



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP-4100-001-10/2014

P/14/001

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Komisję Rozstrzygającą w Najwyższej Izbie Kontroli***

(Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK/KPO-415-119/2014 z dnia 15 maja 2014 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części nr 65 Polski Komitet Normalizacyjny
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Dorota Winosławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88411 z dnia 10 stycznia 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Polski Komitet Normalizacyjny ¹ , ul. Świętokrzyska 14, 00-050 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Tomasz Schweitzer, Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ² mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 65 <i>Polski Komitet Normalizacyjny</i> .
Uzasadnienie oceny	Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych oraz windykacji należności. Wydatki budżetu państwa w kontrolowanej części zostały zrealizowane w sposób celowy i gospodarny. Roczne sprawozdania budżetowe zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niewłaściwym planowaniu wydatków z tytułu opłat wnoszonych do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Ponadto stwierdzono, że w polityce rachunkowości nie zostały ujęte specyficzne uwarunkowania gospodarki finansowej PKN.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego	W <i>ustawie budżetowej na 2013 r.</i>³ ustalono dochody w części 65 <i>Polski Komitet Normalizacyjny</i> w dziale 750 <i>Administracja publiczna</i> i rozdziale 75002 <i>Polski Komitet Normalizacyjny</i> w wysokości 9 110 tys. zł. Wykonano je w wysokości 9 287,3 tys. zł, stanowiącej 101,9% planu oraz 107,5% dochodów uzyskanych w 2012 r. Głównym źródłem dochodów były wpływy z usług w wysokości 8 179,3 tys. zł, które były niższe od planu (8 670 tys. zł) o 5,7%. Niższe niż zaplanowane (o 71,5%) były również dochody w § 0590 <i>Wpływy z opłat za koncesje i licencje</i> (111,1 tys. zł, wobec 390 tys. zł). Ponad 20-krotnie przekroczono plan w pozycji wpływy z różnych dochodów ewidencjonowanych w § 0970 (990,4 tys. zł). Były to otrzymane od organizacji normalizacyjnych ISO
------------------------	---

¹ Dalej: PKN.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. - Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm..

oraz IEC⁴ zwroty wydatków z lat ubiegłych za tłumaczenie norm europejskich na język polski (816,4 tys. zł) oraz honoraria z tytułu sprzedaży norm międzynarodowych (159,1 tys. zł).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2013 r. wyniosły 1 076,5 tys. zł, w tym zaległości netto 861,8 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem wzrosły *per saldo* o 842,1 tys. zł, tj. o 359,1%, a zaległości netto (również *per saldo*) o 769,5 tys. zł, tj. o 834,6%. Zasadniczą przyczyną tego stanu było wystawienie przez PKN faktur na rzecz jednego z kontrahentów z tytułu opłaty licencyjnej za sprzedaż norm w latach 2010-2013 (obejmujących należności na kwotę 776,9 tys. zł, w tym zaległości – 745,7 tys. zł) oraz odsetek za zwłokę w płatnościach (powiększających zarówno kwotę należności, jak i zaległości o 50,9 tys. zł), w związku z zakończeniem postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Poznaniu prawomocnym wyrokiem z dnia 26 września 2013 r. W okresie od 11 października 2013 r. do 15 stycznia 2014 r. PKN wystawił temu kontrahentowi 45 faktur obejmujących całą należność.

W 2013 r. Prezes PKN dokonał umorzeń należności na łączną kwotę 2,9 tys. zł. Legalność i celowość tych umorzeń nie budzi zastrzeżeń.

W ramach nadzoru nad kształtowaniem należności PKN wprowadził blokadę sprzedaży z odroczonym terminem zapłaty tym kontrahentom, którzy nie wywiązywali się w terminie z płatnościami za zakupione normy.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 95-113, 115-116, 175, 180, 381-397)

Ustalone
nieprawidłowości

W księgach rachunkowych PKN oraz w sprawozdaniu miesięcznym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2013 r. dwie faktury o łącznej wartości 2 777,38 zł zostały zaewidencjonowane w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* zamiast w § 0590 *Wpływy z opłat za koncesje i licencje*, co było niezgodne z załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵, a także z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁶. W trakcie kontroli skorygowano te zapisy i w prawidłowy sposób wykazano je w rocznym sprawozdaniu Rb-27.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 102-108, 115-116, 176-177, 181-182)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu państwa na 2013 r. zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Projektowana kwota 33 843 tys. zł ujęta została w *ustawie budżetowej na rok 2013*. W *ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 r.*⁷ zmniejszono ją o 1 480 tys. zł, tj. do wysokości 32 363 tys. zł. Redukcja wydatków dotyczyła głównie bieżącego utrzymania PKN jako jednostki budżetowej (o 634 tys. zł), składek do organizacji międzynarodowych (o 171 tys. zł) oraz zakupów inwestycyjnych (o 675 tys. zł). Plan finansowy po zmianie ustawy budżetowej przewidywał wydatki w działach 750 *Administracja publiczna* (32 359 tys. zł) i 752 *Obrona narodowa* (4 tys. zł), w trzech grupach ekonomicznych – wydatki bieżące (29 503 tys. zł), majątkowe (2 825 tys. zł) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (35 tys. zł).

W ciągu roku, na podstawie jednej decyzji Ministra Finansów, plan wydatków PKN zwiększony został z rezerw celowych o 162 tys. zł (tj. o 0,5%), do ostatecznej wysokości 32 525 tys. zł. Zwiększenia dokonano z pozycji 31 rezerwy celowej pn. „Implementacja polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego”, w dziale 750 *Administracja publiczna*, w utworzonym rozdziale 75079 *Pomoc zagraniczna*, na realizację projektu Po-

⁴ International Electrotechnical Commission.

⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. Dalej także: *uor*.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1212. Dalej: *znowelizowana ustawa budżetowa*.

moc PKN dla Kirgistanu dotycząca umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw kirgiskich poprzez wdrażanie norm europejskich we współpracy z kirgiskim Ministerstwem Gospodarki i Polityki Antymonopolowej. Celem projektu było zorganizowanie ośmiu szkoleń dla kirgiskich ekspertów i przedsiębiorców w zakresie wdrażania europejskich norm i przepisów technicznych oraz harmonizacji norm krajowych z normami europejskimi i międzynarodowymi, a także dotyczących zasad europejskiego systemu normalizacji i oceny zgodności, które obowiązują przedsiębiorców spoza UE. Środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 135,6 tys. zł, tj. w 83,7%. Niewykorzystaną kwotę 26,4 tys. zł zwrócono. Oszczędności powstały wskutek niższych niż planowano kosztów podróży służbowych, przygotowania materiałów i tłumaczeń.

Prezes PKN, w drodze 28 decyzji, dokonał w rozdziale 75002 *Polski Komitet Normalizacyjny* przeniesień wydatków bieżących pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej o łącznej wartości 712,9 tys. zł. Były one zgodne z art. 171 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁸. Kontrola 14 spośród tych decyzji (na kwotę 406,5 tys. zł) wykazała, że zmiany w planie zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych w dniu podjęcia decyzji przez Prezesa PKN, a wydatki poniesiono po uprzednim zwiększeniu planu na odpowiednich kontach.

(dowód: akta kontroli str. 41-67, 439-469)

W 2013 r. w cz. 65 *Polski Komitet Normalizacyjny* wydatkowano 31 334,7 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki były niższe o 87,5 tys. zł, tj. o 0,3%. W strukturze wydatków według grup ekonomicznych, dominowały wydatki bieżące - 91,5% całości, wydatki majątkowe stanowiły 8,4%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych - 0,1%.

Na wydatki bieżące zaplanowano pierwotnie 29 503 tys. zł. W ciągu roku kwotę tę zwiększono do 29 665 tys. zł, a wydano 28 683,4 tys. zł, tj. 96,7%. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 2 862,4 tys. zł, tj. o 11,1%. Przeznaczono je m.in. na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (17 986,4 tys. zł), składki do organizacji międzynarodowych (3 081,7 tys. zł), usługi serwisu wsparcia informatycznego (1 275,2 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (962,9 tys. zł), energię (676 tys. zł), opłaty za trwały zarząd nieruchomością (429,6 tys. zł), czynsz za wynajem powierzchni biurowej i pomieszczeń garażowych (215,8 tys. zł), ochronę mienia (200,6 tys. zł), obsługę prawną (327,7 tys. zł), remonty (215,1 tys. zł), usługi porządkowe (249,8 tys. zł) oraz delegacje zagraniczne i krajowe (239,8 tys. zł).

Na wydatki majątkowe (w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) przeznaczono 2 626,2 tys. zł, tj. 93% planu i ok. 50% mniej niż w 2012 r. (5 596,6 tys. zł). Zakupiono m.in. serwery i macierze do rozbudowy środowiska wirtualnego i integracji infrastruktury (za 1 948,4 tys. zł); system mikrofonów bezprzewodowych (9,3 tys. zł) oraz zaawansowane stacje robocze wraz z oprogramowaniem (86,1 tys. zł). Ponadto skonfigurowano i uruchomiono Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (20,9 tys. zł); zaprojektowano, skonfigurowano i wdrożono system Zarządzania Wiedzą Normalizacyjną wraz z usługą e-learningu (295,2 tys. zł) oraz rozszerzono funkcjonalności Polskiego Zasobu Normalizacyjnego – PZN v.2 (184,5 tys. zł). W ocenie NIK były to wydatki celowe i poniesiono je gospodarnie.

Kontrola NIK objęła sześć zamówień publicznych, w tym dwa w trybie z wolnej ręki i cztery w trybie przetargu nieograniczonego, o łącznej wartości 3 732,5 tys. zł. Nie stwierdzono naruszeń przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁹.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 117-119, 400-747)

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) ustalono w *ustawie budżetowej* w wysokości 15 476 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe – 14 426 tys. zł i na dodatkowe wynagrodzenia roczne – 1 050 tys. zł. Kwoty te nie uległy zmianie w znowelizowanej *ustawie budżetowej*. W ciągu 2013 r. – na podstawie decyzji Nr 19/2013 Prezesa PKN z dnia 29 października 2013 r. – zwiększono plan wydatków

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Dalej także *ufp*.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* o 66,8 tys. zł (do 14 276,8 tys. zł), zmniejszając odpowiednio plan w § 4040 *Dodatkowe wynagrodzenia roczne* - do 983,2 tys. zł.

Na wynagrodzenia wydano łącznie 15 253,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, w tym na wynagrodzenia osobowe 14 270,4 tys. zł (99,96%) i na dodatkowe wynagrodzenia roczne 983,2 tys. zł (100%). W porównaniu do 2012 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 411,9 tys. zł (tj. o 2,8%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4 923,6 zł i było niższe niż w 2012 r. o 34,08 zł, tj. o 0,7%. Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 258 osób i było wyższe niż w 2012 r. o dwie osoby. Stan zatrudnienia na koniec 2013 r. wynosił 260 osób i był wyższy o trzy osoby w porównaniu do roku 2012, głównie wskutek powrotów pracowników z urlopów wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 18-19, 26-29, 41-48, 60-61, 89-94, 117-119, 182-183)

Zobowiązania w cz. 65 *Polski Komitet Normalizacyjny* na koniec 2013 r. wyniosły 2 082,2 tys. zł i były niższe o 61,6 tys. zł, tj. 2,9% od stanu na koniec 2012 r. (2 143,8 tys. zł). Główną ich pozycję (1 775,6 tys. zł) stanowiły dodatkowe wynagrodzenia roczne i pochodne od wynagrodzeń. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 117-119, 138-150, 398)

Ustalone
nieprawidłowości

W projekcie planu finansowego i w planie finansowym PKN zaplanowano w § 4140 wydatki w kwocie 216 000 zł. W ocenie NIK, Prezes PKN nie powinien planować kwoty opłat na rzecz PFRON, lecz przed dokonaniem każdej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszając o kwotę równą wysokości wnoszonej opłaty plan w § 4010 i zwiększając plan w § 4140 *Wpłaty na PFRON*.

(dowód: akta kontroli str. 41-44, 57, 62-65, 86-88, 182, 790, 791, 975)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jedną decyzję, spośród objętych kontrolą 14 decyzji w sprawie przeniesienia wydatków budżetowych (Nr 18/2013 z dnia 28 października 2013 r.), podjęto bez dokładnego rozpoznania faktycznej potrzeby zmiany w planie wydatków. Przeniesienie polegało na zmniejszeniu wydatków w § 4300 *Zakup usług pozostałych wydatków* o 7,5 tys. zł i zwiększeniu wydatków w § 4430 *Różne opłaty i składki* z 2 tys. zł do 9,5 tys. zł. Do 31 grudnia 2013 r. wydatkowano natomiast z tego paragrafu 81,2 zł.

Według wyjaśnień Prezesa PKN¹⁰, w budżecie Zespołu Prawnego nie zaplanowano środków na przeprowadzenie postępowania w sprawie ochrony znaków towarowych PN i PKN w Urzędzie Patentowym RP. Przewidywano natomiast, że PKN będzie zobowiązany do wniesienia opłat urzędowych przed końcem 2013 r. Ze względu na opóźnienie w pracy Urzędu Patentowego stosowne postępowania jednak zawieszono (w 2014 r.). W związku z powyższym przeznaczone na opłaty środki nie mogły być wykorzystane w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 62-65, 68, 177-178, 182)

3. Ocena realizacji planów wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Prezes PKN zaplanował i realizował pięć zadań w ramach trzech funkcji: Nr 6 *Polityka gospodarcza kraju*, Nr 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz nr 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Zadania te były finansowane wyłącznie ze środków budżetu państwa. Mierniki wykorzystywano do pomiaru realizacji celów w dwóch zadaniach, tj. 6.7 *Organizacja i promocja działalności normalizacyjnej* oraz 11.4 *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*. Zgodnie z ust. 76 pkt 14 lit. c załącznika nr 66 do *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013*¹¹, dla trzech zadań i na pozostałych poziomach klasyfikacji zadaniowej w zakresie funkcji 22 nie wykazywano celów i mierników.

¹⁰ Wyjaśnienia z dnia 26 lutego 2014 r.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

Badania kontrolne NIK objęły realizację dziewięciu mierników zdefiniowanych dla zadania 6.7, dwóch jego podzadań i sześciu realizowanych działań. Spośród nich, jeden – dla działania 6.7.2.1 *Rozpowszechnianie wiedzy z zakresu normalizacji* został wykonany w 53,8%. Dwa mierniki zostały wykonane w planowanej wysokości, a pięć – w wysokości wyższej od zakładanej. Faktycznego poziomu wykonania dziewiątego miernika, w przeciwieństwie do pozostałych ośmiu, nie ustalano. Do jego pomiaru nie można było bowiem wykorzystać dostępnych w PKN systemów informatycznych. Założono, że realizacja działania 6.7.2.3 *Realizacja Strategii Informatyzacji PKN 2009-2013, w tym Projektu Portal e-Norma – część II* mierzona będzie wydajnością bazy danych Polskiego Zasobu Normalizacyjnego (PZN) i Systemu Cyfrowej Sprzedaży Produktów i Usług. W 2013 r. wysokość miernika, podobnie jak w 2012 r., ustalono na poziomie maksymalnie możliwej wydajności posiadanego sprzętu określonej przez producenta w jednostkach IOPS (operacje wejścia i wyjścia na sekundę). Wykonanie pomiaru na jakim faktycznie poziomie ukształtowało się jego wykonanie, wiązałoby się jednak z kosztami zlecenia tej usługi zewnętrznemu wykonawcy, w związku z czym operacji tej zaniechano. W 2014 r. PKN w ogóle zrezygnował z tego miernika.

Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym dokonane na podstawie 24 decyzji Prezesa PKN w sprawie przeniesienia wydatków budżetowych (spośród 28) były wprowadzane równolegle ze zmianami w układzie klasyfikacji budżetowej.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zgodnie z obowiązującą procedurą, PKN zgłosił na formularzach planistycznych do Ministerstwa Finansów kwoty planowanych wydatków dla pięciu zadań, łącznie na kwotę 33 843 tys. zł, które – bez zmian – zostały ujęte w *uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej*¹². Zatwierdzony w dniu 13 lutego 2013 r. plan finansowy PKN w zakresie wydatków w układzie zadaniowym sporządzony został jednak nierzetelnie. W stosunku do kwot przyjętych w *uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej* zmieniono w nim bowiem kwoty planowanych wydatków na realizację zadań o numerach 6.7, 22.1, 22.2 oraz 22.3. Na realizację zadania 6.7 zaplanowano 23 369 tys. zł, tj. o 273 tys. zł mniej niż w projekcie (23 642 tys. zł), a na trzy zadania w zakresie funkcji 22 zaplanowano 10 470 tys. zł, zamiast 10 197 tys. zł¹³. W ocenie NIK, pierwszy zatwierdzony plan wydatków w układzie zadaniowym powinien być – co do kwot – tożsamy z *uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej* (dla zadań) i wprowadzać odpowiednie uszczegółowienia na pozostałych poziomach klasyfikacji zadaniowej (podzadania, działania). Ewentualne zmiany w kwotach wydatków w trakcie roku budżetowego powinny być dokonywane, stosownie do potrzeb, wyłącznie w trybie określonym w art. 171 *ufp*.

Z wyjaśnień Prezesa PKN¹⁴ wynikało, że kwoty, które PKN podał w projekcie do ustawy budżetowej w sierpniu 2012 r. w momencie sporządzania planu finansowego w lutym 2013 nie były już aktualne. Jednocześnie Prezes PKN uznał, że jako dysponent części 65, podpisując plan finansowy dokonuje automatycznie przeniesienia środków i uaktualnia kwoty w układzie zadaniowym.

2. W księgach rachunkowych PKN w 2013 r. funkcjonowały konta analityczne do ewidencji wydatków w układzie zadaniowym (zwane segmentami). W przyjętej polityce rachunkowości (w planie kont) powinny być one zdefiniowane poprzez przypisanie im odpowiednich działań ujętych w planie wydatków w tym układzie. Prezes PKN podjął w 2013 r. cztery decyzje w wyniku których dokonał przeniesienia wydatków budżetowych pomiędzy kontami (segmentami), które w planie kont w dniu wydania decyzji nie były zdefiniowane. Faktycznie powinno to uniemożliwiać ich zaksięgowanie oraz dokonywanie wydatków. I tak na podstawie decyzji:
 - 1) Nr 19/2013 z dnia 29 października 2013 r. dokonano przeniesienia wydatków budżetowych z konta analitycznego (segmentu) 4040-10A07, na którym od dnia 26 lutego 2013 r. ewidencjonowano wydatki związane z działaniem 22.1.1.1, pomimo iż numeru temu działaniu nadano dopiero zarządzeniem Nr 6 Prezesa PKN z dnia 4 lutego

¹² Ustawa budżetowa na rok 2013. Uzasadnienie Tom I. Rada Ministrów. Warszawa, wrzesień 2012. Dalej: *uzasadnienie*.

¹³ W tym poszczególne zadania zmniejszono o: 22.1 - 24 tys. zł, 22.2 - 164 tys. zł i 22.3 - 85 tys. zł.

¹⁴ Wyjaśnienia z dnia 17 marca 2014 r.

2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w zasadach (polityce) rachunkowości w PKN, a więc po upływie roku budżetowego,

- 2) Nr 20/2013 z dnia 6 listopada 2013 r. dokonano przeniesienia wydatków budżetowych z konta analitycznego (segmentu) 4680-10A00, na którym ewidencjonowano m.in. wydatkowanie środków na realizację działania 22.1.2.2, chociaż numer tego działania ustalono dopiero zarządzeniem Nr 48 Prezesa PKN z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zmian w zasadach (polityce) rachunkowości w PKN, tj. po upływie dwóch dni od daty decyzji o przeniesieniu,
- 3) Nr 21/2013 z dnia 7 listopada 2013 r. dokonano przeniesienia wydatków budżetowych na konto analityczne (segment) 4360-10I00, w odniesieniu do działania 22.3.1.2, którego numer ustalono zarządzeniem Nr 48 Prezesa PKN z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w PKN,
- 4) Nr 28/2013 z dnia 24 grudnia 2013 r. dokonano przeniesienia wydatków budżetowych na konto analityczne (segment) 4510-10A00 w odniesieniu do działania 22.2.1.1, którego numer ustalono dopiero zarządzeniem nr 56 Prezesa PKN z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia zmian w zasadach (polityce) rachunkowości w PKN, tj. po upływie trzech dni od daty decyzji.

Według wyjaśnień Prezesa PKN¹⁵, decyzje w sprawie dokonywania zmian w planie finansowym podejmowane są czasami w sposób natychmiastowy. Zmiana planu jest konieczna, żeby móc zrealizować zakup i już w momencie przygotowania decyzji nadawane są numery zadań. Zmiany do zarządzeń Prezesa PKN w trzech przypadkach zostały wprowadzone po upływie jednego, dwóch i trzech dni z przyczyn organizacyjnych. Natomiast segment 4040-10A07 nie został przeniesiony podczas kopiowania do zarządzenia Prezesa PKN z arkusza kalkulacyjnego Excel. Dopiero podczas sprawdzania projektu zarządzenia Prezesa PKN z dnia 4 lutego 2014 r. błąd ten zauważono i poprawiono.

W ocenie NIK, księgi rachunkowe jednostki powinny umożliwiać jednoznaczne przypisanie operacji finansowych dotyczących wydatków związanych z poszczególnymi działaniami, podzadaniami lub zadaniami już w dacie ich zaistnienia, a nie *post factum*. Podważa to bowiem wiarygodność wykonanych czynności oraz ich wyniku prezentowanego w sprawozdaniach okresowych z wykonania budżetu w układzie zadaniovym.

(dowód: akta kontroli str. 60, 190-204, 225-234, 236-379, 419-420, 428-431)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zmiany planowanych kwot wydatków na zadanie 6.7 oraz jego podzadania i działania pozostawały bez wpływu na ich zakres rzeczowy. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej oraz dokonanych przeniesień, planowane wydatki dla zadania 6.7, dwóch jego podzadań i pięciu działań zostały w różnym stopniu zmniejszone. W ślad za korektami kwot wydatków nie dokonywano jednak aktualizacji mierników w celu dostosowania ich wartości docelowych do zmienionych kwot wydatków.

Określony w *uzasadnieniu* limit wydatków dla zadania 6.7 został zmniejszony w ciągu roku z 23 642 tys. zł ostatecznie do 22 197,7 tys. zł. Faktycznie wydano 21 566,1 tys. zł, tj. o 2 075,9 tys. zł mniej od kwoty wynikającej z *uzasadnienia*, a mimo to miernik dla tego zadania (stosunek liczby opublikowanych dokumentów normalizacyjnych do liczby dokumentów do publikacji zaplanowanych w Programie Prac Normalizacyjnych w procentach) został przekroczony o 14 punktów procentowych (założono 85%, wykonano 99%). Wskazuje to, że założona wartość miernika była zaniżona.

Na realizację działania 6.7.2.1 *Rozpowszechnianie wiedzy z zakresu normalizacji*, w planie finansowym przewidziano kwotę 1 150 tys. zł, którą w ciągu roku zwiększono do 1 213,9 tys. zł. Miernik dla działania (liczba przeprowadzonych szkoleń) został zrealizowany na poziomie 53,8% planowanej wielkości. Było to wprawdzie spowodowane spadkiem zainteresowania klientów szkoleniami komercyjnymi oraz brakiem możliwości kontynuowania cyklu szkoleniowego „Audyt wewnętrzny SZBI”, jednak na wykonanie tego działania wy-

¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 17 marca 2014 r.

dano 1 144,3 tys. zł, tj. 94,3% zaplanowanej kwoty. Stopień wykonania wydatków był więc znacząco wyższy od osiągniętego poziomu miernika realizacji działania.

Według wyjaśnień Prezesa PKN¹⁶, zasadnicze przedsięwzięcia PKN w ramach działania 6.7 dotyczą wprowadzania norm europejskich do zbioru polskich norm w określonych terminach. Prace te są wykonywane przez pracowników PKN w ramach obowiązków służbowych i finansowane z funduszu wynagrodzeń. Wydatki bieżące, w tym środki na tłumaczenie norm europejskich przypisane temu zadaniu są nieduże w stosunku do funduszu wynagrodzeń pracowników realizujących to zadanie i ich zmiany mogą wpłynąć jedynie na liczbę tłumaczonych norm. Jeśli nawet następuje zmniejszenie tej liczby z powodu ograniczenia środków, to PKN temu przeciwdziała, skłaniając zainteresowane środowiska do finansowania tłumaczeń. Z tych też powodów PKN nie dokonywał aktualizacji mierników. Zmiany wydatków w zadaniu wynikały głównie ze zmniejszenia kosztów tłumaczeń norm (działanie 6.7.1.2), wydatków na składki członkowskie (działanie 6.7.1.3) oraz na informatykę (działanie 6.7.2.3).

W ocenie NIK, wyjaśnienia te prowadzą do wniosku, że przyjęte przez PKN mierniki nie były prawidłowo skonstruowane, albowiem pozostawały autonomiczne w stosunku do zmian wydatków na realizację zadania/podzadania/działania. Ich przyjęcie i stosowanie faktycznie wykluczało korelację pomiędzy nakładami (wydatkami) a osiąganymi efektami rzeczowymi, na której opiera się zasada efektywności.

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych PKN za rok 2013:

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

a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2013 r. o stanie:

- a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*¹⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*¹⁸. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało sporządzone prawidłowo i w terminie określonym w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*¹⁹. Kwoty wydatków poniesionych na poszczególne zadania/podzadania/działania wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z zapisami w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 114-174, 188-189, 205-220, 235-236, 371-375).

Ustalone
nieprawidłowości

W *Zasadach (polityce) rachunkowości* obowiązujących w PKN od 31 lipca 2013 r. nie został opisany sposób ewidencjonowania i uzyskiwania informacji o wysokości należności.

¹⁶ Wyjaśnienia z dnia 17 marca 2014 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Zdaniem NIK, wartość należności, wykazywana w kolumnie Nr 7 „Należności” w sprawozdaniu Rb-27 powinna wynikać, w sposób bezpośredni, z konta 221 (z uwzględnieniem techniki księgowania) oraz w zakresie należności z tytułu dochodów nieprzypisanych, z kont analitycznych do konta 130 *Rachunek bieżący*, ewentualnie kont zespołu 7 *Przychody, dochody i koszty* [w zależności od techniki księgowania i przyjętych zasad (polityki) rachunkowości].

Według wyjaśnień Prezesa PKN²⁰, że PKN jest płatnikiem podatku VAT, w związku z tym należności z tytułu dochodów budżetowych są ewidencjonowane na koncie 221 w kwotach wymagalnej zapłaty, czyli w kwotach brutto. W sprawozdaniu Rb-27 nie wykazuje się dochodów z tytułu VAT należnego, ponieważ podatek ten stanowi dochód budżetu państwa. W kolumnie „Należności” wykazywane są przypisy i odpisy z tytułu dochodów budżetowych w kwotach netto, ewidencjonowane na kontach zespołu 7, które służą do ewidencji przychodów (przypisów) i odpisów z tytułu dochodów budżetowych. Zdaniem PKN, dane w kolumnie „Należności” są wykazywane zgodnie z instrukcją do sporządzania sprawozdań i w związku z tym nie opisano tego w polityce rachunkowości.

NIK nie kwestionuje rzetelności wykazanych w sprawozdaniach kwot należności. Wskazuje jednak na celowość opisanie w polityce (zasadach) rachunkowości stosowanej praktyki przy obliczaniu należności, ze względu na specyfikę działalności PKN.

(dowód: akta kontroli str. 214-220, 421, 426)

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

PKN posiada zatwierdzone procedury kontroli finansowo-księgowej dowodów księgowych. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 *uor*, z wyjątkami przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym (punkty 3,4,5).

Ewidencję finansowo-księgową prowadzono w systemie księgowości komputerowej programu mySAP ERP 2005 wersja ECC 6.0, która została zainstalowana w 2009 r., a poprawki aktualizacyjne są dokonywane na bieżąco.

Próba do badania kontrolnego NIK została wylosowana ze zbioru dowodów księgowych (faktury lub dokumenty równoważne fakturom), stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych na koncie 1300000 *Rachunek bieżący - wydatki budżetowe* w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano statystyczną metodą monetarną²¹ losowania próby 90 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych dokumentujących operacje gospodarcze na kwotę 8 060 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano również 65 dobranych w sposób celowy dowodów (zapisów księgowych) na kwotę 134,3 tys. zł. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji w księgach rachunkowych oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

(dowód: akta kontroli str. 299-370, 748-756, 789)

²⁰ Wyjaśnienia z dnia 14 marca 2014 r.

²¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Ustalone
nieprawidłowości

1. Kontrola faktur VAT od Nr 290041871 do 290042400 wystawionych przez PKN w okresie od dnia 4 lipca do 15 lipca 2013 r. z tytułu sprzedaży norm wykazała, że żadna z faktur nie zawierała potwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpisów osób odpowiedzialnych za te wskazania. Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Zarządzania Finansami i Rachunkowości i Głównej Księgowa PKN, wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych i stosownie do treści art. 21 ust. 1a pkt 1 i 2 *uor* można w takich przypadkach zaniechać zamieszczania danych na dowodzie. Zadeklarowano jednak zaproponowanie Prezesowi PKN dokonanie uzupełnienia zasad (polityki) rachunkowości o te informacje, stosownie do treści art. 10 ust. 1 pkt 3c *uor*.
2. W wyniku badania płatności dokonanych w 2013 r. stwierdzono, że w dniu 15 listopada 2012 r. dokonany został odbiór pracy *Wykonanie modułów systemu SAP*, potwierdzonego stosownym protokołem. Fakt ten nie znalazł jednak w tym miesiącu odzwierciedlenia w księgach rachunkowych. Faktura VAT z dnia 14 grudnia 2012 r. na kwotę 69,1 tys. zł nie zawierała właściwej daty sprzedaży, tj. 15 listopada 2012 r., lecz datę wystawienia czyli 14 grudnia 2012 r. Spowodowało to ujęcie zdarzenia w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (grudzień zamiast listopada), co było niezgodne z art. 20 ust 1 *uor*.
3. Poprawki na trzech dowodach księgowych na łączną kwotę 1 954,3 tys. zł zostały dokonane poprzez skreślenie błędnych informacji bez daty poprawki i podpisu osoby do tego upoważnionej, tj. niezgodnie z art. 22 ust. 3 *uor*.
(dowód: akta kontroli str. 110-112, 221-223, 299-370, 404-418, 481-489, 748-777)

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 Kontroli²², wnosi o:

- 1) niedopuszczenie do ponowienia naruszeń zasad dokonywania zmian w planie finansowym PKN w układzie zadaniowym;
- 2) zapewnienie powiązania wielkości mierników przyjętych w planie wydatków w układzie zadaniowym z faktycznie wydatkowanymi kwotami na realizację poszczególnych działań, podzadań i zadań;
- 3) uzupełnienie polityki rachunkowości o informacje, wyjaśniające specyfikę ksiąg rachunkowych PKN;
- 4) wzmocnienie kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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 Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

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.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 26 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

/ - /

.....
podpis