



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.03.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/25/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/24/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kancelaria Senatu, ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jakub Kowalski, Szef Kancelarii Senatu (dalej Szef Kancelarii) (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 03 – Kancelaria Senatu.

W ramach części 03 finansowano zadania z zakresu obsługi Senatu i jego organów oraz opieki nad Polonią i Polakami za granicą. W 2016 r. środki publiczne na opiekę nad Polonią i Polakami za granicą zostały, zgodnie z ustawą budżetową, przeniesione z powrotem do części 03 – Kancelaria Senatu. W latach 2013-2015 środkami na te zadania dysponowało Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej ufp).

W 2016 r. w części 03 dochody wyniosły 643,5 tys. zł, a wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 151.897 tys. zł. Dysponent części 03 nie posiada jednostek podległych ani nadzorowanych.

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.

Ocena i jej
uzasadnienie

W wyniku kontroli 8,2% zrealizowanych w części 03 wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Szef Kancelarii Senatu rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 03.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 03 – Kancelaria Senatu. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2016 roku.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody dla tej części wyniosły 643,5 tys. zł i były wyższe o 88,2% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016. W porównaniu do 2015 r. dochody były wyższe o 3,6%.

Głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu rozliczeń biur senatorskich oraz klubów i kół senackich funkcjonujących w VIII kadencji Senatu RP z tytułu środków przekazanych na bieżące funkcjonowanie (500,1 tys. zł), wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (43,6 tys. zł) oraz zwroty z tytułu rozliczeń z innych tytułów, w tym zwroty wydatków poniesionych w latach ubiegłych (38,6 tys. zł)⁵. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała ze zwrotów z tytułu rozliczeń biur senatorskich na koniec roku.

(dowód: akta kontroli str. 6-51, 120-122)

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁵ W tym kwota 13,7 tys. zł zwrócona przez Oddział Warszawski Katolickiego Stowarzyszenia Wychowawców z tytułu odszkodowania za niewywiązanie się ze zobowiązania wynikającego z umowy o dotację celową przekazaną na realizację zadania zleconego w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą. Należność z tego tytułu została rozłożona na raty w 2015 r.

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 03 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 276 tys. zł, tj. na poziomie takim, jak w roku 2015 (278,7 tys. zł). Dotyczyły one głównie zwrotów dotacji i odsetek od dotacji na zadania związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zaległości według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosły 187,5 tys. zł i były wyższe o 11,3 tys. zł, tj. o 6% od zaległości na koniec 2015 r. Ich wartość zwiększyła się w wyniku rozliczenia (ustalenia kwoty do zwrotu) w 2016 r. dotacji celowych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz aktualizacji odsetek od niezwróconych w poprzednich latach dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 121-123, 237-266)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 03 zostały zrealizowane w kwocie 151.897 tys. zł, co stanowiło 96% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków o 66.636,4 tys. zł, tj. o 78,2%, co wynikało z objęcia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie 2016 r. zadania opieki nad Polonią i Polakami za granicą wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji w kwocie 60.295 tys. zł. Wydatki w części 03 zostały poniesione na obsługę Senatu i jego organów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym (91.602 tys. zł) oraz na wspieranie Polonii i Polaków za granicą (60.295 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 6-51, 124-126)

W związku z planowanym przeniesieniem w ustawie budżetowej na rok 2016 środków na współpracę z Polonią i Polakami za granicą z Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) do części 03 budżetu państwa, do Kancelarii Senatu zostały przekazane oferty, złożone w ogłoszonym przez MSZ konkursie wraz z wyłonioną w konkursie i ogłoszoną listą ofert rekomendowanych przez Komisję konkursową do finansowania, w celu dalszego postępowania dotacyjnego. Przekazanie nastąpiło na mocy oświadczenia z dnia 23 grudnia 2015 roku, zawartego pomiędzy Marszałkiem Senatu a Sekretarzem Stanu ds. parlamentarnych, Polonii, konsularnych i dyplomacji MSZ, Porozumienia z dnia 26 lutego 2016 r. pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Kancelarią Senatu oraz uchwały nr 4 Prezydium Senatu z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie trybu postępowania przy zlecaniu zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą w 2016 r.

Zgodnie z uchwałą nr 5 Prezydium Senatu z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zlecenia zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą i udzielenia dotacji celowych na ich realizację, dysponent części 03 udzielił 203 dotacji celowych podmiotom wyłonionym w drodze konkursu ofert przeprowadzonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tj. fundacjom, stowarzyszeniom oraz pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych. Z przekazanej dotacji fundacje wykorzystały 30.465,7 tys. zł, stowarzyszenia 27.563,2 tys. zł, pozostałe jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych 484 tys. zł, a jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych 1.782,1 tys. zł.

Uchwałę nr 5 Prezydium Senatu z dnia 10 marca 2016 r. podjęto w sytuacji, w której nie było jednoznacznej podstawy prawnej do wydatkowania środków w sposób określony w tej uchwale, w zakresie udzielania dotacji jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych. Ustawą z dnia 16 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opieka nad Polonią i Polakami za granicą została powierzona Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Normatywne podstawy podejmowania przez Senat aktywności w zakresie wspomaganie Polonii weszły w życie 25 marca 2016 r., a więc po podjęciu przez Prezydium Senatu stosownej uchwały. Lista beneficjentów pomocy wynikająca z tej nowelizacji jest ograniczona do podmiotów wymienionych w dodanym art. 4d ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie, które mogą być wspomagane ze środków budżetu Kancelarii Senatu. W tej sytuacji, przyjęty sposób wydatkowania środków na rzecz beneficjentów zapewniał kontynuację postępowania konkursowego na warunkach określonych przez wszczynające to postępowanie MSZ oraz służył ochronie praw podmiotów, które przystąpiły do konkursu organizowanego przez MSZ. Zawarcie umów dotacji z podmiotami innymi niż organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, było realizacją wcześniejszych zobowiązań zaciągniętych w ramach procedury konkursowej przez MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 370-408, 502-513)

Kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dowody dotyczące realizacji 83 umów dotacji na wspieranie Polonii i Polaków za granicą w łącznej kwocie 10.009 tys. zł, stanowiącej 16,6% ogólnej kwoty dotacji udzielonych w 2016 r. W badanej próbie celowej nie stwierdzono nieprawidłowości. Rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 514-529)

Doboru próby losowej dokonano metodą monetarną (MUS⁷) na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym z wyłączeniem dotacji budżetowych oraz wydatków poniżej 500 zł. Badaniem objęto 54 zapisy księgowe na kwotę ogółem 1.968 tys. zł, z tego w grupie wydatków majątkowych pięć zapisów na kwotę 398,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 49 zapisów na kwotę 1.569,3 tys. zł. Ponadto zbadano dobrane celowo wydatki związane z realizacją zamówień publicznych w 2016 r. w kwocie 414,9 tys. zł (łącznie kwota zbadanych wydatków związanych z realizacją zamówień publicznych w 2016 r. wyniosła 957,1 tys. zł, w tym wydatki w kwocie 542,2 tys. zł wylosowane metodą monetarną MUS i wydatki w kwocie 414,9 tys. zł dobrane celowo).

Łącznie zbadano wydatki w kwocie 12.391,9 tys. zł, stanowiące 8,2% ogółu wydatków Kancelarii Senatu w 2016 r.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W próbie wydatków na kwotę 1.315,7 tys. zł badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia

⁶ Art. 4d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dodano ustawą z dnia 16 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 395).

⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸, stanowiącej 66,9% łącznej próby wydatków, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy czterech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, z tego dwóch postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, jednego zamówienia w trybie z wolnej ręki oraz jednego zamówienia na usługi niepriorytetowe (społeczne) na łączną kwotę 957,1 tys. zł wydatków finansowanych z części 03 – Kancelarii Senatu nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 132-206, 369)

Szczegółowe badanie jednego podzadania 15.3.3 *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą* w ramach funkcji państwa 15. *Polityka zagraniczna* w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celu i miernika realizacji podzadania oraz jego monitoringu wykazało, że przyjęte dla tego podzadania cel i miernik wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Zdefiniowanie podzadania 15.3.3 *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą* było spójne z celem zadania 15.3 *Reprezentowanie i ochrona interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługa cudzoziemców*. Miernik przyjęty do pomiaru realizacji wyżej wymienionego podzadania – wskaźnik terminowości zawierania umów dotacji, określony jako okres do 60 dni od dnia złożenia przez wybrane podmioty zaktualizowanej oferty na realizację zadania publicznego w postępowaniu dotacyjnym, był określony prawidłowo do pomiaru postępowań dotacyjnych w 2016 r. po przejęciu realizacji podzadania 15.3.3 od Ministerstwa Spraw Zagranicznych (3 marca 2016 r.). Wartości miernika realizacji celu osiągnęły założony poziom (75,62% przy zakładanym do osiągnięcia powyżej 75%). Monitoring realizacji miernika prowadzony był na bieżąco na podstawie zawartych umów dotacji oraz danych z ewidencji księgowej o zrealizowanych wydatkach, a także informacji komórki organizacyjnej właściwej dla realizacji celu (Biuro Polonijne). Na 2017 r. przyjęto jako miernik realizacji podzadania 15.3.3 – wskaźnik skuteczności pomocy kierowanej do Polonii i Polaków za granicą mierzony liczbą osób – bezpośrednich beneficjentów projektów finansowanych z dotacji Kancelarii Senatu.

Dysponent części 03 odstąpił od definiowania na 2016 r. miernika dla zadania 1.2 *Obsługa Parlamentu i jego organów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym* na podstawie ust. 68 pkt 10 załącznika nr 53 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016⁹.

(dowód: akta kontroli str. 207-220)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 03 – Kancelaria Senatu:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 955, ze zm.

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W dniach 6-7 kwietnia 2016 r. Kancelaria Senatu złożyła korekty sprawozdań, w tym:

- w Rb-27 zmniejszono kwotę należności pozostałych do zapłaty ogółem oraz zaległości netto o 95,00 zł w wyniku skorygowania kwoty odsetek od dotacji zwróconych po terminie, wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 z dnia 16 lutego 2017 r.,
- w Rb-28 i RB-BZ1 wykazano zobowiązania wyższe o kwotę 102,3 tys. zł, co wynikało z ujęcia w ewidencji dowodów księgowych, które wpłynęły po terminie sporządzenia sprawozdania rocznego, tj. po dniu 16 lutego 2017 r., a które zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, należało ująć w ewidencji księgowej 2016 roku; w skorygowanym sprawozdaniu Rb-28 zobowiązania ogółem wykazane na koniec roku 2016 wyniosły 3.037,4 tys. zł i były wyższe o 308,7 tys. zł, tj. o 11,3% od zobowiązań wykazanych w roku 2015 (2.728,7 tys. zł).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 221-369)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 03 – Kancelaria Senatu w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

