



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.001.11.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Wykonanie planu finansowego Polskiego Centrum Akredytacji w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Polskie Centrum Akredytacji, ul. Szczotkarska 42, 01- 382 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lucyna Olborska, Dyrektor Polskiego Centrum Akredytacji, od dnia 1 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3,4)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/28/2018 z dnia 2 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1,2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 planu finansowego PCA, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów, w tym działania związane z pobieraniem i egzekucją przychodów z prowadzenia własnej działalności,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu przychodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza poniesionych kosztów, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- kontrola wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźnika ustalonego w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Polskie Centrum Akredytacji² jest krajową jednostką akredytującą, o statusie państwowej osoby prawnej. Jednostka prowadzi samodzielną gospodarkę finansową nienastawioną na zysk. Celem działalności PCA jest zrównoważony rozwój polskiej gospodarki. Cel ten jest realizowany poprzez zapewnienie stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Do realizacji celu PCA podejmuje działania określone w *ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*³ obejmujące w szczególności: akredytowanie jednostek oceniających zgodność, sprawowanie nadzoru nad akredytowanymi jednostkami oceniającymi zgodność, prowadzenie wykazu akredytowanych jednostek oceniających zgodność, prowadzenie działań popularyzujących i promujących zagadnienia akredytacji, w tym organizowanie szkoleń i prowadzenie działalności wydawniczej, współpracę międzynarodową w zakresie akredytacji, w szczególności w ramach członkostwa w jednostce, o której mowa w art. 14 *rozporządzenia (WE) Nr 765/2008*.⁴

W *ustawie budżetowej na rok 2017*⁵ zaplanowane przychody w wysokości 21 500 tys. zł, a po korekcie planu w wysokości 22 200 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 22 289 tys. zł (100,4% planu po zmianie). Koszty planowane w wysokości 21 500 tys. zł, a po korekcie planu w wysokości 21 340 tys. zł, zostały poniesione w kwocie 21 327 tys. zł (99,9% planu po zmianie).

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 93-135)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ wykonanie planu finansowego PCA na 2017.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym ustalono przychody PCA w wysokości 21 500 tys. zł. Kwota ta została w trakcie roku podwyższona do 22 200 tys. zł⁷. Faktyczne przychody PCA w 2017 r. wyniosły 22 289 tys. zł i były wyższe o 0,4% od kwoty planowanej. W porównaniu do roku 2016 r. przychody były wyższe o 4,6% (21 317 tys. zł), a w porównaniu do 2015 niższe o 2,7% (22 914 tys. zł). Przekroczenie poziomu

² Dalej także PCA.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1398.

⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008, str.30). Dalej: rozporządzenia (WE) Nr 765/2008.*

⁵ *Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.* (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁷ Zgoda Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r.

przychodów, w stosunku do planu, wynikało z realizacji przez PCA, na wniosek akredytowanych podmiotów, dodatkowych i poszerzonych ocen, poza ustalonym i zaplanowanym na 2017 rok harmonogramem nadzoru nad akredytowanymi podmiotami.

Dominującą pozycją wśród zrealizowanych przychodów były przychody własne z prowadzonej działalności statutowej w wysokości 22 041,3 tys. zł, w tym m.in.: przychody z tytułu prowadzonych procesów nadzoru nad akredytowanymi jednostkami oceniającymi zgodność (11 939,6 tys. zł), opłat za uczestnictwo w systemie akredytacji (8 708,8 tys. zł) oraz przychody z tytułu prowadzonych procesów akredytacji (723,2 tys. zł). Pozostałe przychody zostały zrealizowane na poziomie 99,2% (248 tys. zł), co wynikało z nieznacznego przeszacowania tych przychodów na etapie planowania.

Według stanu na koniec 2017 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 559 tys. zł i były niższe o 400 tys. zł (41,7%) niż na koniec 2016 r. (959 tys. zł). Należności od budżetu państwa⁸ stanowią około 60% wszystkich należności PCA. W 2017 r. wystąpiły umorzenia dwóch należności na łączną kwotę 10,2 tys. zł w związku z postanowieniem komornika o umorzeniu postępowania (bezskuteczna egzekucja). W 2017 r. odroczone płatności dziewięciu kontrahentom na łączną kwotę 14,5 tys. zł⁹ oraz rozłożono na raty należności od dwóch kontrahentów na łączną kwotę 28,5 tys. zł¹⁰.

Szczegółowym badaniem objęto windykację należności w kwocie 29,8 tys. zł tj. 5,3% stanu należności ogółem na koniec 2017 r. udokumentowanych siedmioma dowodami księgowymi, z których trzy dotyczyły należności przekazanych do windykacji sądowej o wartości 22,1 tys. zł. Wyniki badania nie wykazały nieprawidłowości. PCA na bieżąco windykowało należności wysyłając wezwania do zapłaty oraz naliczając odsetki od nieterminowych płatności. W 2017 r. uzyskano kwotę 4,9 tys. zł z tytułu odsetek zapłaconych przez kontrahentów od nieterminowych płatności.

Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 9-19, 71-82, 139-190)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym ustalono koszty PCA w wysokości 21 500 tys. zł. Kwota ta została następnie obniżona do 21 340 tys. zł¹¹. Faktyczne koszty PCA w 2017 r. wyniosły 21 327 tys. zł i były niższe o 0,1% od kwoty planowanej. W porównaniu do roku 2016 r. koszty były wyższe o 2,1% (20 881 tys. zł), a w porównaniu z 2015 i 2014 rokiem wyższe odpowiednio o 6,9% i 16,2% (19 956 tys. zł i 18 346 tys. zł). Wzrost kosztów ogółem w latach 2014-2016 spowodowany był wzrostem funduszu wynagrodzeń osobowych i bezosobowych, a także kosztów ZUS. Wynikało to

⁸ Od 2012 r. PCA rozlicza się z podatku dochodowego w formie uproszczonej, zgodnie z art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2343, ze zm.) w związku z tym powstała nadpłata podatku dochodowego w kwocie 336 tys. zł, która zostanie rozliczona w 2018 r.

⁹ Z tego należności na kwotę 11,5 tys. zł zostały zapłacone, a termin płatności jednej należności został odroczonej do dnia 30 czerwca 2018 r.

¹⁰ Zostały zapłacone w terminie.

¹¹ Zgoda Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r.

z dodatkowych zadań publicznych realizowanych przez PCA, w tym związanych z opracowywaniem nowych programów akredytacyjnych w odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku i zmianę przepisów¹².

Koszty funkcjonowania zrealizowano w wysokości 21 305 tys. zł tj. 100% planu. W jednej pozycji tj. amortyzacji przekroczono plan o 0,8% (4 tys. zł); było to związane z zakupem dodatkowego oprogramowania do nowych komputerów i jednorazowego umorzenia.

W strukturze kosztów dominowały wynagrodzenia w kwocie 14 919 tys. zł, stanowiące 70% kosztów ogółem, usługi obce – 2 504 tys. zł (11,7%) oraz składki ZUS – 1 438 tys. zł (6,7%). Na wydatki majątkowe wydano 1 687 tys. zł, co stanowiło realizację na poziomie 102% planu (1 650 tys. zł). Nieznaczne przekroczenie wydatków majątkowych w stosunku do planu spowodowane było zakupem infrastruktury sprzętowej w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, do którego przystąpił tylko jeden oferent i zaoferował kwotę wyższą od planowanej o 37 tys. zł. Na wniosek Komisji Przetargowej Dyrektor PCA wyraził zgodę na zwiększenie wartości zamówienia. W wyniku realizacji wydatków majątkowych zakupiono m.in. infrastrukturę sprzętowo – programową, w tym serwer i 85 zestawów komputerowych, dokonano inwestycji w salę konferencyjną oraz zakupiono samochód osobowy.

(dowód: akta kontroli str. 64-68, 71-82, 90-92)

Szczegółową kontrolą objęto realizację kosztów w kwocie 2 432,1 tys. zł, tj. 11,4% kosztów PCA ogółem¹³. Badaniem objęto 66 zapisów księgowych, z których dwa dotyczyły wydatków majątkowych na kwotę 1 258,3 tys. zł (74,6% łącznej kwoty wydatków majątkowych – 1 687 tys. zł). Wyniki kontroli nie wykazały nieprawidłowości. Koszty poniesiono zgodnie z planem finansowym w sposób legalny, celowy i gospodarny, a ich udokumentowanie było rzetelne.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki były dokonywane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Szczegółową analizą objęto trzy zamówienia publiczne o łącznej szacunkowej wartości 2 598,9 tys. zł¹⁴ pod kątem prawidłowości stosowania procedur określonych w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁵ - (a także prawidłowości wyłączenia zastosowania tej ustawy) tj.:

- postępowanie pn. *„Budowa i wdrożenie systemu informatycznego realizującego e-Usługi wraz z infrastrukturą oraz szkoleniami w ramach*

¹² Nowelizacja wymagań akredytacyjnych wynikająca z opublikowania aktualnych norm zharmonizowanych do *rozporządzenia (WE) Nr 765/2008*, a także zmiana przepisów prawa, które są uwzględniane, jako wymagania akredytacyjne w przypadku jednostek prowadzących działalność dla potrzeb rynku regulowanego np. jednostek notyfikowanych, jednostek działających jako upoważnione/uprawnione w obszarze budownictwa i infrastruktury, homologacji, ochrony środowiska i innych branżach.

¹³ Losowego doboru wydatków do kontroli dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym, z wyłączeniem także wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Próba została wylosowana spośród 1 364 zapisów księgowych o łącznej wartości 5 493,9 tys. zł metodą monetarną MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji; ang. Monetary Unit Sampling).

¹⁴ Kwota netto.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Dalej: *ustawa Pzp*

projektu *e-Akredytacja*”, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego (wartość zamówienia 1 520,4 tys. zł, poniesiony koszt w 2017 r. - 627,3 tys. zł);

- postępowanie na usługę społeczną pn. *„Rezerwacja i sprzedaż miejsc hotelowych”* przeprowadzone z zastosowaniem przepisów określonych w dziale III rozdziale 6 art. 138o ustawy Pzp (wartość zamówienia – 1 018,5 tys. zł, poniesiony koszt w 2017 r. – 253,1 tys. zł);
- postępowania pn. *„Kompleksowa usługa sprzątania i utrzymania czystości w budynku, posesji i terenu przyległego PCA”* przeprowadzonego z wyłączeniem zastosowania przepisów ustawy Pzp na podstawie zapytań ofertowych. (wartość zamówienia 60 tys. zł, poniesiony koszt w 2017 r. – 66,9 tys. zł).

Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp. Zamówienia zostały zrealizowane w wyznaczonym terminie, zgodnie z zawartymi umowami, płatności były regulowane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 83-89, 290-337)

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w osobach w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 79,9 osób i było o pięć osób wyższe niż w 2016 r. (74,9 osób). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2017 r. wyniosło 8 338 zł i było o 240 zł niższe (2,8%) w porównaniu do 2016 r. (8 578 zł).

(dowód: akta kontroli str. 69)

Zobowiązania na koniec 2017 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 3 839 tys. zł i były wyższe niż w 2016 r. (3 467 tys. zł) o 372 tys. zł. Wzrost poziomu zobowiązań spowodowany był głównie wyższym poziomem zaliczek otrzymanych od klientów na poczet usług, a także wyższym poziomem zobowiązań z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych od pierwotnie planowanych.

PCA w 2017 r. nie zaciągało kredytów bankowych i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 19,70)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

PCA nie uzyskuje środków pieniężnych z budżetu państwa. Posiada nadwyżki środków, które wypracowane zostały z zysków lat ubiegłych. Są one lokowane w depozycie Ministra Finansów oraz tworzone lokaty typu *overnight*. Przekazywane do depozytu wolne środki nie stanowiły zagrożenia dla bieżącej realizacji zadań, w tym regulowania wszystkich bieżących zobowiązań. Przyjęto zasadę, że wolne środki pieniężne będą lokowane w kilku transzach z różnym terminem zapadalności, aby zachować większą elastyczność w zabezpieczeniu potrzeb. Okresy zapadalności przypadały w terminach regulowania zobowiązań podatkowych, wynagrodzeń, oraz wynikających z bieżących potrzeb. Średnia z 12 miesięcy kwota środków lokowanych wyniosła 12 208 tys. zł.

W 2017 r. nie wystąpiły przypadki wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe, nie miały miejsca przypadki zapłaty zobowiązań po terminie z powodu braku środków przy jednoczesnym posiadaniu lokat terminowych.

Stan środków pieniężnych na koniec 2017 r. wyniósł 13 865,6 tys. zł, w tym środki przekazane w zarządzanie u Ministra Finansów stanowiły kwotę 12 301 tys. zł. W 2017 r. PCA uzyskało przychody z tytułu odsetek od depozytów terminowych i lokat *overnight* w wysokości 186 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 18, 19, 65, 71)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

PCA w 2017 r. realizowało w ramach budżetu zadaniowego jedno działanie 6.1.1.4 *Usuwanie barier technicznych w obrocie towarowym (akredytacja)* w ramach zadania 6.1 *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* i podzadania 6.1.1 *Tworzenie warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw*. Celem powyższego zadania było zapewnienie zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki. Przyjęty miernik wykonania zadania to liczba ważnych akredytacji na koniec roku. Wartość zakładana to 1510, a wykonana - 1575 tj. 104,3%. Wzrost w stosunku do pierwotnych planów spowodowany był dużą liczbą nowych akredytacji udzielonych głównie w II połowie 2017 roku.

W jednostce opracowano szczegółowy plan rzeczowo – finansowy na rok 2017. Proces monitorowania wykonania planu, opisany został w procedurze PA-21 „*Planowanie i sprawozdawczość*” i odbywał się w cyklach miesięcznych.

PCA terminowo przedkładało do nadzorującego ministra dokumenty informujące o przebiegu realizacji zadań w okresach półrocznych, a także sprawozdanie z działalności PCA za 2016 r. wraz z uchwałą Rady ds. Akredytacji pozytywnie opiniującą sprawozdanie. Na zadanie 6.1 *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* przeznaczono całość kosztów PCA w kwocie 21 327 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 203-289, 339-348)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. planu finansowego Polskiego Centrum Akredytacji.

W wyniku kontroli 11,44% zrealizowanych kosztów PCA stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w art. 44 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹⁶ i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Kontrola postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazała prawidłowe stosowanie przepisów *ustawy Pzp*, w tym prawidłowe zastosowanie „uproszczonej” procedury udzielania zamówień publicznych. Poniesione przez PCA koszty wpisują się w realizowane przez PCA zadania.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2017 r. przez PCA:
– z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 20-63, 191-210)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i przekazane terminowo.

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w wykonaniu planu finansowego Polskiego Centrum Akredytacji w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontroler:

Piotr Piątkiewicz
Główny specjalista kp.
/-/

Dyrektor
Sławomir Grzelak
/-/