



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.05.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Agnieszka Szymaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/28/2017 z dnia 11 stycznia 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Krajowe Biuro Wyborcze, ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Beata Tokaj – Szef Krajowego Biura Wyborczego

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 11 –Krajowe Biuro Wyborcze.

W ramach części 11 sfinansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, działalność Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego, prowadzenie i aktualizację przez gminy stałego rejestru wyborców, zakup przez gminy przezroczystych urn wyborczych, a także przygotowanie i przeprowadzenie:

- wyborów uzupełniających do Senatu RP w województwie podlaskim, w okręgu wyborczym nr 59¹, zarządzonych na dzień 6 marca 2016 r.² oraz na archiwizację dokumentów z wyborów uzupełniających do Senatu RP w województwie śląskim w okręgu wyborczym nr 75³, które odbyły się 8 lutego 2015 r.;
- wyborów samorządowych w toku kadencji oraz referendów lokalnych.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁴;
- 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;

¹ Okręg wyborczy nr 59 do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje powiaty: augustowski, grajewski, kolneński, łomżyński, moniecki, sejneński, suwalski, zambrowski oraz miasta na prawach powiatu: Łomżę i Suwałki.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 4).

³ Okręg wyborczy nr 75 do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje obszar miast na prawach powiatu Mysłowic i Tychów oraz powiatu bieruńsko-lędzińskiego.

⁴ 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.

- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej ufp).

Dysponentem części 11 budżetu państwa jest Szef Krajowego Biura Wyborczego, który kieruje Krajowym Biurem Wyborczym, w skład którego wchodzi pięć zespołów (centrala KBW) oraz 49 delegatur.

W 2016 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze wykonano dochody budżetowe w kwocie 94,1 tys. zł, w tym 22,7 tys. zł przez centralę Krajowego Biura Wyborczego. Zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 88.676,2 tys. zł, w tym przeniesione z części 83 – *Rezerwy celowe* na realizację zadań wyborczych w kwocie 5.104,4 tys. zł. W wydatkach ogółem 16,3% (14.451,3 tys. zł) stanowiły środki budżetowe przeznaczone na realizację zadań przez centralę Krajowego Biura Wyborczego. Z budżetu KBW nie realizowano zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.

W wyniku kontroli 23,5% wydatków centrali Krajowego Biura Wyborczego, co stanowiło 3,8% zrealizowanych wydatków budżetu państwa w części 11 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, tj. zapewniono sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów i referendum.

W toku kontroli stwierdzono, że dyrektorzy 19 delegatur KBW nie przekazali przed terminem wyborów jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na wybory samorządowe w toku kadencji przeprowadzone w styczniu oraz 21 lutego i 6 marca 2016 r. w łącznej kwocie 186,3 tys. zł. Powyższe nie miało wpływu na wykonanie budżetu w cz. 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.

Szef Krajowego Biura Wyborczego rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 11 w zakresie pobierania dochodów, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowości wykorzystania środków finansowych, w tym w zakresie zrealizowanych zadań. W odniesieniu do sprawowanego przez Szefa KBW nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, w ocenie NIK, centralne ustalanie wartości mierników w 2016 r., uniemożliwiało Szefowi KBW skuteczne monitorowanie stopnia realizacji celów przez podległe jednostki. Ponadto ustalenia kontroli wskazują, że wzmocnienia wymagają mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące obsługi wniosków o decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa zarówno w odniesieniu do dyrektorów delegatur jak i centrali KBW.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁶ 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.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze oraz sprawozdania jednostkowe centrali Krajowego Biura Wyborczego. Sprawozdania łączne dysponenta części 11 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali KBW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych rocznych sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania Krajowego Biura Wyborczego przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań roku 2016. Sprawozdania sporządzone zostały 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 zadaniowym⁷.

IV. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na 2016 r. dochody budżetowe dla tej części, analogicznie jak w 2015 r., zaplanowano w kwocie 10,0 tys. zł.

Zrealizowane dochody wyniosły 94,1 tys. zł i były dziewięciokrotnie wyższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016. W porównaniu do 2015 r. wykonanie dochodów było niższe o 33,3%.

Zrealizowano dochody głównie z tytułu:

- zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami w łącznej kwocie 50,3 tys. zł,
- zwrotów nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (rozliczenia z lat ubiegłych) – 22,1 tys. zł,
- kary umownej wyegzekwowanej w związku z niedotrzymaniem warunków umowy – 9,6 tys. zł,
- zwrotu przez pracownika kosztów poniesionych przez Delegaturę KBW w Elblągu na jego kształcenie w związku z niedotrzymaniem warunków umowy – 6,7 tys. zł.

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, w części 11 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 39,4 tys. zł oraz zaległości netto w kwocie 38,3 tys. zł, wynikające głównie z naliczenia kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy na administrowanie siecią WAN Krajowego Biura Wyborczego. W porównaniu do 2015 r. należności były wyższe o 32,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.97-104, 784-796)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.); 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).

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 11 zostały zrealizowane w kwocie 88.676,2 tys. zł, co stanowiło 95,5% planu po zmianach.

W trakcie roku budżetowego zaplanowane w części 11 wydatki zostały zwiększone do kwoty 92.883,5 tys. zł, w wyniku przeniesienia limitu wydatków z części 83 – Rezerwy celowe (6.462,5 tys. zł) z przeznaczeniem na finansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu wyborczym nr 59, zarządzonych na dzień 6 marca 2016 r.⁸, na archiwizację dokumentów z wyborów uzupełniających do Senatu, w okręgu wyborczym nr 75, które odbyły się 8 lutego 2015 r.; a także wyborów samorządowych w toku kadencji oraz referendum lokalnych.

Ponadto w 2016 r. ze środków rezerwy celowej sfinansowano koszty niszczenia dokumentów z wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015 r. (24,1 tys. zł) oraz z referendum ogólnokrajowego, przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (239,2 tys. zł).

W porównaniu do poprzedniego roku nastąpił spadek wydatków o 286.348,7 tys. zł, tj. o 76,4% w związku z poniesieniem w 2015 r. znacznych wydatków na sfinansowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowego, które w 2016 r. nie wystąpiły.

Na koniec 2016 r. zobowiązania w części 11 wyniosły 2.621,3 tys. zł i były o 210,0 tys. zł niższe od zobowiązań na koniec 2015 r. (2.831,3 tys. zł). Zdecydowaną część zobowiązań (2.493,3 tys. zł, tj. 95,1%) stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi.⁹ Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Najwyższych wydatków dokonano w rozdziale 75101 (stanowiły 94,2% wydatków ogółem w części), które wyniosły 83.571,8 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach. Dotyczyły one głównie wynagrodzeń osobowych pracowników wraz z pochodnymi (§ 4010, 4040, 4110, 4120 – 37.419,7 tys. zł), dotacji dla gmin na prowadzenie i aktualizację stałego rejestru wyborców oraz na zakup przez gminy przezroczystych urn wyborczych w związku ze zmianą przepisów Kodeksu wyborczego (§ 2010 – 32.221,3 tys. zł), a także wynagrodzeń bezosobowych obejmujących wynagrodzenia Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych (§ 4170 – 4.118,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.105-108, 797-818)

Sprawdzeniem objęto zmiany dokonane w planie finansowym centrali KBW, w wyniku przeniesienia limitu wydatków z rezerw celowych.¹⁰ Kontrola siedmiu decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu z rezerw celowych planu wydatków centrali Krajowego Biura Wyborczego¹¹ o 1.495,0 tys. zł, tj. o 8,5% wykazała, że dokonane zmiany były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb. Otrzymane środki budżetowe zostały wykorzystane w kwocie 1.241,7 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem, między innymi na tworzenie systemu informatycznego Wsparcia Organów Wyborczych do obsługi wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz do obsługi wyborów

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie zarządzania wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 4).

⁹ § 4040 – dodatkowe wynagrodzenie roczne – 2.088,6 tys. zł, § 4110 – składki na ubezpieczenie społeczne – 369,3 tys. zł, § 4120 -i składki na Fundusz Pracy -35,4 tys. zł.

¹⁰ Przeniesienie limitu wydatków części 83-Rezerwy celowe, dział 758, rozdział 75818, poz. 17.

¹¹ Plan wydatków centrali KBW – 17.515.567,0 zł.

samorządowych, wizualizację wyników wyborów uzupełniających do Senatu RP, usługę prowadzenia i administrowania witryną wyborów samorządowych w toku kadencji oraz na produkcję 10 spotów o charakterze informacyjno-edukacyjnym dotyczących tematyki wyborów samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 123-144)

W toku kontroli zbadano działania podjęte przez Krajowe Biuro Wyborcze w związku z przekazaniem w 2016 r. jednostkom samorządu terytorialnego (gminom) dotacji na prowadzenie rejestru wyborców oraz na zakup przezroczystych urn wyborczych. Analizie poddano próbę dotacji w kwocie 6.431,7 tys. zł stanowiącej 18,2% dotacji przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego w 2016 r. przez Krajowe Biuro Wyborcze. Do badania wyznaczono dotacje o najwyższych kwotach przekazane na prowadzenie rejestru wyborców oraz na zakup urn wyborczych (rozdział 75101 § 2010). Dotacje przekazane były za pośrednictwem czterech delegatur KBW: w Warszawie (2.010,0 tys. zł), Gdańsku (1.251,5 tys. zł), Katowicach (2.002,8 tys. zł) i Kielcach (1.167,4 tys. zł). W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zarządzeniem Szefa Krajowego Biura Wyborczego¹², zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 192-393, 395-396)

Zasady finansowania wyborów z budżetu państwa zostały określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 123 i art. 124 Kodeksu Wyborczego wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów pokrywane są z budżetu państwa w części Rezerwy celowe. Środki finansowe na wydatki związane z zadaniami wyborczymi zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego powinny być przekazywane w terminach umożliwiających ich wykonywanie. Zasada ta wynika również z art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami powinny być przekazywane jednostce samorządu terytorialnego w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań.

Terminowość i wysokość przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na zadania wyborcze monitorowana była przez Krajowe Biuro Wyborcze z wykorzystaniem miernika¹³ określającego udział procentowy środków finansowych z tytułu dotacji na zadania wyborcze przekazanych gminom przed dniem wyborów.

Analiza ustalonych za 2016 r. wartości mierników działania *Finansowanie działalności lokalnych organów wyborczych*, wykazała, że dyrektorzy 19 delegatur KBW (38,8% liczby wszystkich delegatur) nie przekazali w terminie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na przeprowadzenie wyborów samorządowych w toku kadencji w łącznej kwocie 186,3 tys. zł. Dotyczyło to wyborów zarządzonych na styczeń 2016 r. oraz wyborów przeprowadzonych 21 lutego i 6 marca 2016 r. Pierwsze wybory samorządowe w toku kadencji zostały zarządzane przez wojewodów na 3 stycznia 2016 r.¹⁴

Na opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego, w ocenie NIK miały wpływ m.in. przyjęte w 2016 r. przez Ministerstwo

¹² Zarządzenie nr 13/2016 z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze, które zastąpiło zarządzenie nr 5/2012 z dnia 1 sierpnia 2012 r. w tym samym zakresie.

¹³ W ramach realizowanego w 2016 r. działania¹³ pn. finansowanie działalności lokalnych organów wyborczych.

¹⁴ Wybory uzupełniające do Rady Miejskiej w Sułkowicach i do Rady Gminy w Łambinowicach.

Finansów procedury wykonywania budżetu państwa, w tym procedury korzystania z Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

W odniesieniu do środków finansowych na wybory zarządzone na 10 i 17 stycznia 2016 r. decyzja MF została wydana 19 stycznia 2016 r. na wniosek przekazany przez centralę KBW w systemie TREZOR w dniu 11 stycznia 2016 r., a w wersji papierowej 29 grudnia 2015 r. Składanie wniosków przez dyrektorów delegatur KBW w systemie TREZOR możliwe było od dnia 29 grudnia 2015 r.¹⁵ Wnioski dyrektorów delegatur w powyższych sprawach zostały przekazane do centrali KBW w dniach 4-8 stycznia 2016 r. Weryfikacja i agregacja przez centralę wniosków¹⁶ dyrektorów delegatur i skierowanie ich do MF dokonywana była w terminie do trzech dni roboczych.

W jednym badanym przypadku NIK stwierdziła, że obsługa przez centralę KBW wniosku dyrektora Delegatury KBW w Koszalinie była realizowana opieszale. Wniosek z dnia 4 stycznia 2016 r. dotyczący środków na wybory uzupełniające w Tucznie¹⁷ został przekazany przez centralę KBW do MF za pośrednictwem systemu TREZOR po 15 dniach od jego złożenia.

Według wyjaśnień Dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów długotrwałe załatwianie tego wniosku wynikało wyłącznie z kwestii organizacyjnych, związanych z przejściem na nowy sposób akceptacji wniosków o decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa. W związku z wprowadzeniem od dnia 1 stycznia obowiązku procedowania nad wnioskiem wyłącznie w systemie informatycznym TREZOR, konieczne było nadanie uprawnień merytorycznym użytkownikom systemu z poszczególnych Zespołów i ich przeszkolenie. Pełne wdrożenie nowego sposobu załatwiania tych spraw nastąpiło około 14 stycznia.

Zdaniem NIK nadrzędnym celem powinno być terminowe wypłacenie gminie dotacji, dlatego należało dołożyć wszelkiej staranności, aby przekazać dotacje niezwłocznie.

W dwóch badanych sprawach wnioski na wybory zarządzone na 21 lutego i 6 marca 2016 r. zostały złożone przez dyrektorów delegatur KBW na 7 dni roboczych przed wyborami. Decyzje MF w tych sprawach zostały wydane po 7-8 dniach od przekazania wniosku przez centralę KBW. Środki finansowe zostały przekazane odpowiednio 24 lutego i 9 marca 2016 r.

Zdaniem NIK, w tych sprawach nieprzekazanie dotacji na wybory jednostkom samorządu terytorialnego spowodowane było zbyt późnym, w odniesieniu do terminów przeprowadzenia wyborów, sporządzeniem przez dyrektorów delegatur KBW wniosków o decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2016 r.

Biorąc pod uwagę czas niezbędny na zweryfikowanie i zagregowanie przez centralę wniosków złożonych przez dyrektorów poszczególnych delegatur, a także czas potrzebny na wydanie decyzji przez MF, w ocenie NIK wnioski z delegatur w celu

¹⁵ Z pisma Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów nr BP7.0811.1.2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. wynika, że warunkiem złożenia wniosku o decyzję MF w sprawie zmian w budżecie państwa oraz utworzenie na jego podstawie decyzji budżetowej było zatwierdzenie planu finansowego. Wniosek mógł być przekazany do dysponenta nadrzędnego dopiero po zatwierdzeniu projektu planu finansowego. Projekt planu został zatwierdzony przez MF 29 grudnia 2015 r.

¹⁶ Przekazywanie przez dysponentów wniosku sumującego wnioski przesłane przez dysponentów podległych.

¹⁷ Wybory uzupełniające do Rady Miejskiej w Tucznie, zarządzone przez Wojewodę Zachodniopomorskiego na 10 stycznia 2016 r.

uniknięcia przekazywania dotacji po terminie przeprowadzonych wyborów, powinny wpływać do centrali KBW z odpowiednim wyprzedzeniem.

W badanych przez NIK sprawach oczekiwanie na decyzję MF w sprawie zmian w budżecie państwa na 2016 r. trwało od 7 do 13 dni, co w istotny sposób wpłynęło na termin przekazania środków gminom.

Według informacji przekazanej przez Dyrektora Zespołu Finansowego KBW wybory, na które środki finansowe nie zostały przekazane w terminie zostały sfinansowane ze środków własnych gmin.

Biorąc pod uwagę opisany wyżej przypadek długotrwałej obsługi wniosku delegatury przez centralę KBW oraz zbyt późne w odniesieniu do terminów zarządzonych wyborów sporządzenie wniosków przez dyrektorów delegatur, w ocenie NIK wzmocnienia wymagają mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące obsługi wniosków o decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa zarówno w odniesieniu do dyrektorów delegatur jak i centrali KBW.

(dowód: akta kontroli str. 152-155, 397-571, 869, 1031-1092)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 3.399,9 tys. zł, tj. 23,5% wydatków centrali Krajowego Biura Wyborczego, co stanowiło 3,8% zrealizowanych wydatków budżetu państwa części 11. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁸). Zbiór zapisów księgowych stanowiących populację wydatków, z której wylosowano próbę odpowiadał pozapłacowym wydatkom centrali Krajowego Biura Wyborczego powyżej 500 zł.

Badaniem objęto 44 zapisy księgowe na kwotę 3.399,9 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 18 zapisów na kwotę 2.298,9 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 26 zapisów na kwotę 1.101,0 tys. zł.

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 w łącznej kwocie 2.989,7 tys. zł, badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁰ na łączną kwotę 594,7 tys. zł nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 645-717)

W 2016 r. Krajowe Biuro Wyborcze realizowało jedno zadanie 1.5. Organizacja i przeprowadzanie wyborów w ramach funkcji 1. *Zarządzanie państwem*. Na realizację zadania przeznaczono w 2016 roku kwotę 88.676,2 tys. zł z budżetu państwa, w tym 5.104,4 tys. zł z rezerwy celowej. Celem zadania było zapewnienie sprawnego i zgodnego z prawem przeprowadzenia wyborów i referendum. Do monitorowania stopnia realizacji celu wykorzystano miernik: czas ustalenia wyników wyborów z 95% komisji obwodowych (w godzinach). Wartość miernika

¹⁸ System losowania z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

²⁰ Postępowanie nr KBW-PZP/PN/19/2016 - przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie nr KBW-PZP/WR/6/2016 – przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz jedno zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro, do którego nie zastosowano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 8.

została wykonana na poziomie 17 godzin wobec wartości planowanej poniżej 19 godzin.

Wartość planowana miernika uległa zmianie. Do projektu ustawy budżetowej na 2016 r., KBW w układzie zadaniowym wskazało oczekiwaną wartość miernika poniżej 16 godzin, natomiast po uchwaleniu ustawy budżetowej wartość ta została zwiększona do poziomu poniżej 19 godzin, mimo że zadania oraz budżet Krajowego Biura Wyborczego nie uległy zmianie.

We wszystkich podzadaniach i działaniach wartości mierników realizacji celów osiągnęły założony poziom. Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Zdaniem NIK przyjęty przez KBW sposób ustalania wartości mierników dla realizowanego zadania, a także dla podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione uniemożliwia Szeferowi KBW skuteczne monitorowanie stopnia realizacji celów przez podległe jednostki. Centralne ustalanie wartości mierników pozbawia Szefa KBW wiedzy nt. stopnia realizacji zadania, podzadań i działań przez poszczególne delegatury KBW. W złożonych wyjaśnieniach Szef KBW wskazała, że od 2017 r. ustalanie wartości mierników dla realizowanego zadania oraz podzadań i działań odbywać się będzie również na poziomie delegatur.

(dowód: akta kontroli str.155-162, 839-929)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości z wyjątkiem nieprzekazania w terminie jednostkom samorządu terytorialnego środków na przeprowadzenie wyborów.

NIK zwraca uwagę, że dyrektorzy 19 delegatur KBW nie przekazali przed terminem wyborów jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na wybory samorządowe w toku kadencji przeprowadzone w styczniu oraz 21 lutego i 6 marca 2016 r. w łącznej kwocie 186,3 tys. zł.

W wyniku nieprzekazania w terminie środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego gminy były zmuszone przejściowo finansować wydatki związane z przeprowadzeniem wyborów ze środków własnych.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze i sprawozdań jednostkowych centrali Krajowego Biura Wyborczego:

- 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
- 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).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 11 na podstawie sprawozdań jednostkowych (centrali i delegatur KBW). Kwoty

wykazane w sprawozdaniach jednostkowych 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.

Zgodnie § 30 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej Krajowe Biuro Wyborcze w dniu 31 marca 2017 r. dokonało korekty rocznego sprawozdania jednostkowego centrali i łącznego KBW z wykonania planu dochodów budżetowych - Rb-27 za 2016 r. Korekta wynikała z dokonania w ewidencji księgowej przypisu należności w kwocie 1,2 tys. zł z tytułu naliczonych na dzień 31 grudnia 2016 r. odsetek od niezapłaconych kar umownych wynikających z umowy KBW-U/113/PN/2016 z dnia 11 maja 2016 r. Odsetki przypisano na podstawie korespondencji przekazanej w dniu 17 lutego 2017 r. przez kancelarię adwokacką świadczącą na rzecz KBW obsługę procesową sporu.

W toku kontroli stwierdzono, że w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za miesiąc wrzesień 2016 r. oraz w sprawozdaniu łącznym za ten okres, w kolumnie 12 sprawozdania nie wykazano jako zaległości netto należności w kwocie 38,1 tys. zł, wynikającej z kar umownych naliczonych w związku z nienależytym wykonaniem wyżej wskazanej umowy. Zgodnie § 30 ust. 1 wyżej wymienionej Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych korekta danych w tym zakresie została uwzględniona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 jednostkowym centrali i łącznym KBW za 2016 r.

Wyżej wymienione sprawozdania (z uwzględnieniem sprawozdań skorygowanych) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 718-929)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ wnioskuje o wypracowanie wewnętrznych procedur określających harmonogram działań w obszarze obsługi wniosków o decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa w zakresie przekazywania dotacji na wybory jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności zarządzone na początku roku budżetowego.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

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 14 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....