



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

KNO-4100-02-01/2013

P/13/062

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/062 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Teresa Wójcik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85751 z dnia 17 stycznia 2013 r.
2. Iwona Nowacka, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 83250 z dnia 17 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 00-171 Warszawa, Krakowskie Przedmieście 15/17, zwane dalej *MKiDN* lub *Ministerstwem*

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Bogdan Zdrojewski, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² wydatki budżetu państwa w części 24 w kwocie 2.885.886 tys. zł zrealizowano w sposób celowy i gospodarny w wysokości 2.827.715 tys. zł. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 1,8% zrealizowanych w części 24 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Zaplanowane przychody Funduszu Promocji Kultury zostały zrealizowane w 116,6%. Wydatki Funduszu zrealizowano w sposób celowy i gospodarny na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz³ w wysokości 157.643 tys. zł (tj. 96,5% planu po zmianach). Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 6,8% zrealizowanych wydatków Funduszu.

Zaplanowane przychody Funduszu Promocji Twórczości zostały zrealizowane w 80,8%. Wydatki Funduszu zrealizowano w sposób celowy i gospodarny na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz⁴ w wysokości 406 tys. zł (tj. 54% planu). Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 41,1% zrealizowanych wydatków Funduszu.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ – prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.).

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej, polegające na niezapewnieniu prawidłowego obiegu informacji i dokumentów, oraz zawierania umów cywilnoprawnych, których przedmiotem były zadania własne jednostek organizacyjnych Ministerstwa i które nie zabezpieczały interesów pracodawcy, nie wpłynęły na ocenę ogólną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 24 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 24 zostały zaplanowane w kwocie 5.142 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 7.065,6 tys. zł, tj. 137,4% kwoty planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 79-82, 95-96, 112-114, 314-315)

Na koniec 2012 r. w części 24 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.418 tys. zł, w tym zaległości – 1.380 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 957 tys. zł, a zaległości – o 988 tys. zł.

Należności pozostałe do zapłaty w urzędzie obsługującym Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyniosły 431 tys. zł, w tym zaległości – 325 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 54 tys. zł, a zaległości niższe o 62 tys. zł w związku z podjęciem przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzji umarzających należności przypadających do zwrotu oraz decyzji o uznaniu należności za przedawnione.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 303, 606-633)

Ustalone
nieprawidłowości

Po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa NIK sformułowała m.in. wniosek o podjęcie działań w celu umorzenia należności w związku z bezskutecznością postępowania egzekucyjnego.

W wyniku sprawdzenia realizacji powyższego wniosku stwierdzono jeden przypadek wydania w 2012 r. decyzji o przedawnieniu należności⁶ w wysokości 37,4 tys. zł, która jednakże została przekazana do wydziału finansowo-księgowego dopiero w 2013 r. Od daty uprawomocnienia się decyzji do daty jej przekazania do wydziału finansowo-księgowego upłynęło blisko 9 miesięcy, co skutkowało wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego zapisu zdarzeń w terminie późniejszym niż zdarzenie wystąpiło, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, oraz zniekształceniem obrazu stanu należności w sprawozdaniach.

Nieprzekazanie decyzji było wynikiem niemonitorowania realizacji decyzji Ministra o umorzeniu i braku procedur w tym zakresie.⁸

(dowód: akta kontroli str. 595, 601)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

⁶ Decyzja nr 2/BAB/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r., prawomocna od dnia 15 maja 2012 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

⁸ Brak przedmiotowych procedur skutkował nieprawidłowościami szczegółowo przedstawionymi w pkt 7.2. i 8.2 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 24 zostały zaplanowane w wysokości 2.885.886 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta, na etapie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014 (WPFPP), do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 2.880 mln zł, tj. blisko 100% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 88.854,7 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 88.479,4 tys. zł z przeznaczeniem na współfinansowanie projektów w ramach realizowanych programów (55.256,9 tys. zł) oraz na realizację innych zadań (33.222,5 tys. zł), w tym związanych z zobowiązaniami wobec pracowników jednostek podległych Ministrowi (29.668,8 tys. zł);
- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o kwotę 375,3 tys. zł z przeznaczeniem na uroczystości w Smoleńsku.

(dowód: akta kontroli str. 99-103, 176-180)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 88.479,4 tys. zł wykorzystano 79.451 tys. zł, tj. 89,8%. Głównymi przyczynami niepełnego wydatkowania środków były opóźnienia w realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF), a także niższe od zakładanych wydatki na sfinansowanie skutków awansu zawodowego uzyskanego w 2012 r. przez nauczycieli zatrudnionych w jednostkach szkolnictwa artystycznego prowadzonych przez MKiDN.

Z przyznanej z rezerwy ogólnej kwoty 375,3 tys. zł wydatkowano 374 tys. zł.

Wydatki urzędu obsługującego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dysponenta III stopnia) zostały zaplanowane w kwocie 101.541 tys. zł. Zmiany planu finansowego dotyczyły: zwiększenia wydatków o łączną kwotę 1.171,7 tys. zł (w tym ze środków z rezerwy celowej – 796,4 tys. zł oraz z rezerwy ogólnej – 375,3 tys. zł) oraz zmniejszenia, na podstawie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na kwotę łączną 535,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 296-298, 943)

W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków z rezerw celowych w kwocie 796,4 tys. zł stwierdzono, że zwiększenia planu wydatków wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym m.in. na uregulowanie zobowiązania z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi.

(dowód: akta kontroli str. 10-39, 176-182, 676-685)

W działalności dysponenta części 24 budżetu państwa dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zgłoszone przez dysponenta części 24 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane w części 24 wydatki wyniosły 2.827.715,5 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 356.457,9 tys. zł, tj. o 14,4%.

Najwyższe wydatki, stanowiące 52% ogółu, wystąpiły w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego i wyniosły 1.471.273,6 tys. zł. Dotyczyły one przede wszystkim dotacji celowych i podmiotowych dla państwowych i samorządowych instytucji kultury prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zgodnie z wnioskiem pokontrolnym, sformułowanym po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 24, na stronie internetowej Ministerstwa opublikowane zostały informacje o jednostkach oraz kwotach dotacji przyznawanych im z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 92, 668-707)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyniosły 91.789 tys. zł i stanowiły 3,2% wydatków w części 24.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 51.277 tys. zł, tj. 1,8% wydatków części 24. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w tym na finansowanie i współfinansowanie instytucji kultury, szkół artystycznych oraz szkół wyższych.

(dowód: akta kontroli str. 83, 316)

Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 1.221,3 tys. zł, z czego jedno w trybie „z wolnej ręki” na wykonywanie zastępstwa procesowego i trzy w trybie przetargu nieograniczonego. Na realizację tych zamówień w 2012 r. wydatkowano 1.021,3 tys. zł. Zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, a wybór trybu postępowania był prawidłowy. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 343-470)

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 1.144.618 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.261.027 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.258.300 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 95.657 tys. zł, tj. o 8,2%.

Najwyższa Izba Kontroli – w wyniku przeprowadzonej w 2012 r. kontroli¹⁰ w Ministerstwie oraz dziewięciu państwowych instytucjach kultury – stwierdziła udzielenie w 2012 r. dwóm instytucjom kultury dotacji podmiotowej na działalność bieżącą z naruszeniem przepisów¹¹ poprzez określanie celu wydatkowania środków. Jednocześnie NIK pozytywnie oceniła prawidłowe udzielanie kontrolowanym instytucjom dotacji celowych oraz ich rozliczanie.

Na dotacje celowe (łącznie z dotacjami celowymi na wydatki majątkowe) zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 744.052 tys. zł (w tym na

⁹ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

¹⁰ Kontrola pn. „Zadania instytucji kultury prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego” (nr P/12/065).

¹¹ Art. 113 ustawy o finansach publicznych oraz art. 28 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406).

współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 39.055 tys. zł). Dotacje celowe były przekazywane do podległych jednostek na zadania zlecone, podmiotom prowadzącym działalność kulturalną w ramach sprawowanego przez MKiDN mecenatu państwa, jak i podmiotom realizującym projekty współfinansowane ze środków europejskich.

Szczegółową kontrolą objęto 15 spośród 1.169 umów o dotację celową zawartych przez dysponenta części 24 z beneficjentami w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 4.814,6 tys. zł, tj. 3% wartości wszystkich umów.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

Badane umowy zawierały wymogi określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Tym samym został zrealizowany wniosek pokontrolny, sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 24, w zakresie ustalenia w umowach o udzielenie dotacji terminu zwrotu niewykorzystanej dotacji zgodnie z art. 150 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, tj. odpowiednio do określonego w umowie terminu wykonania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 732-736, 878-886)

Dysponent główny zatwierdzał rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez obowiązany podmiot kompletnego, poprawnego pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym raportu z realizacji zadania, sporządzonego według wzoru stanowiącego załącznik do umowy, tj. zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W okresie od 1 do 15 stycznia 2013 r. Ministerstwo otrzymało zwroty niewykorzystanych środków od 74 podmiotów w kwocie łącznej 6.045,9 tys. zł. Natomiast w okresie od 15 do 31 stycznia 2013 r. kwota łączna dokonanego zwrotu od 64 podmiotów wyniosła 1.807,9 tys. zł, a po 31 stycznia 2013 r. – 61 podmiotów dokonało zwrotu w wysokości 1.542,2 tys. zł wraz z odsetkami.

Na podstawie zweryfikowanych do dnia 25 marca 2013 r. rozliczeń ustalono, że zwroty dotacji wynikają z niepełnego wykorzystania środków na zadania. Nie stwierdzono jednak przypadków, dla których wydane zostały decyzje administracyjne dotyczące zwrotu z tytułów, o których mowa w art. 169 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 721-731)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 914.192 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach, i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 92.936 tys. zł, tj. 11,3%. Dominującą pozycję w tej grupie (79,4%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi zrealizowane w wysokości 725.592 tys. zł oraz na zakupy towarów i usług (§§ 4210, 4260, 4300) zrealizowane w wysokości 116.658 tys. zł.

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie¹² w 2012 r. w części 24 wyniosło 18.553 osoby¹³ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 196 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem

¹² W przeliczeniu na pełne etaty.

¹³ Dotyczy pracowników zatrudnionych w MKiDN (304 osoby) oraz w instytucjach podległych Ministrowi (m.in. archiwach państwowych, instytucjach kultury, jednostkach szkolnictwa artystycznego).

wynagrodzeń (zwiększenie o 208 osób) oraz członków korpusu służby cywilnej (zmniejszenie o 13 osób).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 58.438 tys. zł, tj. o 6%. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 24 (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków kontrolowanego dysponenta III stopnia – Ministerstwa), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał ze zwiększenia stanu zatrudnienia (o 196 osób), z wypłat o charakterze jednorazowym, a także ze sfinansowania skutków awansu zawodowego nauczycieli oraz wynagrodzenia nowo mianowanych urzędników służby cywilnej.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 4.160 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 221 zł, tj. o 5%.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 79-96, 104-173, 334)

W 2012 r. w Ministerstwie wydatkowano 3.406,4 tys. zł¹⁴ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 85 umów zlecenia i 8 umów o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami Ministerstwa (na kwotę 296,3 tys. zł) i osobami z zewnątrz (494 umów na kwotę 3.110,1 tys. zł).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 10.457 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach, i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 19,3%, tj. o 1.694 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikała m.in. ze zwiększenia wypłat w ramach pomocy materialnej dla uczniów.

Wydatki majątkowe, zrealizowane w wysokości 258.744 tys. zł, tj. 73,5% planu po zmianach, były wyższe od wykonania w 2011 r. o 71.115 tys. zł. Niższe wykonanie wydatków majątkowych nastąpiło głównie w działach: 750 – Administracja publiczna – 68,9% oraz 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 69,2%.

(dowód: akta kontroli str. 941-942)

Szczegółową analizą objęto wydatki przeznaczone na realizację programu wieloletniego pn. „Kontynuacja budowy Muzeum Historii Żydów Polskich”¹⁵.

Zgodnie z harmonogramem wydatkowania środków z budżetu państwa na lata 2010-2012 (pkt. 2.2 Programu Wieloletniego) w 2012 r. na tę inwestycję zaplanowano wydatki w wysokości 28 mln zł z przeznaczeniem m.in. na dokończenie wykonania konstrukcji budynku, wykonanie instalacji, a także zakup urządzeń pierwszego wyposażenia, prowadzenia nadzoru nad inwestycją.

Z powyższej kwoty w 2012 r. wydatkowano 25.951,1 tys. zł, a płatność na kwotę 914,7 tys. zł została wstrzymana i zaksięgowana jako zobowiązania niewymagalne w związku z zakwestionowaniem przez przedstawiciela Urzędu m.st. Warszawy – Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta wykonania zobowiązań przez wykonawcę robót budowlanych wobec podwykonawców i tym samym brakiem porozumienia pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. został osiągnięty docelowy wskaźnik realizacji inwestycji – stworzono bazę lokalową funkcji podstawowej muzeum o powierzchni 12.018 m², jednakże w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych

¹⁴ W §: 417 – Wynagrodzenia bezosobowe, 409 – Umowy o dzieło.

¹⁵ Inwestycja jest realizowana na podstawie umów zawartych z Urzędem m. st. Warszawy, tj. umowy o utworzeniu instytucji kultury pod nazwą Muzeum Historii Żydów Polskich (MHŻP) z dnia 25 stycznia 2005 r. oraz umowy o współpracy dotyczącej realizacji inwestycji pod nazwą MHŻP, zawartej dnia 30 czerwca 2005 r.

termin zakończenia inwestycji został przesunięty z dnia 31 grudnia 2012 r. na 29 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 223-295)

Zobowiązania w części 24 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 54.943,6 tys. zł. Główną pozycję (52.432 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 159-160)

Ustalone
nieprawidłowości

W Ministerstwie zawarto 587 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 3.406,4 tys. zł, przy jednoczesnym niewykorzystaniu limitu zatrudnienia w grupie pracowników objętych mnożnikowym systemem wynagradzania¹⁶. W wyniku badania 93 umów zawartych z pracownikami oraz 10 umów zawartych z byłymi pracownikami Ministerstwa stwierdzono, że:

1. W 2012 r. zawarto 21 umów cywilnoprawnych (w tym dwie umowy o dzieło i 19 umów zlecenia) z pracownikami, z którymi uprzednio rozwiązano stosunek pracy w związku z przejściem na emeryturę.

W wyniku analizy – pod kątem zbieżności przedmiotu umowy cywilnoprawnej z zakresem obowiązków w trakcie trwania umowy pracy – 10 umów o wartości 274 tys. zł zawartych z siedmioma byłymi pracownikami Ministerstwa stwierdzono, że przedmiot umów zawartych z sześcioma pracownikami był zbieżny z zakresem obowiązków określonych w trakcie trwania umowy o pracę i należał do zadań jednostki organizacyjnej MKiDN (wynikających z Regulaminu organizacyjnego).

2. Nie zabezpieczono w 75 umowach cywilnoprawnych o wartości 222,3 tys. zł spośród 93 zawartych z pracownikami w 2012 r. interesu pracodawcy w wyniku niesformułowania wymogu wykonywania zadań wynikających z umów cywilnoprawnych poza godzinami pracy.

Ponadto z czterema pracownikami zawarto ogółem 37 umów (od 7 do 11 umów z jedną osobą), których czas obowiązywania wynosił od 155 do 257 dni.

Brak zapisu o wykonywaniu zadań wynikających z umów cywilnoprawnych poza godzinami pracy może spowodować niepełne zaangażowanie pracownika, zatrudnionego na podstawie stosunku pracy, w godzinach pracy. Również długie okresy, w czasie których realizowane są przez jednego pracownika obowiązki wynikające z umów cywilnoprawnych oraz jednocześnie z umowy o pracę, mogą negatywnie wpływać na prawidłową realizację zadań wynikających ze stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 471-544)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych nie miały wpływu na ocenę realizacji wydatków budżetowych w części 24.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Dysponent części 24 w 2012 r. pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej dla Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* Priorytet XI (PO IiŚ)). Natomiast dla Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (PO KL) oraz dla poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zabezpieczał środki na wkład własny jednostek realizujących projekty.

¹⁶ Stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosił 286 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i był niższy o 57 osób, tj. 17% od liczby zatrudnionych w tej grupie wg planu po zmianach.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 24 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012¹⁷.

Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków (293.103 tys. zł) została zwiększona środkami z rezerw celowych o 148.986 tys. zł, tj. do kwoty 442.089 tys. zł, m.in. w związku z uruchomieniem środków europejskich dla RPO czterech województw.

(dowód: akta kontroli str. 91, 101-102)

Ustalono
nieprawidłowości

W zakresie planowania przez dysponenta części 24 wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 394.227 tys. zł i stanowiły 89,2% planu po zmianach i 134,5% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 394.227 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Nie stwierdzono opóźnień w realizacji zleceń płatności przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zlecenia płatności złożone w 2012 r. do zrealizowania w roku 2013 wyniosły 54 tys. zł.

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach Priorytetu XI PO liŚ, na które przeznaczono 391.766 tys. zł, tj. 99,4% ogółu zrealizowanych wydatków środków europejskich w części 24. Największe kwotowo wydatki (283.128 tys. zł, tj. 72,3% ogółu wydatków PO liŚ w części 24) poniesiono w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Pozostałą kwotę (108.638 tys. zł) wydatkowano w działach: 803 – Szkolnictwo wyższe – 85.109 tys. zł (21,7% ogółu wydatków PO liŚ w części 24) oraz 801 – Oświata i wychowanie – 23.529 tys. zł (6%).

W ramach realizowanego w części 24 Priorytetu XI PO liŚ łączna kwota zwróconych w 2012 r. odsetek wyniosła 953 tys. zł, z czego 540 tys. zł stanowiły odsetki podatkowe, a 413 tys. zł – odsetki bankowe¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 91, 940)

Ustalono
nieprawidłowości

W zakresie realizacji przez dysponenta części 24 wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez dysponenta części 24.

¹⁷ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

¹⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 298, poz. 1768), odsetki od środków EFRR oraz przekazywane w ramach budżetu państwa beneficjenci przekazywali na rachunek MKiDN (tj. instytucji, z którą podpisali umowę o dofinansowanie projektu) i były dalej przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Odsetki EFRR kwalifikowano po stronie dochodowej z czwartą cyfrą paragrafu „9”, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 296, poz. 1758) i analogicznie po stronie wydatkowej.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 48/2008 Dyrektora Generalnego z dnia 30 grudnia 2008 r. została wprowadzona instrukcja wewnętrznej kontroli finansowej w Ministerstwie, która m.in. ustanawiała procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Natomiast procedury sporządzania sprawozdań budżetowych u dysponenta głównego zostały określone w rozdziale 11 zarządzenia nr 46 Dyrektora Generalnego MKiDN z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie procedury obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MKiDN dla dysponenta głównego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte procedury zapewniały prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

(dowód akta kontroli str. 183-191)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 dysponenta III stopnia:

- 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 finansowe za IV kwartał 2012 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 budżetowej¹⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 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.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 849,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 91.789 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy Narodowego Banku Polskiego w Warszawie w dniu 2 stycznia 2013 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247, ze zm.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 849.515,51 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 91.788.877,24 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 247.456,02 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta zespołu 2.

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²¹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 321-342, 545-584)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja zasad (polityki) rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

²¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

W Ministerstwie od 2004 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego, system księgowości komputerowej Enova (obecnie Enova 9.1.) Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 pkt 1-4 i ust. 4),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 - wydatki budżetowe, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej²² 124 dowodów księgowych na kwotę 33.501 tys. zł, w tym 46 na kwotę 1.103 tys. zł dobranych w sposób celowy. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(dowód: akta kontroli str. 708-715)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach sprawowanego nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych, wydał zarządzenie nr 28 z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa.²³ Zgodnie z zarządzeniem jednostki podległe przesyłały sprawozdania merytoryczne oraz finansowe, na podstawie których w Ministerstwie sporządzano sprawozdania zbiorcze. Dokonywana przez Departament Finansowy Ministerstwa okresowa ocena (za I półrocze, trzy kwartały i cały rok sprawozdawczy) była przekazana kierownictwu resortu do wiadomości.

Ponadto obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli realizowany był w formie kontroli, prowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu. Na 23 kontrole przeprowadzone w podległych jednostkach 15 dotyczyło gospodarki finansowej. W roku 2012 przeprowadzone postępowania audytowe nie dotyczyły gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 192-223, 716-718)

²² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²³ Dz. Urz. MKiDN nr 5 z dnia 30 listopada 2010 r.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części 24 budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

7. Wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury (FPK)

7.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Dysponent Funduszu ustalił plan przychodów na poziomie prognoz otrzymanych od Totalizatora Sportowego Sp. z o. o. w wysokości 137.400 tys. zł. Przy ustalaniu planu wydatków zaplanowano m.in. środki dla Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej²⁴ na rok 2012 w wysokości 6.808 tys. zł²⁵ oraz środki na realizację zadań wynikających z ustawy tworzącej Fundusz na podstawie prognozowanego wykonania roku 2011.

(dowód: akta kontroli str. 44, 842-848)

Dysponent Funduszu dwukrotnie dokonał zmian ujętych w planie finansowym kwot przychodów i kosztów – po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i pozytywnej opinii sejmowej komisji do spraw budżetu, co było zgodne z art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 849-857)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie planowania przychodów i wydatków Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w zbadanym zakresie.

7.2. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe FPK prowadzone są przez Biuro Administracyjno-Budżetowe (BAB) w Ministerstwie w systemie Enova. System ten pozwala na rozróżnienie kont syntetycznych. Organizacja systemu rachunkowości spełniała wymogi nałożone przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 871, 819-841, 914-918)

Ustalono
nieprawidłowości

W funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu w Ministerstwie prawidłowego obiegu informacji i dokumentów, co było niezgodne z art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności efektywności i skuteczności przepływu informacji.

Wydane przez Ministra decyzje: cztery w 2012 r. o przedawnieniu/umorzeniu należności²⁶ na łączną kwotę 152 tys. zł oraz jedna²⁷ z 2011 r. na kwotę 2,7 tys. zł zostały przekazane do wydziału finansowo-księgowego dopiero w 2013 r. Od daty uprawomocnienia się powyższych decyzji do daty ich przekazania do wydziału finansowo-księgowego upłynęło od 4 do 15 miesięcy.

Dwie prawomocne decyzje określające kwoty dotacji przypadające do zwrotu na łączną kwotę 260 tys. zł zostały przekazane do wydziału finansowo-księgowego

²⁴ Zgodnie z art. 87 ust. 5 ustawy o grach hazardowych.

²⁵ Tj. 5% wartości planowanych wpływów z dopłat od stawek w grach losowych w 2011 r.

²⁶ Decyzje nr: 1/BAB/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r., prawomocna od 15 maja 2012 r.; 5/BAB/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r., prawomocna od dnia 24 lipca 2012 r.; 6/BAB/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r., prawomocna od dnia 26 lipca 2012 r.; 7/BAB/2012 z dnia 23 sierpnia 2012 r., prawomocna od dnia 16 września 2012 r.

²⁷ Decyzja nr 1/BAB/2011 z dnia 24 października 2011 r., prawomocna od dnia 11 listopada 2011 r.

po upływie: 15 miesięcy (decyzja z dnia 5 października 2011 r.) oraz ponad 8 miesięcy od uprawomocnienia (decyzja z dnia 28 maja 2012 r.). Tym samym kwoty należności (260 tys. zł) zostały zaksięgowane dopiero w dniu przekazania, tj. 14 marca 2013 r. (z datą 31 grudnia 2012 r.), i wykazane w sprawozdaniach za IV kwartał 2012 r. (II korekta sprawozdań).

Przekazanie ww. decyzji we wskazanych terminach skutkowało wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego zapisu zdarzeń w terminie późniejszym niż zdarzenie wystąpiło, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zniekształceniem obrazu stanu należności w sprawozdaniach.

Ponadto – mimo przedawnienia z dniem 31 grudnia 2010 r. należności od dwu podmiotów²⁸ na łączną kwotę 12,7 tys. zł – decyzje w tej sprawie zostały wydane odpowiednio po 10 i 14 miesiącach od terminu przedawnienia.

Brak decyzji o przedawnieniu należności miał wpływ na wysokość należności wykazanych zarówno w księgach, jak i sprawozdaniach Funduszu, poczynwszy od sprawozdań za I kwartał 2011 r. do sprawozdań za III kwartał 2012 r.

Przyczynami opóźnień w wydawaniu decyzji w sprawie należności i przekazywaniu ich do wydziału finansowo-księgowego były m.in. brak regulacji wewnętrznych dotyczących ścieżki postępowania w zakresie decyzji Ministra, brak ciągłości zatrudnienia na stanowisku ds. windykacji, zmiany organizacyjne, przejmowanie dokumentacji windykacyjnej z departamentów merytorycznych Ministerstwa, które się przekształcały lub zostały zlikwidowane oraz brak nadzoru w obrębie BAB.

(dowód: akta kontroli str. 595, 602, 608-611)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

7.3. Wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Przychody FPK na 2012 r. zostały zaplanowane w kwocie 141.785 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 165.250,6 tys. zł i były wyższe o 16,6% od planowanych. Głównym źródłem przychodów (96% ogółu) były wpływy z dopłat od stawek w grach losowych (§ 1070) w kwocie 158.829,7 tys. zł, wyższe od planu o 15,6%. Na wysokość wykonanych przychodów wpływ miały również m.in.: pozostałe odsetki (§ 0920) w kwocie 2.611,6 tys. zł, zwroty niewykorzystanych dotacji dotyczących wydatków inwestycyjnych (§ 6660) – 2.083,9 tys. zł i wydatków bieżących (§ 2910) – 879,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 900-910)

Planowany stan Funduszu na początek 2012 r. w kwocie 25.313 tys. zł obejmował środki pieniężne (25.193 tys. zł), należności (121 tys. zł) i zobowiązania (-1 tys. zł). Faktyczny stan Funduszu był wyższy od planowanego o 81,9%. Stan Funduszu na koniec roku wyniósł 53.647 tys. zł i był wyższy o 16,5% od stanu na początek roku.

(dowód: akta kontroli str. 911-912, 934-935)

Wysokość środków finansowych na rachunku bankowym Funduszu zapewniała realizację zadań wynikających z ustawy tworzącej Fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 872-877)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności w wysokości 418,5 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 297,4 tys. zł, tj. o 245,6%.

W okresie objętym kontrolą dokonano zmniejszenia obciążeń Funduszu poprzez umorzenia i przedawnienia należności w wysokości 296,7 tys. zł.

²⁸ Decyzja nr 1/BAB/2011 została wydana 24 października 2011 r., a decyzja nr 1/BAB/2012 – 26 kwietnia 2012 r.

Należności wymagalne Funduszu w sprawozdaniu Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2012 r. wyniosły 322 tys. zł. Dysponent Funduszu podejmował czynności w celu ich wyegzekwowania od podmiotów, które nie wypełniły warunków zawartych umów o dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 586, 615-620, 888-901)

Wydatki FPK w 2012 r. wyniosły 157.643 tys. zł i były niższe od planowanych o 3,5% oraz wyższe od poniesionych w 2011 r. o 33,9%.

Najwyższe wydatki zostały poniesione na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych (§ 6260) – 55.719,3 tys. zł. Ponadto sfinansowano: dotacje na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 2450) – w kwocie 25.394,4 tys. zł; dotacje na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6270) – 21.185,5 tys. zł, dotacje na realizację zadań bieżących jednostek sektora finansów publicznych (§ 2440) – 19.423 tys. zł, dotacje na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych przy współfinansowaniu programów i projektów realizowanych ze środków z funduszy strukturalnych (§ 6269) – 19.299,4 tys. zł.

Najniższe procentowe wykonanie wydatków dotyczyło dotacji na inwestycje dla jednostek sektora finansów publicznych – współfinansowanie programów ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (§ 6266) w wysokości 321,6 tys. zł, tj. 24,7% oraz wydatków na nagrody (§ 3040) w wysokości 292,5 tys. zł, tj. 9,8%. Przyczyną były zwroty części przyznanego dofinansowania (§ 6266) oraz przyznanie mniejszej liczby nagród (ze względu na niespełnianie przez osoby, które składały wnioski, wymogów, na podstawie których kwalifikuje się kandydatów do nagrody okolicznościowej przyznawanej wyłącznie osobom szczególnie zasłużonym dla polskiej kultury – § 3040).

(dowód: akta kontroli str. 900, 922-924, 932-933)

Szczegółowym badaniem objęto 14 umów zawartych w 2012 r. o wartości 10.710 tys. zł, w tym dotyczących: wydatków majątkowych (§ 6260) – 7.730 tys. zł oraz wydatków bieżących (§ 2440, § 2450) – 2.980 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 858, 936)

Umowy objęte badaniem zabezpieczały interesy dysponenta Funduszu oraz spełniały wymogi określone w § 8 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury²⁹.

Dysponent Funduszu udzielił dofinansowania na zadania wskazane w art. 87 ust. 4 ustawy o grach hazardowych m.in. na: ogólnopolskie i międzynarodowe przedsięwzięcia artystyczne, w tym o charakterze edukacyjnym; realizację inwestycji służących promowaniu i wspieraniu przedsięwzięć artystycznych, rozwojowi czytelnictwa, ochronie polskiego dziedzictwa narodowego, promocji młodych twórców i artystów oraz sztuki współczesnej.

Rozliczenie dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym odbywało się na podstawie przedstawionego raportu z realizacji zadania, zatwierdzanego przez

²⁹ Dz. U. 2010 r. Nr 118, poz. 797.

dysponenta funduszu w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, co było zgodne z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 859-866)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W zakresie wykonania przychodów i wydatków FPK nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

7.4. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania za 2012 r. z wykonania planu finansowego FPK (Rb-33 i Rb-40) oraz sprawozdania o stanie zobowiązań (Rb-Z), o stanie należności (Rb-N) oraz sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) zostały sporządzone terminowo oraz wynikały z ewidencji ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 811-815, 871)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W zakresie sporządzania sprawozdań FPK nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

7.5. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

Na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz wydatkowano łącznie 157.346 tys. zł, w tym na:

1) promowanie lub wspieranie:

- ogólnopolskich i międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych, w tym o charakterze edukacyjnym – 23.718 tys. zł;
- twórczości literackiej i czasopiśmiennictwa oraz działań na rzecz kultury języka polskiego i rozwoju czytelnictwa, wspierania czasopism kulturalnych i literatury niskonakładowej – 8.208 tys. zł;
- działań na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego – 9.989 tys. zł;
- młodych twórców i artystów – 2.707 tys. zł;
- działań na rzecz dostępu do dóbr kultury osób niepełnosprawnych – 732 tys. zł;
- zadań realizowanych w ramach projektów, w tym projektów inwestycyjnych oraz projektów współfinansowanych z funduszy europejskich i międzynarodowych, z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – 26.109 tys. zł;
- realizacji inwestycji służących promowaniu i wspieraniu przedsięwzięć artystycznych, rozwojowi czytelnictwa, ochronie polskiego dziedzictwa narodowego, promocji młodych twórców i artystów oraz sztuki współczesnej – 79.075 tys. zł;

2) zadania realizowane przez Polski Instytut Sztuki Filmowej – 6.808 tys. zł.

Plan FPK na rok 2012 w układzie zadaniowym był zgodny z planem określonym w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Zadania były zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej Fundusz. Dysponent Funduszu zaplanował wydatki w układzie zadaniowym w ramach trzech funkcji, tj. *Oświata i wychowanie*, *Kultura i dziedzictwo narodowe*, *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

W dwóch zadaniach z sześciu wykonanie mierników było zgodne z wielkościami założonymi w planach (w zadaniu 3.1 Oświata i wychowanie i 3.2 Szkolnictwo wyższe). Nieznaczne odchylenia wystąpiły w zadaniu: 9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego (przyjęty miernik 99 jako liczba zabezpieczonych obiektów dziedzictwa

narodowego został osiągnięty w wysokości 98); 9.3 Działalność artystyczna, upowszechniająca i promująca kulturę polską w kraju i za granicą (przyjęty miernik 662 jako liczba przedsięwzięć kulturalnych organizowanych i współorganizowanych w Polsce i za granicą w danym roku został osiągnięty w wysokości 655) oraz 9.4 Budowa i modernizacja infrastruktury kultury (przyjęty miernik 223 jako liczba nowych, modernizowanych i wyposażonych obiektów kultury został osiągnięty w wysokości 222).

W przypadku 6 zadania (22.2 Obsługa administracyjna) określono miernik w postaci oceny NIK, który zostanie określony po zakończeniu kontroli budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 926-933)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie wykonania zadań FPK nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

8. Wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości (FPT)

8.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Dysponent Funduszu zaplanował na 2012 r. przychody i wydatki niższe w porównaniu do roku poprzedniego, biorąc pod uwagę wprowadzenie od 2011 r. stawki VAT na książki, które spowodowało wzrost cen książek i ograniczenie ich sprzedaży oraz zmiany profili wydawniczych, a tym samym obniżenie wpływów Funduszu. Plan przychodów był opracowany na podstawie m.in. informacji wynikających z rocznych i kwartalnych zestawień ze sprzedaży książek od wydawców.

W 2012 r. na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz zaplanowano kwotę 750 tys. zł, tj. niższą o 20 tys. zł od przewidywanego wykonania w 2011 r. Zmniejszenie, po 10 tys. zł, dotyczyło wydatków na stypendia i pomoc socjalną.

Dysponent Funduszu nie dokonywał zmian w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 45, 737-744, 778-783)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie planowania przychodów i wydatków Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w zbadanym zakresie.

8.2. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe FPT prowadzone są przez Biuro Administracyjno-Budżetowe w Ministerstwie (BAB) w systemie Enova. System pozwala na rozróżnienie kont syntetycznych. Organizacja systemu rachunkowości spełniała wymogi nałożone przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 786-788, 871)

Ustalono
nieprawidłowości

W funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu w Ministerstwie prawidłowego obiegu informacji i dokumentów, co było niezgodne z art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności efektywności i skuteczności przepływu informacji.

Wydane w 2012 r. dwie decyzje o umorzeniu należności³⁰ na łączną kwotę 1,4 tys. zł zostały przekazane do wydziału finansowo-księgowego dopiero w 2013 r. Od daty uprawomocnienia się powyższych decyzji do daty ich przekazania do wydziału finansowo-księgowego upłynęło 6 miesięcy.

Przekazanie ww. decyzji we wskazanych terminach skutkowało wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego zapisu zdarzeń w terminie późniejszym niż zdarzenie wystąpiło, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zniekształceniem obrazu stanu należności w sprawozdaniach za II i III kwartał 2012 r.

Przyczynami opóźnień w przekazywaniu decyzji w sprawie należności do wydziału finansowo-księgowego były m.in. zmiany organizacyjne oraz brak ciągłości zatrudnienia na stanowisku ds. windykacji.

(dowód: akta kontroli str. 595, 602, 608-611)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

8.3. Wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu faktycznego

Przychody FPT, zaplanowane w kwocie 650 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 525 tys. zł, tj. 80,8% kwoty planowanej. Głównym źródłem przychodów (82,3% ogółu) były wpływy z tytułu wpłat od wydawców utworów, o których mowa w art. 40 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Na niepełne wykonanie planu przychodów wpływ miały niższe wpłaty o 208 tys. zł od ww. wydawców, tj. o 32,5%. Według dysponenta Funduszu jedną z przyczyn ww. stanu jest nieprzewidywalność rzeczywistej sprzedaży utworów podlegającym opłatom na FPT (nawet przez wydawców), a także takie czynniki jak m.in.: zmiana kanonu lektur szkolnych (odejście od klasyków na rzecz literatury współczesnej), dostępność klasyki w internecie.

(dowód: akta kontroli str. 798-801, 802-806)

Stan Funduszu na początek 2012 r. w kwocie 487 tys. zł obejmował środki pieniężne (483 tys. zł) i należności (4 tys. zł). Faktyczny stan Funduszu na początek roku był wyższy od planowanego o 37,2%.

Zgromadzone na początek 2012 r. środki pieniężne (483 tys. zł) były wystarczające do prowadzenia bieżącej działalności Funduszu. Stan Funduszu na koniec roku wyniósł 606 tys. zł, tj. był wyższy o 24,4% od stanu początkowego.

Dysponent Funduszu przekazał wolne środki pieniężne w wysokości 200 tys. zł na lokatę, otrzymując z tego tytułu 4,4 tys. zł odsetek, oraz w wysokości łącznej 135.854,6 tys. zł – w zarządzanie, uzyskując 16,9 tys. zł odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 798, 816-818, 874-877)

Na koniec 2012 r. należności FPT wyniosły 24 tys. zł. W porównaniu do wykonania roku poprzedniego były wyższe o 20 tys. zł. Powodem zwiększenia należności było niewykonanie przez stypendystę zadania, na które zostało udzielone mu dofinansowanie. Dokonano również zmniejszenia należności na podstawie decyzji o ich umorzeniu. W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji o przedawnieniu należności.

Należności wymagalne według sprawozdania Rb-N za IV kwartał wyniosły 9,6 tys. zł. Dysponent Funduszu podejmował działania w celu dochodzenia roszczeń z tytułu powstałych należności.

³⁰ Decyzja nr 3/BAB/2012 z dnia 21 maja 2012 r., prawomocna od dnia 11 lipca 2012 r.; decyzja nr 4/BAB/2012 z dnia 21 maja 2012 r., prawomocna od dnia 26 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 606-607, 782-783, 790-793, 798, 801, 919-921)

Wydatki FPT na 2012 r., zaplanowane w wysokości 750 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 406 tys. zł, tj. 54% planu. Przyczyną niewykonania planu była m.in. niska wartość merytoryczna wniosków o stypendia, rezygnacja podmiotu z przyznanego dofinansowania oraz zwrot niewykorzystanej części dotacji.

Najwyższe środki (312 tys. zł) przeznaczono na stypendia twórcze (§ 3250), które stanowiły 76,8% wydatków ogółem. Pozostałe wydatki dotyczyły: dotacji na realizację zadań bieżących (§ 2450) w kwocie 62,7 tys. zł oraz świadczeń społecznych (§ 3110) w kwocie 30 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 794-797, 802-807)

Badaniem objęto 41,3% wydatków poniesionych w 2012 r., w tym: 65 tys. zł przyznanego dofinansowania do wydań, 72 tys. zł z przyznanych w 2012 r. rocznych stypendiów na łączną kwotę 144 tys. zł, 30 tys. zł udzielonej pomocy socjalnej.

Pomoc socjalna, stypendia oraz dofinansowanie do wydań udzielone były zgodnie z obowiązującymi regulaminami ich przyznawania³¹.

(dowód: akta kontroli str. 745-753, 757-777)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie wykonania przychodów i wydatków FPT nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

8.4. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania za 2012 r. z wykonania planu finansowego FPT (Rb-33 i Rb-40) oraz sprawozdania o stanie zobowiązań (Rb-Z), o stanie należności (Rb-N) oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) zostały sporządzone terminowo oraz wynikały z ewidencji ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 809-810, 871)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie sporządzania sprawozdań FPT nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

8.5. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

Na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz wydatkowano 405 tys. zł, w tym: na stypendia – 312 tys. zł, pomoc socjalną – 30 tys. zł, dofinansowanie do wydań – 63 tys. zł.

Plan FPT na rok 2012 w układzie zadaniowym był zgodny z planem określonym w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Działania były zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej fundusz. Dysponent Funduszu zaplanował wydatki w układzie zadaniowym w ramach jednej funkcji – *Kultura i dziedzictwo narodowe*, w jednym zadaniu 9.3. *Działalność artystyczna, upowszechniająca i promująca kulturę polską w kraju i zagranicą*. Przewidywana wartość miernika w jednym z trzech określonych działaniach³² została osiągnięta w 100% (9.3.1.5.); w pozostałych dwóch wykonanie miernika było wyższe od zaplanowanego, tzn.

³¹ Załączniki nr 6 i 7 do decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 9 z dnia 17 maja 2010 r. stanowiące Regulamin przyznawania dofinansowania z Funduszu Promocji Twórczości.

³² 9.3.1.1. *Promowanie i wspieranie twórców i artystów (miernik – liczba przyznanых stypendiów)*; 9.3.1.5. *Realizowanie i wspieranie działalności edukacyjnej, naukowej i wydawniczej (miernik – liczba przedsięwzięć naukowych i edukacyjnych)*; 9.3.1.10. *Promowanie i wspieranie działań na rzecz dostępu do dóbr kultury osób niepełnosprawnych (miernik – liczba dofinansowanych przedsięwzięć w danym roku)*.

przyznano o jedno stypendium i dofinansowanie więcej odpowiednio w działaniu 9.3.1.1. i 9.3.1.10.

(dowód: akta kontroli str. 807-808)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie wykonania zadań FPT nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli³³, wnosi o:

1. Wprowadzenie procedur w zakresie przygotowywania decyzji w sprawie należności oraz dalszego postępowania, w tym szczegółowego wskazania sposobu i terminów przekazywania prawomocnej decyzji do odpowiedniej komórki finansowej.
2. Podjęcie działań w celu zminimalizowania liczby zawieranych umów cywilnoprawnych, w tym na realizację prac należących do zadań własnych Ministerstwa, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów pracodawcy.

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 ust. 1 i 3 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 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 19 kwietnia 2013 r.


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.