i podniesienia efektywności poboru i egzekucji należności podatkowych³³.

Środki wydatkowane na realizację pierwszego celu wyniosły 3.904.328,6 tys. zł, tj. 98,1% planu wydatków w układzie zadaniowym w części 19 (zadanie 4.1 *Realizacja należności budżetu państwa*), w tym finansowanie z budżetu państwa stanowiło 3.819.591,3 tys. zł³⁴ (97,8%) a z budżetu środków europejskich 84.737,3 tys. zł. Uległy one zmniejszeniu o 25.649,9 tys. zł (tj. o 0,7%) w porównaniu do roku poprzedniego, stanowiły 66% wszystkich wydatków w części 19.

Zapewnienie wywiązywania się z obowiązków podatkowych i celnych przez podatników, także przez ułatwienie podatnikom wypełniania ich obowiązków podatkowych było celem określonym w układzie zadaniowym dla zadania 4.2 *Działania kontrolne realizowane przez służby skarbowe i celne* w budżecie zadaniowym. Mierniki realizacji tego celu określone w planie działalności Ministra Finansów zostały zrealizowane, tj. dla planowanego w wysokości 71% miernika liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych pozytywnych w stosunku do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem osiągnięto wynik 77%. Z kolei planowany na poziomie 57,5% miernik udziału kontroli podatkowych z wynikiem finansowym do liczby przeprowadzonych kontroli został wykonany na poziomie 74%. Udział deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie do ogółu złożonych deklaracji wyniósł 35,4% (plan 25%), udzielono 91 informacji telefonicznych przez Krajową Informację Podatkową na każde 1000 czynnych podatników (plan 90%). Środki wydatkowane na realizację zadania 4.2 wyniosły 1.664.403,3 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach, w tym finansowanie z budżetu państwa stanowiło 1.664.355,6 tys. zł³⁵ (99,9%). Stanowiły one 28% wszystkich wydatków w części 19.

W ramach piątego celu z planu działalności określono i zrealizowano zgodnie z planem dwa mierniki mierzące poziom jego realizacji – wysokość ustaleń w zakresie należności budżetowych na 1000 kontrolerów (plan 590 mln zł, wykonanie 3.042,3 mln zł) oraz liczba zakończonych postępowań kontrolnych na 1000 kontrolerów (plan 2.749, wykonanie 2.899).

Zrealizowane zostały również cel drugi i czwarty, tj. dług publiczny nie przekroczył 60% wartości rocznego PKB a deficyt budżetu państwa nie okazał się wyższy niż przyjęty w ustawie budżetowej na 2014r.

(dowód: akta kontroli str. 2132-2133, 3064-3185, 4142-4144, 4157-4234)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Departament FK dokonywał zbiorczych analiz wykonania wydatków w ujęciu zadaniowym za poszczególne kwartały roku budżetowego i przekazywał ich wyniki

³² Analogiczne czynniki wskazywano jako przyczyny niezrealizowania miernika zadania 4.1 w roku ubiegłym.

³³ Ponadto w ramach kontroli „Adekwatności i efektywności kontroli zarządczej” w kontekście niezrealizowania ww. miernika w roku 2013 r. NIK wskazywała m.in. na potrzebę częstszego niż wymagane przepisami półroczne raportowanie w zakresie wykonania zadań jak również konieczność całościowego zarządzania ryzykiem dla danego celu przez jednego członka kierownictwa.

³⁴ Współfinansowanie projektów z udziałem UE wyniosło 16.226,1 tys. zł.

³⁵ Współfinansowanie projektów z udziałem UE wyniosło 29.489,3 tys. zł

do departamentów merytorycznych nadzorujących poszczególne pionosy jednostek podległych. Analizy Departamentu FK nie dotyczyły części oceniającej stopień realizacji celów zadań/podzadań/działań, która dokonywana była przez departamenty merytorycznie za nie odpowiedzialne. Zdaniem NIK konieczne jest by na poziomie dysponenta dokonywana była kompleksowa analiza stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami. Analiza prowadzona na poziomie komórki odpowiedzialnej za wykonanie zadania powoduje, że brakuje niezależnej oceny niezbędnej do sprawowania skutecznego nadzoru. Taki sposób organizacji nadzoru powodował, że układ zadaniowy nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 2507-2513, 2950-2973, 3034-3045)

Ustalone
nieprawidłowości

W budżecie zadaniowym cz. 19 na 2014 r. ujęto miernik mierzący poziom realizacji działania 4.3.1.3 *Opracowywanie prognoz i założeń makroekonomicznych oraz fiskalnych*, który nie jest możliwy do wyliczenia w terminie sporządzania sprawozdania rocznego Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Dane do wyliczenia miernika nie są dostępne w terminie sporządzenia sprawozdania³⁶ jednak jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej miernik został przyjęty jako właściwy ze względu na trafność i odpowiednie dobranie pod względem realizacji celu wskazanego działania. Jednocześnie zadeklarował dokonanie analizy możliwości uproszczenia miernika by przyspieszyć jego obliczenie. Zgodnie z pkt 78 *Szczegółowych zasad opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014*³⁷ miernik użyty przez dysponenta powinien umożliwiać sprawozdanie z wykonania jego wartości docelowej w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. NIK nie kwestionuje zasadności stosowania tego miernika celem uzupełnienia oceny działalności MF jednakże w budżecie zadaniowym należy przyjąć miernik, który umożliwia równoległą analizę realizacji celu danego działania w kontekście poniesionych na nie wydatków. Obecnie stosowany miernik uniemożliwia taką ocenę w terminie sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego, jak również jego monitorowanie w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 2508-2513, 2132-2133, 4185-4187)

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

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Ministerstwie Finansów organizacja pracy w zakresie sporządzania sprawozdań łącznych oraz kontroli sprawozdań przesyłanych przez jednostki podległe, na akceptowalnym poziomie ograniczają ryzyko, że dane wykazane w sprawozdaniach są niezetelne. W związku z tym, że stwierdzone zaniżenie zobowiązań w sprawozdaniach jednostkowych Rb-28 centrali MF oraz dysponenta części 19 stanowiło 0,013% kwoty wydatków i zobowiązań wykazanych w łącznym sprawozdaniu Rb-28 części 19, a zawyżenie należności w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27 centrali MF stanowiło 0,005% kwoty należności wykazanych

³⁶ Obliczenia miernika dokonuje się na podstawie porównania prognoz w zakresie dwóch wielkości makroekonomicznych: dane ostateczne w zakresie PKB publikowane są w terminie do 25 maja każdego roku, dane dotyczące wykonania wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych są publikowane w II połowie kwietnia każdego roku.

³⁷ Załącznik 68 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014. (Dz. U. z 2013 r., poz. 702)

w łącznym sprawozdaniu Rb-27 części 19, nieprawidłowości w sprawozdaniach jednostkowych, z uwagi na niewielką skalę, nie miały wpływu na pozytywną opinię na temat sprawozdań łącznych części 19 budżetu państwa.

Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2051, 2062-2134)

Kontrola prawidłowości sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2014 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. centrali MF i dysponenta części 19 obejmowała sprawozdanie Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy – z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych, Rb-28 Programy WPR – z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 UE – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-BZ1 - z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania jednostkowe centrali MF oraz dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 centrali MF w zakresie niżej opisanych nieprawidłowości. Sprawozdanie to zostało skorygowane przed końcem kontroli NIK i ostatecznie również ono było sporządzone zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań.

Ponadto w wyniku badania ksiąg rachunkowych dysponenta głównego cz. 19 stwierdzono, że sprawozdania jednostkowe tego dysponenta przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 2051, 2135-2441)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 centrali MF w kolumnach „Należności” oraz „Należności pozostałe do zapłaty – ogółem” wykazano należności niewymagalne według stanu na 31 grudnia 2014 r.:

- w łącznej kwocie 276,9 tys. zł, których termin płatności przypadał na 2015 r.,
- w łącznej kwocie 15,7 tys. zł, w przypadku których do MF na dzień 31 grudnia 2014 r. nie wpłynęło potwierdzenie ich doręczenia, co oznacza, że nie było pewności, że decyzje dot. tych należności weszły już do obrotu prawnego.

Powyższe należności wykazano w sprawozdaniu, mimo iż było to niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2) i 5) instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa (załącznik 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej), zgodnie z którym w sprawozdaniu Rb-27 wykazuje się należności z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, a nie lata następne.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że nastąpiło to w wyniku błędu, spowodowanego sporządzaniem sprawozdań w okresie bardzo dużego spiętrzenia prac i pod presją czasu.

Sprawozdania sporządzane są przez pracowników Wydziału Księgowości Ministerstwa Finansów, następnie są one weryfikowane przez Naczelnika Wydziału i Głównego Księgowego Ministerstwa Finansów. W ocenie NIK, nieskorygowanie powyższych błędów na poszczególnych etapach weryfikacji prawidłowości sprawozdania świadczy o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.1557, 2148-2150, 2179-2182, 2258-2269)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zatwierdzone przez kierownika jednostki zasady (polityka) rachunkowości dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, spełniały wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Księgi rachunkowe prowadzone były w systemie finansowo-księgowym Sfinks. Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 19 przeprowadzono na próbie 125 zapisów księgowych o łącznej wartości 4.071.984,4 tys. zł³⁸, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 86 zapisami o łącznej wartości 88.569,3 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 41.288 zapisów księgowych. Wylosowane operacje zbadano pod kątem poprawności formalnej dowodów/zapisów księgowych i wiarygodności ksiąg rachunkowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2051-2061)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Przeprowadzenie inwentaryzacji należności, w tym wynikających z wyroków sądowych, w celu doprowadzenia do ujęcia w księgach rachunkowych wszystkich przysługujących Ministerstwu Finansów należności.
2. Niezwłoczne podjęcie w stosunku do Związku Harcerstwa Polskiego czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.
3. Ujmowanie należności wynikających z decyzji GIIF w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów z prawidłową datą operacji gospodarczej.
4. Wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych (gdy należność nie wynika z umów, decyzji, porozumień lub zamówień nadzorowanych przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne).
5. Rozważenie zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych z koncernów tytoniowych*, w celu umożliwienia pełnego wykorzystania środków pochodzących z koncernów tytoniowych, tj. zarówno

³⁸ Próba stanowiła 62,3% wartości dowodów/zapisów stanowiących populację, z której losowana była próba.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

odsetek od środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym, jak i niewykorzystanych środków uruchomionych w danym roku.

6. Kontynuowanie działań w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta głównego i ujmowania ich w docelowych planach jednostek resortu.
7. Wzmocnienie nadzoru nad jednostkami podległymi resortu w zakresie ujmowania zobowiązań wymagalnych w sprawozdawczości budżetowej.
8. Sformułowanie miernika działania 4.3.1.3 *Opracowywanie prognoz i założeń makroekonomicznych oraz fiskalnych* zgodnie z zasadami określonymi przez Ministerstwo Finansów w nocie budżetowej i w sposób umożliwiający jego monitorowanie.

V. 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 17 kwietnia 2015 r.

Za zgodność z treścią Uchwały
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
Nr 34/2015 z dnia 27 maja 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz
Warszawa, dnia 2 czerwca 2015 r.