



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.07.2017
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 70 - Komisja Nadzoru Finansowego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/11/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej UKNF), Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-030 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Chrzanowski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (dalej KNF) od 13 października 2016 r. Do 12 października 2016 r. Przewodniczącym KNF był Andrzej Jakubiak

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.

W ramach części 70 finansowano zadania z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi z roku poprzedniego,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej ufp).

W 2016 r. w części 70 zrealizowano dochody w wysokości 128.031,8 tys. zł oraz poniesiono wydatki budżetu państwa w kwocie 201.279,3 tys. zł. W części tej nie realizowano zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.

W wyniku kontroli 18,6% zrealizowanych w części 70 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. Dysponent części rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 70, za wyjątkiem kontroli nad przestrzeganiem procedur dotyczących ewidencji należności z tytułu kar i opłat.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego, z wyjątkiem przedstawionych do kontroli sprawozdań Rb-27 i Rb-N. Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały – poza stwierdzoną nieprawidłowością – w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały na:

- nieprawidłowym obiegu dokumentów, w wyniku czego należności budżetowe zostały ujęte w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniach budżetowych niekompletnie,
- występowaniu przypadków zwłoki w wystawianiu tytułów wykonawczych.

Nieprawidłowości te nie wpłynęły na obniżenie pozytywnej oceny ogólnej z uwagi na to, że kwota stwierdzonego zaniżenia należności w księgach rachunkowych wyniosła poniżej 0,5% łącznej sumy należności i dochodów. Ponadto w trakcie kontroli dokumenty będące podstawą księgowania należności zostały przekazane przez departamenty merytoryczne do Departamentu Administracji, Budżetu i Informatyki (dalej zwanego „DAI”) i wprowadzone do ksiąg rachunkowych, a w skorygowanych sprawozdaniach należności zostały wykazane w prawidłowej wysokości.

² 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.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

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).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 70 wyniosły 128.031,8 tys. zł i były niższe o 46,0% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016. Niższa realizacja planu dochodów wynikała m.in. ze zwrotów nadpłat z rozliczenia zaliczek na pokrycie kosztów nadzoru za rok 2015 (77.960,5 tys. zł), zwrotów z innych tytułów (223,0 tys. zł), zaległości z tytułu opłaty rocznej od podmiotów rynku kapitałowego (2.998,4 tys. zł) oraz zmiany zasad wnoszenia opłat na pokrycie kosztów nadzoru przez banki⁶ i zakłady ubezpieczeń⁷, w wyniku czego łączna kwota bieżących wpłat wniesionych w 2016 r. przez podmioty nadzorowane na pokrycie kosztów nadzoru była niższa niż w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 237, 365-408)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 70 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 34.133,7 tys. zł. Dotyczyły one głównie kar od osób fizycznych i prawnych (łącznie 67,5% kwoty należności), odsetek od zaległości oraz należności z tytułu wpłat na pokrycie kosztów nadzoru. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 33.933,7 tys. zł i były wyższe o 9.220,4 tys. zł, tj. o 37,3% od zaległości na koniec 2015 r. Wzrost zaległości wynikał m.in. ze zmiany przepisów dotyczących finansowania nadzoru nad rynkiem kapitałowym. Do końca 2015 r. do wnoszenia opłat z tytułu nadzoru zobowiązane były przede wszystkim giełdy i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Od 1 stycznia 2016 r. do wnoszenia opłat zobowiązana jest znacznie szersza niż dotychczas grupa podmiotów działających na rynku kapitałowym. Jednak duża część podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat nie dopełniła tego obowiązku (zaległości z tego tytułu wyniosły na 31 grudnia 2016 r. 2.998,4 tys. zł). Zaległości z tytułu nałożonych kar wzrosły o 3.007,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 238, 239-243, 365-408)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 70 za rok 2015 Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o zapewnienie bezzwłocznego podejmowania egzekucji zaległych należności z tytułu nałożonych kar. Dyrektor Departamentu Administracji, Budżetu i Informatyki (DAI) wyjaśniła, że w celu realizacji tego wniosku zwiększono zatrudnienie w ramach Samodzielnego Stanowiska ds. Należności Budżetowych. Zwiększenie liczby pracowników odpowiedzialnych za dochodzenie zaległości pozwoliło uporządkować ewidencje prowadzonych spraw. Wdrożone zostało także zarządzenie nr 62/2015 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu dochodzenia niepodatkowych należności budżetu państwa w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 244-274)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega pozytywne zmiany w organizacji procesu windykacji zaległości budżetowych. Niemniej, wprowadzone zmiany nie zapewniły wyeliminowania opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych. W wyniku kontroli stwierdzono nadal przypadki nieuzasadnionej zwłoki w wystawianiu tytułów wykonawczych (w trzech przypadkach na osiem analizowanych), co wskazuje na

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru bankowego (Dz.U. poz. 1371)

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, reasekuracyjną oraz w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Dz.U. poz. 1363)

konieczność kontynuowania działań w celu zwiększenia efektywności dochodzenia należności budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 244-282)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego Wydatki budżetu państwa w części 70 zostały zrealizowane w kwocie 201.279,3 tys. zł, co stanowiło 88,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił spadek wydatków o 4.931,2 tys. zł, tj. o 2,4%.

(dowód: akta kontroli str. 420)

Wydatki zostały poniesione na zapewnienie zgodności postępowania podmiotów nadzorowanych z regulacjami rynku finansowego oraz ochronę interesów uczestników rynku finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 843-865)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 37.417,9 tys. zł, tj. 18,6% wydatków Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁸) i dobrana celowo. Badaniem objęto 159 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 20 zapisów na kwotę 12.390,1 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 139 zapisów na kwotę 25.027,9 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 na kwotę 37.417,9 tys. zł, stanowiącej 18,6% wydatków, zbadanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wszystkie wydatki objęte szczegółowym badaniem poniesione zostały na realizację zadania *Nadzór nad rynkiem finansowym*.

(dowód: akta kontroli str. 473-486)

W wyniku szczegółowej analizy trzech postępowań: o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz postępowania, do którego nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych, na łączną kwotę 3.470,9 tys. zł (kwota wydatków finansowanych z budżetu państwa) nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 504-694)

Szczegółowe badanie zadania *Nadzór nad rynkiem finansowym* w ramach funkcji państwa w układzie zadaniowym *Zarządzanie finansami państwa* pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań cele i mierniki wynikające z budżetu w układzie zadaniowym zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej¹⁰. Wartości mierników realizacji celów dla tych zadań osiągnęły założony poziom. Monitoring

⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 955, ze zm.)

mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami).

(dowód: akta kontroli str. 487-503)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego:

- 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).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (po korektach dokonanych w trakcie kontroli, w tym w wyniku ustaleń kontroli NIK) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny – poza opisaną niżej nieprawidłowością – kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 707-898)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono następującą nieprawidłowość.

System obiegu dokumentów funkcjonujący w UKNF nie zapewniał terminowego ewidencjonowania wszystkich należności w księgach rachunkowych i wykazywania ich w sprawozdaniach budżetowych i finansowych. W 2016 r. część dokumentów będących podstawą do ujęcia należności budżetowych w księgach rachunkowych UKNF była przekazywana do DAI (będącego departamentem odpowiedzialnym między innymi za prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz egzekucję należności) nie w momencie, kiedy decyzja stawała się ostateczna, lecz po rozpatrzeniu wszelkich wniosków o zastosowanie ulgi w spłacie i innych środków, jakie wnoszą podmioty nadzorowane od ostatecznej decyzji.

Dokumenty były przekazywane z opóźnieniem przez Departament Prawny (dalej: DPP) - odpowiedzialny m.in. za prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar na biura usług płatniczych (tzw. BUP) i podmioty rynku kapitałowego oraz Departament Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych (dalej: DLU) – odpowiedzialny między innymi za kontrolę spełnienia przez agentów obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania czynności agencyjnych na rzecz więcej niż jednego zakładu ubezpieczeń w zakresie tego samego działu ubezpieczeń.

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśnił, że w 2016 r. DPP prowadził 357 postępowań administracyjnych wobec BUP oraz inne postępowania, a większość

decyzji była przekazywana do DAI niezwłocznie po ustaleniu, że decyzja stała się ostateczna, przy czym prawidłowe ustalenie terminu, w którym decyzja stała się ostateczna niejednokrotnie wymagało podjęcia dodatkowych czynności, np. złożenia reklamacji na pocztę w celu wiarygodnego ustalenia daty doręczenia decyzji. Dyrektor DPP podkreślił, że w żadnym przypadku nie miało miejsce przedawnienie roszczeń. Jednocześnie z wyjaśnień Dyrektora DPP wynika, że do dnia 22 lutego 2017 r. do DAI nie przekazano 13 decyzji, które stały się ostateczne w 2016 r. lub wcześniej, na łączną kwotę 528,6 tys. zł (w tym 10 dotyczących BUP).

Dyrektor DLU wyjaśnił, że w toku kontroli spełnienia przez agenta ubezpieczeniowego obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej wysyłane jest do agenta wezwanie do przedłożenia w ciągu 30 dni dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia OC lub w razie braku takich dokumentów do uiszczenia opłaty w wysokości stanowiącej równowartość 1.000,00 EUR. Termin 30 dni liczony jest od daty odbioru wezwania. W odpowiedzi na wezwanie podmiot może złożyć wniosek o zastosowanie ulgi w spłacie bądź zakwestionować zasadność wezwania, co powoduje konieczność wszczęcia postępowania (pomimo, że w ocenie DLU nie istnieją podstawy prawne do udzielania ulg w spłacie opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC). Dyrektor DLU wyjaśnił, że dokumenty będące podstawą ujęcia należności budżetowej w księgach rachunkowych przekazywane są do DAI w momencie, gdy możliwe jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W wyjaśnieniach Dyrektor DLU nie odniósł się do pytania o przyczyny, dla których dokumenty nie są przekazywane do DAI w terminach umożliwiających ujęcie ich w księgach rachunkowych w okresach sprawozdawczych, gdy należności te powstały. Według wyjaśnień Dyrektora DLU na dzień 22 lutego 2017 r. do DAI nie przekazano informacji i dokumentów dotyczących 8 podmiotów (agentów), w przypadku których termin na przedstawienie dokumentów potwierdzających zawarcie ubezpieczenia lub dokonanie wpłaty upłynął w 2016 r. lub wcześniej, a z których wynika łączna kwota należności 33,4 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że należności powinny być ujmowane w księgach rachunkowych UKNF w okresie sprawozdawczym, w którym powstały (tzn. gdy decyzje stały się ostateczne lub w dacie, gdy należność warunkowa stała się należnością). Kompletność ujęcia należności w księgach rachunkowych ma na celu prawidłowe sporządzenie sprawozdań budżetowych i tym samym umożliwienie zarządzania finansami państwa.

Zarówno w przypadku kar nakładanych na BUP, jak i opłat z tytułu braku obowiązkowego OC, UKNF prowadzi relatywnie dużo spraw. Dlatego też, pomimo niskich jednostkowych kwot tych kar i opłat, ze względu na liczbę prowadzonych postępowań, niezbędne jest wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających zarówno kompletność ujęcia należności z tego tytułu w księgach rachunkowych, jak i niezwłoczne podejmowanie czynności windykacyjnych.

Wszystkie dokumenty wymienione w wyjaśnieniach Dyrektorów DPP i DLU zostały przekazane do DAI i ujęte wraz z odsetkami w księgach rachunkowych 2016 r. oraz w skorygowanym rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 i sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 289-364)

V. 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 Kontroli¹¹ wnioskuje o podjęcie działań w celu zapewnienia przekazywania do DAI dokumentów będących podstawą ujęcia należności w księgach rachunkowych w terminach zapewniających prawidłowe i kompletne wykazanie należności w sprawozdaniach budżetowych i finansowych.

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.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524