



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KON – 4100-01-01/2013
P/13/084

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/084 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Ryszard Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82429 z dnia 4.01.2013 r.; 2. Tomasz Lubański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82428 z dnia 4.01.2013 r.; 3. Krzysztof Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82444 z dnia 7.01.2013 r. oraz nr 82445 z dnia 4.03.2013 r. 4. Andrzej Dominikowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82432 z dnia 4.01.2013 r.; 5. Lucjan Belza, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82446 z dnia 11.03.2013 r.; [Dowód: akta kontroli cz.1, tom 1, 2 i 3, str. 1-6, 662-663, 1416-1419] 6. Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82427 z dnia 4.01.2013 r. 7. Beata Bogucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82431 z dnia 4.01.2013 r. [Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 1-4]

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Obrony Narodowej, Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Siemoniak, Minister Obrony Narodowej od dnia 2 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli cz.1 tom 1 str. 1389-1390]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 29 - Obrona narodowa.

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

Ocenę powyższą uzasadniają wyniki kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz w 9 jednostkach budżetowych², w tym wyniki:

- analizy porównawczej danych o dochodach budżetowych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 sporządzonych przez ww. jednostki za 2011 i 2012 r. oraz kontroli działalności jednostek w zakresie windykowania należności;
- kontroli planowania i realizacji wydatków. Skontrolowana pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności kwota wydatków zrealizowanych przez ww. jednostki wyniosła 4.418.538,9 tys. zł i stanowiła 15,9% całości wydatków wykonanych w części 29 budżetu państwa;
- badania analitycznego ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości budżetowej kontrolowanych jednostek.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012³ dochody w części 29 zostały zrealizowane w 200,8%. Realizacja dochodów w jednostkach kontrolowanych wyniosła od 89% do 1.141,6% planu. Na przekroczenie planu dochodów, zarówno w części 29 budżetu państwa, jak i w jednostkach skontrolowanych, wpłynęło głównie uzyskanie dochodów nieplanowanych z tytułu wpływów z różnych dochodów oraz grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania należności.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki w części 29 budżetu państwa na 29.203.205 tys. zł zostały w ciągu roku zwiększone do 29.233.426,6 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 27.824.792,1 tys. zł, tj. 95,2% planu po zmianach. Było ono wyższe w porównaniu do wydatków wykonanych w 2011 r. (26.451.163,4 tys. zł) o 1.373.628,7 tys. zł, tj. o 5,2%. Wykonanie wydatków w 2012 r. w poszczególnych grupach ekonomicznych było także wyższe od wykonania w 2011 r.

Na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej, podjętej w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, część wydatków została zablokowana. Blokadą objęto wydatki zaplanowane w każdej grupie ekonomicznej, na łączną kwotę 842.145.885 tys. zł. Ponadto zrezygnowano z zasileń w środki na łączną kwotę 537.200 tys. zł i dokonano zwrotu środków niewykorzystanych w kwocie 29.300 tys. zł.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie planowania i realizacji wydatków, które dotyczyły głównie:

- niecelowości planowania wydatków na realizację części zadań nieprzygotowanych do realizacji w 2012 r., a ujętych w planach rzeczowych, w szczególności w Planie Modernizacji Technicznej (PMT). W planie tym zablokowano wydatki, ze względu na ich nadmiar, na łączną kwotę 444.766,4 tys. zł, w tym wydatki majątkowe na kwotę 399.913,6 tys. zł⁵, a na wydatki bieżące na kwotę 44.852,8 tys. zł. Zrezygnowano ponadto z zasileń w środki zaplanowane na finansowanie zadań ujętych w PMT na kwotę 486.629,8 tys. zł. Nieprzygotowane do realizacji w 2012 r. były także zadania, ujęte w PMT, które realizowano tylko pod względem finansowym, tj. poprzez udzielanie zaliczek, co było niezgodne z przepisami § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.⁶, stanowiącym, że kierownik jednostki budżetowej może udzielić zaliczki wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. W 2012 r. brak było przepisów stanowiących prawną podstawę do udzielania zaliczek na poczet realizacji zakupów inwestycyjnych, które były zaliczkowane w ramach finansowania PMT. Inspektorat Uzbrojenia, główny realizator PMT, wypłacił w 2012 r. zaliczki na poczet realizacji zakupów uzbrojenia i sprzętu

² Kontrolę przeprowadzono w Dowództwie Garnizonu Warszawa, Inspektoracie Uzbrojenia w Warszawie, 2. Regionalnej Bazie Logistycznej w Warszawie, Stołecznym Zarządzie Infrastruktury, Departamencie Administracyjnym MON, wykonującym funkcję dysponenta głównego jako dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia (zgodnie z § 21 ust. 2 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego MON), 1. Regionalnej Bazie Logistycznej w Walczu, 15. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Szczecinie, 12. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Toruniu oraz w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego. Wyniki kontroli przeprowadzonej w SKW i SWW przedstawione zostały w oddzielnych wystąpieniach pokontrolnych oznaczonych klauzulą „Tajne”, w związku z tym w ocenach prezentowanych w dalszej treści wystąpienia nie uwzględniono wyników kontroli tych jednostek. Łączna kwota wydatków zrealizowanych przez te jednostki w 2012 r. wyniosła 7.845.958,6 tys. zł (według rocznych sprawozdań Rb-28).

³ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ W ww. kwocie środków budżetowych m.in. ujęto wydatki w kwocie 346.848 tys. zł, bez przypisania im konkretnych zadań rzeczowych.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

na łączną kwotę 1.218.778,3 tys. zł, z której w 2012 r. nie rozliczono, wskutek braku dostaw, zaliczek na kwotę 856.651,9 tys. zł;

- ujmowania wydatków budżetowych na pokrycie kosztów funkcjonowania Urzędu pn. Ministerstwo Obrony Narodowej w planie finansowym Departamentu Administracyjnego, tj. komórki organizacyjnej ww. Urzędu i planach finansowych innych jednostek budżetowych oraz ponoszenia tych wydatków przez ww. komórkę i jednostki budżetowe, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- funkcjonowania tzw. organów planujących, wymienionych w decyzji Nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej⁷, a nie wymienionych w ustawie o finansach publicznych⁸. Organy te miały uprawnienia do planowania wydatków, do których realizacji zobowiązano kierowników państwowych jednostek budżetowych (np. Dowódcę Garnizonu Warszawa), co skutkowało ponoszeniem przez kierowników jednostek budżetowych odpowiedzialności za wydatki przez siebie niezaplanowane.

W wyniku kontroli sprawozdawczości budżetowej Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dysponent części 29 – Obrona narodowa, ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów poprzez wprowadzenie do użytku z dniem 1 sierpnia 2010 r. „Zmodernizowanego systemu informatycznego sprawozdawczości budżetowej (...) pk. SI SFINKS”. W oparciu o wersje ww. SI SFINKS od dnia 4 lipca 2012 r. sporządzane były przez wszystkich dysponentów sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała:

- roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych – pozytywnie w odniesieniu do ww. sprawozdań sporządzonych w 6 skontrolowanych jednostkach oraz pozytywnie z zastrzeżeniami w odniesieniu do: kwartalnego sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Departamentu Administracyjnego oraz rocznych sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa 15. WOG w Szczecinie;
- zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z ewidencją księgową - pozytywnie we wszystkich skontrolowanych jednostkach.

W ramach kontroli ksiąg rachunkowych przeprowadzonej w 8 jednostkach, Najwyższa Izba Kontroli oceniła wiarygodność ksiąg 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 i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych: pozytywnie w 5 jednostkach, pozytywnie z zastrzeżeniami w 2 jednostkach, a w 1 negatywnie (tj. 15. WOG w Szczecinie, z powodów podanych wyżej).

Ocena ogólna
wykonania planu
finansowego
Funduszu
Modernizacji Sił
Zbrojnych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie w 2012 roku planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę uzasadniają w szczególności:

- niska realizacja zadań - w 2012 r. realizowano 28 zadań⁹ z 53 ostatecznie planowanych zadań, co skutkowało niską realizacją finansową na kwotę 56.673,9 tys. zł (o 111.552,1 tys. zł mniej niż

⁷ Dz. Urz. MON Nr 6, poz. 81.

⁸ W art. 9 ustawy o finansach publicznych wśród jednostek tworzących sektor finansów publicznych nie wymieniono organów planujących.

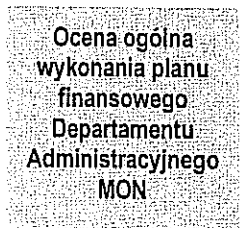
⁹ Zrealizowano 26 zadań całkowicie i 2 zadania częściowo.

planowano) i stanowiło zaledwie 33,7% w porównaniu z planem (168.226 tys. zł)¹⁰ – tj. nie wykonano wydatków FMSZ na kwotę 111.552,1 tys. zł, tj. 66,3% kwoty zaplanowanych wydatków; wskaźnik realizacji wydatków na poziomie 33,7% był niższy niż w latach poprzednich (w 2011 r. – 37,3%, w 2010 r. – 49,9%),

- utrzymywanie wysokiego stanu Funduszu na koniec 2012 r. – 114.127 tys. zł i wysokiego stanu środków FMSZ na rachunku bankowym - 115.280,7 tys. zł; stan ten był wyższy niż w latach poprzednich (w 2011 r. - 101.792,1 tys. zł, w 2010 r. – 92.052 tys. zł),
- nieuwjęcie w planie (wykazie) kont Departamentu Budżetowego MON kont służących ewidencjonowaniu zaangażowania środków FMSZ, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
- błędne przypisanie (w układzie zadaniowym) zadania 5.6.7.16/10 (615,0 tys. zł) do działania 11.2.1.6. zamiast do działania 11.2.1.15.,
- błędne sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego FMSZ w układzie zadaniowym za okres 01.01.2012 r. - 31.12.2012 r. (Rb-BZ2),
- niewykazanie w sprawozdaniu Rb-33 rocznym za 2011 r. zobowiązań (wg stanu na 31.12.2011 r.) w wysokości 89,7 tys. zł, pomimo że wykazano je w ewidencji księgowej.

Na niską realizację zadań znacząco wpłynęły m.in.:

- nieprzygotowanie zadań pod względem dokumentacyjnym,
- procedura finansowania polegająca na przyjęciu zasady finansowania zadań ujętych po raz pierwszy w planie rzeczowym Funduszu w 2012 r., ze środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku Funduszu w 2012 r., pomimo wysokiego stanu pozostałości środków pieniężnych na rachunku Funduszu 1 stycznia 2012 r. Pozostałość tych środków przypisano jednak do realizacji, ujętych w planie rzeczowym Funduszu, zadań niewykonanych w latach poprzednich.



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie planu finansowego w 2012 roku przez Departament Administracyjny MON.

Uzasadnienie oceny ogólnej Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 dochody Departamentu Administracyjnego na kwotę 962,0 tys. zł zostały zrealizowane w 110,6%.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu w wysokości 413.258,5 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 3,4% wydatków zrealizowanych przez Departament Administracyjny oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Nadzór nad wykonaniem dochodów i wydatków sprawowany był poprzez dokonywanie systematycznych analiz przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Wyniki kontroli wskazują, że działania te nie były w pełni skuteczne, bowiem stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprawidłowym przeniesieniu danych z ksiąg rachunkowych należności w kwocie 492,4 tys. zł do kwartalnych i rocznych sprawozdań z operacji finansowych. Błąd w przeniesieniu danych skorygowano w czasie kontroli.

W związku z dokonaniem w trakcie kontroli przez Departament Administracyjny korekty, ujawniony błąd nie miał wpływu na rzetelność rocznych sprawozdań.

¹⁰ W 2012 r. zrealizowano zadania (odebrano UiSW) na kwotę 57.827,9 tys. zł, co stanowiło 34,4% planu wydatków i dotyczyło 30 z 53 ostatecznie planowanych zadań. Z tego w 2012 r. zapłacono 56.673,9 tys. zł, pozostałość - 1.154 tys. zł (w przypadku 2 zadań) stanowiącą zobowiązania w 2012 r. - zapłacono w styczniu 2013 r.

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 29 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 29 zostały zaplanowane w kwocie 86.870 tys. zł, tj. niższej o 12,9% od zaplanowanej na 2011 r. (99.702 tys. zł). Zrealizowane dochody wyniosły 174.457,8 tys. zł i były o 100,8% wyższe od planowanych, a także wyższe o 32,4% od osiągniętych w 2011 r. (131.749,8 tys. zł).

Plan dochodów przekroczono w czterech działach, w tym szczególnie w dziale 752 - Obrona narodowa, osiągając w nim dochody w kwocie 145.970 tys. zł (83,7% dochodów ogółem), tj. wyższe o 78.859 tys. zł (o 117,5%) od planowanych, przy czym np. w rozdziałach 75204 - Centralne wsparcie i 75219 - Wojska Specjalne, dochody zaplanowano w wysokości (odpowiednio) 5.725 tys. zł i 154 tys. zł, a zrealizowano je w kwotach 70.162,7 tys. zł (1.225,5% planu) i 1.196,7 tys. zł (777,1% planu). Plan dochodów w rozdziale 75204 - Centralne wsparcie, został przekroczony we wszystkich paragrafach, w których dochody zaplanowano, tj.: § 0580 - Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – plan 5.500 tys. zł, wykonanie – 29.224,4 tys. zł; § 0920 - Pozostałe odsetki – plan 205 tys. zł, wykonanie 2.732,4 tys. zł; § 0970 - Wpływy z różnych dochodów – plan 20 tys. zł, wykonanie – 38.205,9 tys. zł.

W pozostałych dwóch działach, tj. 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i 755 - Wymiar sprawiedliwości, nie osiągnięto planowanego poziomu dochodów, realizując je odpowiednio w 85,4% (12.711,1 tys. zł) i w 67,1% (672 tys. zł).

Największy udział w dochodach budżetowych części 29 - Obrona narodowa, stanowiły dochody uzyskane w paragrafach:

- 0970 - Wpływy z różnych dochodów, z kwotą wynoszącą 108.825,3 tys. zł, co stanowiło 62,4% dochodów ogółem w części 29 (174.457,8 tys. zł) oraz 181,8% kwoty planowanej w tym paragrafie (59.849 tys. zł);
- 0580 - Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, z kwotą wykonania 30.432,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 17,4% dochodów ogółem oraz 543% kwoty planowanej w tym paragrafie (5.604 tys. zł).

Na wykonanie dochodów wyższe od planowanego wpłynęło głównie:

- wyegzekwowanie kar od wykonawców za niedotrzymanie terminów realizacji umów, w tym m.in. przez Inspektorat Uzbrojenia od firmy BUMAR ELEKTRONIKA (w kwocie 10.299,5 tys. zł) oraz rozliczenia należności z lat ubiegłych, głównie z tytułu zwrotu przez kontrahenta zagranicznego, w związku z niewykonaniem umowy na dostawę bezpilotowych samolotów rozpoznawczych, zaliczki w kwocie 30.300 tys. zł udzielonej przez Inspektorat Uzbrojenia na poczet tej dostawy.

[Dowód: akta kontroli cz.1, tom 1, str. 408-416]

Na koniec 2012 r. w części 29 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 141.365 tys. zł, w tym zaległości - 127.608,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 97.752,2 tys. zł, tj. o 224,1%, a zaległości wyższe o 93.362,5 tys. zł, tj. o 272,6%.

[Dowód: akta kontroli cz. 1, tom 1, str. 381, 483]

Na wzrost należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości, wpłynął głównie ich wzrost w Inspektoracie Uzbrojenia spowodowany nieopłaceniem w terminie przez firmy BUMAR i Wojskowe Zakłady Mechaniczne w Siemianowicach Śląskich należności ujętej w księgach na kwotę 62.460 tys. zł z tytułu nienależytego wykonania umowy na dostawy fabrycznie nowych KTO Rosomak. Sprawę wyegzekwowania należności skierowano do Prokuratury Generalnej.

W planie finansowym Departamentu Administracyjnego ujęto dochody budżetowe w kwocie 962,0 tys. zł, zgodnej z określoną w decyzji budżetowej na rok 2012 Nr 85/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29

marca 2012 r.¹¹ Zrealizowane dochody wyniosły 1.064,0 tys. zł, tj. 110,6% kwoty planowanej. Zostały one uzyskane głównie z tytułu kar umownych za nieterminowe wykonanie umów oraz przejęcia wadium i gwarancji.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 358-361]

Największy udział w dochodach, wynoszący 51,8%, stanowiły wpływy z różnych dochodów (§ 0970), zrealizowane w rozdziałach: 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej; 75057 – Placówki zagraniczne; 75295 – Pozostała działalność, wynosiły łącznie 551,5 tys. zł.

Na podstawie analizy danych sprawozdawczych stwierdzono, że w § 0920 Pozostałe odsetki zaplanowano dochody na kwotę 10 tys. zł a zrealizowano 424,2 tys. zł (4.242% planu), natomiast w § 0970 Wpływy z różnych dochodów plan wynosił 910 tys. zł, a wykonanie – 551,5 tys. zł (60,6%). Różnica między kwotami planowanymi a osiągniętymi wynikała z okoliczności niezależnych od Departamentu Administracyjnego.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 153-157]

Na koniec 2012 r. w Departamencie Administracyjnym wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 22,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 22,6 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. ww. należności ogółem były niższe o 352,1 tys. zł, a zaległości niższe o 347,9 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 155]

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Ministrowi Obrony Narodowej 4 wnioski pokontrolne dotyczące m.in. wyeliminowania błędów w kwalifikowaniu należności oraz zapewnienia skuteczności działalności w zakresie ich windykacji. Zakres podjętych działań uzasadnia uznanie wniosków za zrealizowane. Ze względu na krótki okres obowiązywania w 2012 r. zastosowanych przez dysponenta części 29 regulacji w zakresie sposobu postępowania z należnościami, NIK nie oceniła skuteczności podjętych rozwiązań.

Wagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając niepodatkowy charakter dochodów i ograniczoną ich przewidywalność, zwraca uwagę na potrzebę dokładniejszego ich planowania, szczególnie dochodów w dziale 752 - Obrona narodowa.

cena częściowa

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

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 29 zostały zaplanowane w wysokości 29.203.205 tys. zł. Ogólne kwoty wydatków zgłoszone przez Ministra Obrony Narodowej do projektu budżetu państwa w części 29 określone były według przekazywanych przez Ministra Finansów limitów wydatków na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (wydatki obronne). Limity te wydatków przekazane MON w kwietniu i listopadzie 2011 r. wynosiły odpowiednio – 29.589.768 tys. zł i 29.489.577 tys. zł¹². Wysokość tych kwot spełniała wymogi finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³, przy uwzględnieniu określanych przez Ministra Finansów prognoz wartości produktu krajowego brutto (PKB) w 2011 r.¹⁴.

¹¹ Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 110 ze zm.

¹² O takich kwotach limitów wydatków obronnych Minister Finansów poinformował Ministra Obrony Narodowej w pismach: nr BP6/414/69/AJG/2011/1341 z 6 kwietnia 2011 r. i nr FS14-030-WLN/2011/1849FS z 24 listopada 2011 r.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm. W myśl art. 7 tej ustawy, na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego.

¹⁴ Prognozy te – odpowiednio dla limitów wydatków obronnych przekazanych MON w kwietniu i listopadzie 2011 r. – wynosiły 1.517.424 mln zł i 1.512.286 mln zł, podczas gdy według obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu

Podane wyżej kwoty limitów wydatków obronnych stanowiły podstawę do określenia przez Ministra Obrony Narodowej kwot wydatków zgłoszonych w kwietniu i listopadzie 2011 r. do projektu budżetu państwa w części 29 i wynosiły – 29.302.639 tys. zł i 29.203.205 tys. zł. Kwota wydatków zgłoszona do projektu budżetu w części 29 w listopadzie 2011 r., określona według zmniejszonej prognozy wartości PKB w roku 2011, była zgodna z ujętą w ustawie budżetowej na rok 2012. 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 per saldo o kwotę 30.221,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 30.237,6 tys. zł, z przeznaczeniem na:
 - 1) sfinansowanie wypłaty odszkodowań z tytułu zawartych ugód pojednawczych z rodzinami ofiar katastrofy samolotu Tu-154M pod Smoleńskiem (poz. 16)¹⁵, kwota przekazana MON i zrealizowana - 7.250 tys. zł;
 - 2) implementację polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego (poz. 31), przekazano MON – 22.914,4 tys. zł, kwota zrealizowana 20.555,8 tys. zł;
 - 3) sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla 7 urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r. (poz. 20)¹⁶, kwota przekazana MON i zrealizowana - 7,3 tys. zł;
 - 4) podwyższenie od 1 września 2012 r. wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej (poz. 49)¹⁷, przekazano MON - 65,9 tys. zł, kwota zrealizowana - 62,5 tys. zł.
- ze zmniejszenia w budżecie części 29 – Obrona narodowa, o kwotę 16,2 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków podwyższenia od 1 lipca 2012 r. uposażeń żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część 16).

[Dowód: akta kontroli cz.1, tom 2, str. 485, 567]

W zakresie planowania wydatków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

1. W wyniku kontroli stwierdzono, że 32 umowy na udzielenie dotacji celowej Zakładowi Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, były zmieniane w ciągu roku aneksami łącznie 75 razy, a wartość dotacji w wyniku dokonanych zmian wyniosła 121.374 tys. zł, tj. 59,6% pierwotnej wartości umów. W wyniku dokonanych w ciągu roku zmian, w 10 umowach na 32 zbadane, zmniejszono wartość przyznanej dotacji „do kwoty 00,00 zł (słownie: zero zł)”, natomiast w 2 umowach wartość dotacji wyniosła po 0,3 tys. zł. W przypadku 2 umów (na 727 tys. zł i na 507 tys. zł), w wyniku podpisania Aneksów nr 1 zmniejszono kwotę dotacji do 00,00 zł, następnie w wyniku podpisania Aneksów nr 2 udzielono w obu przypadkach dotacji w kwocie po 246 tys. zł, a w wyniku podpisania Aneksów nr 3 ponownie zmniejszono kwotę dotacji do 00,00 zł. Przyczynami zmniejszania wartości umów było m.in.: nieprzeprowadzenie skutecznej procedury przetargowej na realizację robót budowlanych, wydłużenie okresu prac projektowych, nieuzyskanie pozwolenia na budowę.

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 2, str. 817-1187]

Zawieranie umów o udzielenie dotacji celowej ZIOTP, której wysokość, w wyniku zmian umów, była ustalona na 0 zł, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było niecelowe, ponieważ art. 150 pkt 2, w związku z pkt 1 ustawy o finansach publicznych wymaga m.in. określenia wysokości udzielonej dotacji celowej na zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, a kwota 0 zł nie spełnia tego wymagania oraz niecelowe, ponieważ zawieranie umów o udzielenie dotacji na 0 zł jest zbędne, gdyż nie umożliwia wykonania zadania.

Statystycznego z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie pierwszego szacunku produktu krajowego brutto w 2011 r. (M.P. z 2012 r., poz. 317) wartość PKB w 2011 r. wyniosła 1.524,7 mld zł.

¹⁵ Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

¹⁶ Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej, skutki przechodzące z 2011 r. zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych w 2011 i 2012 r. ekspertów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁷ Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej.

2. W zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 2 maja 2012 r. Planie Modernizacji Technicznej zamieszczono pozycję oznaczoną 6.1.1.1. „Środki finansowe na zadania w przygotowaniu” o wartości 346.848 tys. zł (rozdz. 75204 § 606014) przypisaną do realizacji Departamentowi Budżetowemu MON. Pozycję tę wydzielono w związku z niezakończeniem prac dotyczących dokumentacyjnego przygotowania zadań¹⁸. W korektach PMT oznaczonych K.001/2012 i K.002/2012, zatwierdzonych przez Ministra Obrony Narodowej 25 maja i 22 czerwca 2012 r., kwota 346.848 tys. zł została rozdysponowana następująco: - 291.366 tys. zł na realizację zadań w § 6060 przez Inspektorat Uzbrojenia, Żandarmerię Wojskową, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, a 55.482 tys. zł, po uzyskaniu zgody Ministra Finansów, na realizację zadań w §§ 4210 i 4270 przez Inspektorat Uzbrojenia oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych.

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 1 str. 254-256, 285-286, 312-316, cz. 1. tom 2 str. 575-577, cz. 2 tom 1 str. 172-178, cz. 2 tom 2 str. 1-57]

Ujęcie w PMT środków budżetowych w kwocie 346.848 tys. zł, bez przypisania ich do konkretnych zadań rzeczowych, było w ocenie NIK działaniem niecelowym.

3. W trakcie roku do Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych (CPIB), zatwierdzonego przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 6 kwietnia 2012 r., wprowadzono 116 nowych zadań na łączną kwotę wydatków zaplanowanych na finansowanie zadań ujętych w CPIB zmniejszono o 59.997,7 tys. zł, tj. o 5,2%. Łączna wartość kosztorysowa planowanych zadań wzrosła z 8.180.166,3 tys. zł do 8.600.943,7 tys. zł, tj. o 420.777,4 tys. zł. Spowodowało to pogorszenie warunków finansowania zadań, czego skutkiem było wydłużenie średniego cyklu inwestycyjnego zadań ujętych w planie po zmianach z 6,9 do 7,2 lata¹⁹, a także pogorszyło relację wartości kosztorysowej zadań do kwoty wydatków zaplanowanych i zrealizowanych na ich finansowanie.

Plan ostateczny (po 12 korektach) zawierał 553 zadania i przewidziano w nim zakończenie w 2012 r. 119 zadań (89% zaplanowanych pierwotnie).

[Dowód: akta kontroli cz. 4 str. 547- 559]

4. W decyzji Nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, obok uprawnień dysponenta środków budżetowych, wprowadzono pojęcie i zadania tzw. organu planującego, odpowiedzialnego m.in. za planowanie i koordynację realizacji dochodów i wydatków, podział zaplanowanych dochodów i wydatków na dysponentów realizujących²⁰.

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON przekazał przy piśmie z 25 października 2011 r. Dowódcy Garnizonu Warszawa – dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia oraz organom planującym informację o wysokości m.in. wydatków wynikających z projektu ustawy budżetowej na 2012 r. Podstawą przekazania tej informacji, jak wskazano w piśmie, był art. 143 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Informacja o wysokości m.in. wydatków została przekazana w celu opracowania projektów planów finansowych wydatków w terminie do 1 grudnia 2011 r. Limit przekazany Dowódcy Garnizonu Warszawa, będącemu kierownikiem państwowej jednostki budżetowej pn. Dowództwo Garnizonu Warszawa, wyniósł 706.719 tys. zł. Zatwierdzony przez Dowódcę Garnizonu Warszawa projekt planu finansowego został przesłany Dyrektorowi Departamentu Budżetowego MON. Przesłany plan finansowy obejmował wydatki w kwocie 706.719 tys. zł bez wydatków organów planujących. Organy planujące sporządziły i uzgodniły projekty planów

¹⁸ Według wyjaśnień udzielonych kontrolującym przez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego - P8.

¹⁹ Średni cykl inwestycyjny wynika z relacji wartości kosztorysowej zadań ujętych w CPIB do kwoty wydatków zaplanowanej na finansowanie tych zadań; jego wyliczenie dla warunków roku 2012 przedstawiało się następująco: 1) według planu pierwotnego – planowana wartość kosztorysowa : kwota planu wydatków = 8.180.166,3 tys. zł : 1.174.443 tys. zł = 6,9 lat; 2) według planu po zmianach – 8.600.943,7 tys. zł : 1.198.480 tys. zł = 7,2 lat.

²⁰ Z dniem 5 listopada 2012 r., w trakcie roku budżetowego weszła w życie nowa decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 342/MON w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 411 ze zm.) W nowej decyzji wprowadzono (obok pojęcia dysponentów środków budżetu państwa drugiego i trzeciego stopnia): organy planujące drugiego stopnia; organy planujące trzeciego stopnia bezpośrednio podległe dysponentowi głównemu; organy planujące trzeciego stopnia podległe właściwym organom planującym drugiego stopnia. Przyjęto, iż do zadań organów planujących należy m.in. planowanie wydatków budżetowych wyodrębnionych dla jednostek (komórek) organizacyjnych, kierowanie procesem planowania, nadzór nad realizacją wydatków, zarządzanie zmianami planów finansowych w ramach posiadanych uprawnień.

finansowych z Dowódcą Garnizonu Warszawa i przesłały Dyrektorowi Departamentu Budżetowego MON.

W decyzji budżetowej Nr 85/MON Ministra Obrony Narodowej w podziale wydatków resortu obrony narodowej na dysponentów wydatki Dowództwa Garnizonu Warszawa określono na 999.778 tys. zł i obejmowały również wydatki organów planujących.

W § 17 ust. 1 pkt 1 decyzji Nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej wprowadzono obowiązek przekazywania przez Dyrektora Departamentu Budżetowego, w terminie do dnia 25 października każdego roku, m.in. dysponentom drugiego stopnia, dysponentom trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi części budżetowej oraz organom planującym informacji m.in. o: kwotach wydatków, w tym: wynagrodzeń, wynikających z projektu ustawy budżetowej. W § 17 ust. 5 pkt 1 ww. decyzji wprowadzono obowiązek przekazywania, do 1 grudnia każdego roku m.in. przez dysponentów drugiego stopnia, dysponentów trzeciego stopnia podległym dysponentowi części budżetowej oraz organy planujące, projektów planów finansowych na rok planistyczny, z wyszczególnieniem m.in. wydatków podlegających przekazaniu innym dysponentom. W § 5 ust. 1 powołanej decyzji zostały wymienione organy planujące.²¹ Organy te miały uprawnienia do planowania wydatków, do których realizacji zobowiązano kierowników państwowych jednostek budżetowych (np. Dowódcę Garnizonu Warszawa), co skutkowało ponoszeniem przez kierowników jednostek budżetowych odpowiedzialności za wydatki przez siebie niezaplanowane.

Wprowadzenie powyższą decyzją organów planujących, niewymienionych w ustawie o finansach publicznych, jest pozbawione podstawy prawnej. W art. 9 ustawy o finansach publicznych, dotyczącym wymienionych jednostek sektora finansów publicznych, nie zostały wymienione organy planujące.

Przekazywanie informacji o kwotach wydatków, w tym wynagrodzeń, organom planującym jest niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²², który dopuszcza przekazywanie takich informacji jedynie kierownikom państwowych jednostek budżetowych podległych dysponentowi części budżetowej.

Sporządzanie i przekazywanie projektów planów finansowych przez organy planujące jest niezgodne z § 4 ust. 3 w związku z ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r., który stanowi, że sporządzanie i przekazywanie projektów planów finansowych należy do kierowników państwowych jednostek budżetowych podległych dysponentowi części budżetowej, a nie do organów planujących.

Nalożenie ww. decyzją na organy planujące obowiązków w zakresie planowania wydatków budżetowych powoduje, że kierownicy państwowych jednostek budżetowych, będąc uprawnionymi i zobowiązanymi w zakresie planowania wydatków są pozbawieni tego prawa w zakresie wydatków zaplanowanych przez organy planujące, co skutkuje poniesieniem odpowiedzialności za wydatki zaplanowane przez organy planujące na kierowników jednostek budżetowych.

Dyrektor Departamentu Budżetowego w wyjaśnieniach stwierdził, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych „nie określa organizacji systemu planowania wydatków, pozostawiając te kwestie dysponentowi części budżetu państwa. Biorąc powyższe pod uwagę, dysponent części 29 założył, iż zarządzanie planem finansowym (planowanie i dokonywanie zmian) może być odmienne, niż system dysponentstwa środkami budżetowymi²³. (...) w systemie zarządzania planem finansowym w resorcie obrony narodowej występują organy planujące pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia, natomiast w systemie dysponentstwa docelowo występują dysponenti pierwszego i trzeciego stopnia.(...) Za takim rozwiązaniem przemawia specyfika i złożona struktura organizacyjna resortu, w której od wielu lat skutecznie funkcjonuje mechanizm oparty na zaopatrywaniu (finansowaniu działalności) przez właściwe jednostki budżetowe ponad 900 jednostek organizacyjnych. (...) W konsekwencji powyższego, w celu koordynacji procesu planowania i realizacji budżetu w poszczególnych obszarach merytorycznych wprowadzono organy planujące, których zadaniem jest wyznaczanie kierunków działań i osiąganie celów, a tym samym określanie kierunków wydatkowania środków publicznych poprzez zarządzanie planem finansowym dotyczącym jednostek im podporządkowanych. Rola dysponenta środków budżetowych jest sprowadzona do roli realizującego

²¹ W tym takie jak: Biskup Polowy Wojska Polskiego, Prawosławny Ordynariusz Wojska Polskiego, Naczelny Kapelan Wojskowy Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego, Naczelny Prokurator Wojskowy; Dyrektor Departamentu Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości; Dyrektor Departamentu Wychowania i Promocji Obronności; Dyrektor Departamentu Prasowo-Informacyjnego; Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia.

²² Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

²³ Dysponowanie środkami budżetowymi to zapotrzebowanie środka budżetowego, wydawanie dyspozycji płatniczej, zaksięgowanie wydatku, sporządzenie sprawozdania.

wydatek. Wprowadzenie regulacjami wewnętrznymi konstrukcji „organów planujących” należy traktować jako uzupełnienie procesu planowania i realizacji budżetu, który prowadzony jest, jak wskazano powyżej, zgodnie z obowiązującymi w tym obszarze przepisami powszechnie obowiązującymi. (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 749-754, 1288-1289, 1357, 1397-1398]

5. Zgodnie z § 1 statutu²⁴ Ministerstwa Obrony Narodowej urzędem administracji rządowej, obsługującym Ministra Obrony Narodowej, jest Ministerstwo Obrony Narodowej. W strukturze urzędu wyodrębnione zostały komórki organizacyjne m.in. takie jak Departament Administracyjny, Departament Kar, Departament Infrastruktury.
- W § 21 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej²⁵ postanowiono m.in., że do zadań Departamentu Administracyjnego należy opracowywanie projektu budżetu Ministerstwa oraz wykonywanie funkcji dysponenta głównego jako dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia, w tym sporządzanie planu finansowego. W Ministerstwie Obrony Narodowej został sporządzony projekt planu finansowego oraz plan finansowy wydatków budżetowych Departamentu Administracyjnego na 2012 r..
- W Ministerstwie Obrony Narodowej nie został sporządzony projekt planu i plan finansowy wydatków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Zarówno w projekcie jak i w planie finansowym wydatków budżetowych Departamentu Administracyjnego na 2012 r. ujmowano tylko część wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania urzędu pn. Ministerstwo Obrony Narodowej. Natomiast w projektach i planach finansowych wydatków innych jednostek budżetowych ujmowano wydatki na pokrycie m.in. kosztów: ochrony obiektów, zakupu umundurowania, żywienia, ochrony medycznej, usług telekomunikacyjnych, utrzymania i eksploatacji środków transportu. Dyrektor Generalny MON wyjaśniał, że nie dysponuje wiedzą o całości wydatków ponoszonych na pokrycie kosztów funkcjonowania Ministerstwa Obrony Narodowej, gdyż są one ponoszone przez inne jednostki budżetowe. Planowanie wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania Ministerstwa Obrony Narodowej przez inne jednostki budżetowe i ponoszenie wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania MON przez inne jednostki budżetowe jest niezgodne z art. 11 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁶.

[Dowód: akta kontroli, cz. 1, t. 3, str. 1423-1424]

Jwagi dotyczące
badanej
działalności

Część zadań ujętych w PMT była nieprzygotowana pod względem dokumentacyjnym jeszcze w dniu zatwierdzenia przez Ministra Obrony Narodowej (2 maja 2012 r.). W związku z tym NIK zwraca uwagę, że zgodnie z decyzją Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych²⁷, termin zakończenia prac związanych z dokumentacyjnym przygotowaniem zadań rzeczowych upływa z dniem 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

²⁴ Statut nadany zarządzeniem Nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M.P. Nr 76, poz. 768 ze zm.).

²⁵ Regulamin nadany zarządzeniem Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 270 ze zm.).

²⁶ „Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa (...). Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej planem finansowym jednostki budżetowej”.

²⁷ Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 6.

Departament Administracyjny

W decyzji budżetowej Nr 85/MON Ministra Obrony Narodowej na rok 2012 z dnia 29 marca 2012 r.²⁸ wydatki Departamentu Administracyjnego zostały zaplanowane w wysokości 442.530 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez Departament Administracyjny do projektu budżetu w części 29 budżetu państwa wyniosły 405.164 tys. zł, tj. 91,6% kwoty ujętej w decyzji budżetowej. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- zakres zadań finansowanych z budżetu Departamentu Administracyjnego MON, określony w decyzji Nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej,
- kalkulację potrzeb związanych z realizacją zadań, dokonywaną przez odpowiednie merytoryczne komórki organizacyjne.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 4.591 tys. zł. Dokonano 26 zmian planu finansowego na podstawie 7 decyzji Ministra Obrony Narodowej oraz 19 decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków spowodowane zostały głównie:

- zwiększeniem funduszu nagród o 9.049 tys. zł,
- przeniesieniem do dysponenta głównego nadwyżki budżetu na uposażenia żołnierzy o 4.371,2 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 560-564, 631]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, planowanie wydatków.

Zgłoszone przez Departament Administracyjny wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zapewnienia warunków do realizacji zadań nałożonych na komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 29 - Obrona narodowa, wydatki wyniosły 27.824.792,1 tys. zł, tj. 95,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1.373.628,7 tys. zł, tj. o 5,2%.

Wykonanie wydatków wg grup ekonomicznych przedstawia się następująco:

- Dotacje i subwencje 1.186.747,4 tys. zł, tj. 4,2% wydatków ogółem;
- Świadczenia na rzecz osób fizycznych 6.921.761,9 tys. zł, tj. 24,9% wydatków ogółem;
- Wydatki bieżące jednostek budżetowych 13.602.311,0 tys. zł, tj. 48,9% wydatków ogółem;
- Wydatki majątkowe 6.113.971,8 tys. zł, tj. 22,0% wydatków ogółem.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 752 - Obrona narodowa (stanowiły 71,2% wydatków ogółem w części) i wyniosły 19.805.619,4 tys. zł, tj. 94,1% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim: wydatków bieżących – 12.830.640,5 tys. zł, wydatków majątkowych – 5.938.020,2 tys. zł oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych – 855.793,8 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli cz.1 tom 1, str. 411, 417-432]

DOTACJE

W ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowano w części 29 – Obrona narodowa, dotacje w łącznej kwocie 1.536.591 tys. zł, z której przypadło na: grupę 2000 – Dotacje - 1.166.481 tys. zł, tj. 75,9% łącznej kwoty dotacji oraz grupę 6000 – Wydatki majątkowe - 370.110 tys. zł (24,1%). W porównaniu do 2011 r. stanowiło to wzrost o 31,7%. W łącznej kwocie dotacji udział dotacji podmiotowych wynosił 329.712 tys. zł (21,5%), a celowych 1.206.879 tys. zł (78,5%).

W ciągu 2012 r. z pozycji 31. rezerw celowych (część 83) do części 29 - Obrona narodowa, przeniesiono wydatki na kwotę 22.914,4 tys. zł, które przeznaczone zostały na implementację polskiego programu współpracy i rozwoju oraz wsparcia międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w Islamskiej Republice Afganistanu (wydatki sklasyfikowane w § 2740). W powyższym zakresie wydatki na dotacje wykonane zostały na kwotę 20.555,7 tys. zł przez Dowództwo Operacyjne.

²⁸ Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 110 ze zm.

W wyniku zmian dokonanych w ciągu roku, kwota łączna dotacji na 2012 r. została zmniejszona o 18.674,5 tys. zł (o 1,2%) do 1.517.916,5 tys. zł (z tego 332.412 tys. zł to dotacje podmiotowe i 1.185.504,5 tys. zł - dotacje celowe). Z zaplanowanej kwoty po zmianach (1.517.916,5 tys. zł) dotacje w grupie 2000 stanowiły 78,5% ogółu dotacji (1.192.095,5 tys. zł), a dotacje na wydatki majątkowe (§§ 6220 i 6230) - 21,5% (325.821 tys. zł).

Minister Obrony Narodowej na wnioski dysponentów wykonujących wydatki na dotacje zablokował je na kwotę 46.897,1 tys. zł, co stanowiło 3,1% planu po zmianach, w tym wydatki na dotacje w grupie 2000 na kwotę 3.235,7 tys. zł. W najwyższej kwocie wynoszącej 43.661,4 tys. zł dokonano blokady w wydatkach majątkowych (§ 6220). Z powyższej kwoty, na wniosek Dyrektora Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (ZIOTP - jednostka gospodarki budżetowej) zablokowano dotacje na kwotę 36.398,1 tys. zł z powodu nadmiaru środków, wskutek nieprzygotowania zadań do realizacji.

Wydatki na dotacje wykonano w łącznej kwocie 1.466.849,4 tys. zł, co stanowiło 96,6% planu po zmianach, z tego 1.135.102,6 tys. zł w grupie 2000 i 280.102 tys. zł w grupie 6000.

W najwyższej kwocie wydatki na dotacje wykonano w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa²⁹ - 825.844 tys. zł, tj. 56,3% wydatków wykonanych ogółem na dotacje.

Z ww. kwoty (wykonanych wydatków na dotacje) dotowani (beneficjenci) do końca 2012 r. nie rozliczyli 132.692,7 tys. zł, natomiast na dzień bilansowy (31 marca 2013 r.) kwota ta zmniejszyła się do 12.635 tys. zł.

W najniższym stopniu wydatki na dotacje wykonali (beneficjenci):

- Agencja Mienia Wojskowego (w rozdziale 71032) z kwoty 1.498 tys. zł zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2012 r. dotacji na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości przekazanych z resortu obrony narodowej na rok 2012, wydatki wykonano na kwotę 141,6 tys. zł, co stanowiło 9,5% planu po zmianach,
- muzea³⁰ (w rozdziale 92118) na finansowanie kosztów inwestycji budowlanych, w tym: Muzeum Wojska Polskiego - z zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2012 r. dotacji w kwocie 10.000 tys. zł, zmniejszonej w ciągu roku o 12,7% do kwoty 8.732 tys. zł, wykonano 3.761 tys. zł, co stanowiło 43,1% planu po zmianach; Muzeum Katyńskie - z zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2012 r. dotacji w kwocie 5.000 tys. zł, nie zmienianej w ciągu roku, wydatki wykonano na kwotę 2.054,7 tys. zł, co stanowiło 41,1% planu po zmianach,
- Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (w rozdziale 75404) na udział w finansowaniu wspólnych inwestycji NATO, tj. na inwestycje Programu NSIP, z zaplanowanej w ustawie budżetowej dotacji celowej w kwocie 200.500 tys. zł (z tego: inwestycje NSIP - 120.143 tys. zł i składka do budżetu NSIP - 80.357 tys. zł), w ciągu roku dotacje zmniejszono o 22,1% (44.289 tys. zł) do kwoty 156.211 tys. zł stanowiącej plan po zmianach, wydatki wykonano na kwotę 119.812,9 tys. zł (z tego: inwestycje NSIP na kwotę 56.262 tys. zł oraz składka do budżetu NSIP na kwotę 63.551 tys. zł). Zatem wydatki na dotacje celowe związane z realizacją Programu NSIP wykonane zostały w 76,8%. Jako przyczynę niskiego stopnia wykonania dotacji w „Informacji o realizacji budżetu MON w 2012 r.”³¹ przedstawionej Ministrowi Obrony Narodowej podano, że: „(...) przyczyną niewykonania planu inwestycji NSIP były niesprzyjające warunki atmosferyczne uniemożliwiające wykonywanie niektórych robót budowlanych i dostaw, niższe fakturowanie od wcześniejszego oraz różnice kursowe w przypadku płatności w walutach obcych”. Z przyznanej na 2012 r. dotacji celowej ZIOTP sfinansował zobowiązania wynikające z realizacji 6 pakietów inwestycyjnych, 38 projektów inwestycyjnych (w tym zakończonych) oraz składki do wspólnego budżetu NSIP.

W 2012 r. ww. zakresie udzielonych dotacji ustalono, że zawarto z dotowanymi 415 umów, z których szczegółową kontrolą objęto 36 umów, w tym:

- porozumienie z Wojskową Agencją Mieszkaniową,
- 3 umowy z Muzeum Wojska Polskiego,
- 32 umowy z Zakładem Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Łączna kwota umów objętych szczegółową kontrolą wynosiła 953.502 tys. zł, co stanowiło 82% wartości zawartych umów ogółem.

²⁹ W ww. dziale wydatki na dotacje realizowane są przez Wojskową Agencję Mieszkaniową.

³⁰ Dotacja udzielana na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406).

³¹ „Informacja o realizacji budżetu MON w 2012 r.”, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy (załącznik do pisma Nr 776/BD z 3 kwietnia 2013 r.).

Ustalono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Badanie umów zawartych i realizowanych przez ZIOTP wykazało, że nie zrealizowano lub nie w pełni zrealizowano zadania określone w tych umowach. Dotyczyło to w szczególności 10 umów, których realizacji nie rozpoczęto 2012 r. ze względu na zmniejszenie w tych umowach zakresów wartościowych do tzw. stanu „zerowego”. Przykładem niepodjęcia realizacji zadań, pomimo zawartych umów, były zadania dotyczące radarów dalekiego zasięgu: 2WI –15001 Roskosz, 15002 Wiewiórczyn, 15003 Brzaskwinia.

W przypadku umów zawartych przez Muzeum Wojska Polskiego, ich realizacja napotykała na opóźnienia z powodu wstrzymania przeniesienia Dowództwa Wojsk Lądowych z terenu Cytadeli Warszawskiej do Wrocławia (decyzja nastąpiła po ujęciu inwestycji do realizacji, w tym finansowania). Skutkiem powyższego było opóźnienie rozpoczęcia prac projektowych oraz uzyskiwania wymaganych decyzji administracyjnych, co spowodowało konieczność przeniesienia części zamierzeń po 2012 r.

Beneficjenci dokonali zwrotów niewykorzystanych dotacji w 2012 r. w łącznej kwocie 2.309,7 tys. zł, z tego 281,2 tys. zł z tytułu dotacji podmiotowych i 2.028,5 tys. zł z tytułu dotacji celowych.

[Dowód: akta kontroli cz.1 tom 1 str. 11-179, 468-471; tom 2 str. 685-745, 763-1239, tom 3 str. 1422, 1489-1490]

WYDATKI BIEŻĄCE, w tym zatrudnienie i wynagrodzenia

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 13.602.311 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach, i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 747.857,1 tys. zł, tj. 5,8%.

Wydatki na wynagrodzenia według Rb-28³² w 2012 r. na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 6.686.935,7 tys. zł. i wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 187.615,1 tys. zł.

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Kadr MON, wzrost o 8,5% wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał ze wzrostu wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej przez co nastąpił wzrost przeciętnego uposażenia żołnierzy zawodowych z kwoty 3.960,55 zł do 4.295,68 zł. Wydatki na wynagrodzenia pracowników (§§ 4010 do 4040) w 2012 r. w stosunku do 2011 r. nie uległy zwiększeniu.

Pierwotnie planowane wydatki na nagrody i zapomogi w § 406005 wyniosły 97.489,6 tys. zł. W wyniku zmian, zwiększono plan do kwoty 251.543,1 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetowego na kwotę 154.053,5 tys. zł składają się niewykorzystane środki na uposażenia żołnierzy zawodowych w wysokości 141.000 tys. zł – przeniesione na fundusz nagród uznaniowych, naliczenia środków na fundusz nagród uznaniowych i zapomóg (13.053,5 tys. zł), dokonane przez dowódców jednostek wojskowych.

Przeciętne zatrudnienie³³ w 2012 r. wyniosło 137.805 osób³⁴, w tym 93.236 żołnierzy zawodowych (grupa o statusie 10) i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 3.970 osób, w tym 630 żołnierzy. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 3.143 osoby,
- członków korpusu służby cywilnej (status 03) – 185 osób.

Przeciętne wynagrodzenie³⁵ w 2012 r. wynosiło 3.965,51 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 144,59 zł, tj. o 4 %. Największy wzrost wynagrodzenia nastąpił w grupie nauczycieli (status 14), tj. o 20% oraz w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02), tj. o 11%. W grupie żołnierzy nastąpił wzrost wynagrodzenia o 2%. Na wzrost wynagrodzeń nauczycieli miały wpływ skutki ustawowych podwyżek wynagrodzeń oraz skutki procesu optymalizacji zatrudnienia i związane z tym odprawy.

³² Dane obejmują §§ 4010, 4020, 4030, 4040, 4050, 406005, 4070.

³³ W przeliczeniu na pełne etaty.

³⁴ Dane nie obejmują zatrudnienia w Służbie Wywiadu Wojskowego oraz w szkołach wyższych.

³⁵ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

[Dowód: akta kontroli str. 386-406, 445-447, 477-567, 1367-1377, 1385-1396, 1414-1415, 1425-1426, 1476]

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 6.921.761,9 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 4,3%, tj. o 288.248,1 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wyższych o 342.848,8 tys. zł wypłat świadczeń społecznych (§ 3110).

Najwyższe wydatki poniesiono w paragrafach:

- 3110 - Świadczenia społeczne, w kwocie 6.046.806,4 tys. zł, co stanowiło 87,4% wydatków poniesionych w tej grupie wydatków w 2012 r.;
- 3070 - Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone żołnierzom i funkcjonariuszom, w kwocie 849.500,5 tys. zł, co stanowiło 12,3% wydatków tej grupy wydatków;
- 3020 - Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, w kwocie 17.711,9 tys. zł, co stanowiło 0,3% wydatków w tej grupie wydatków.

W ramach tej grupy wydatków realizowane były przede wszystkim świadczenia emerytalno-rentowe oraz wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń i wynagrodzeń (dodatek zagraniczny dla żołnierzy pełniących służbę w PKW, należności zagraniczne, gratyfikacje urlopowe, odprawy pośmiertne oraz stypendia).

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 1 str. 253, 284, 432, 473]

Wydatki majątkowe

Plan w tej grupie wydatków, według ustawy budżetowej na rok 2012, wynosił 7.137.786,0 tys. zł, a po zmianach 7.037.021,0 tys. zł. Wykonanie wydatków majątkowych w 2012 r. wyniosło 6.113.971,8 tys. zł (tj. 85,7%) i było o 3,9% wyższe od wykonania w 2011 r. (5.884.661,4 tys. zł).

Większość wydatków majątkowych zrealizowano w działach:

752 - Obrona narodowa – 5.938.020,2 tys. zł (97,1% wydatków majątkowych części 29), w tym najwięcej w rozdziałach:

- 75204 - Centralne wsparcie, kwota 5.850.072,3 tys. zł (§§ 6050, 6060, 6160, 6220),
- 75216 - Wojskowe Misje Pokojowe, kwota 34.380,1 tys. zł (§ 6060),
- 75217 - Służba Wywiadu Wojskowego, kwota 32.795,5 tys. zł (§§ 6050 i 6060);

851 - Ochrona zdrowia – 124.333,8 tys. zł (odpowiednio 2,0%), w tym całość w rozdziale 85195 - Pozostała działalność (§§ 6220 i 6230);

803 - Szkolnictwo wyższe – 28.923,5 tys. zł (odpowiednio 0,5%), w tym całość w rozdziale 80302 - Uczelnie wojskowe (§ 6220).

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 1, str. 380-407]

Wydatki majątkowe ponoszone były na inwestycje budowlane jednostek budżetowych (§ 6050), zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060), wydatki na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE (§ 6160) oraz w ramach dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych (§ 6220 i § 6230) – tj. SPZOZ, Wojskowy Instytut Medyczny, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej, uczelni i muzeów wojskowych. Najistotniejsze pozycje tej grupy ujęte były w centralnych planach rzeczowych, w tym m.in. w PMT i Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych (CPIB) resortu obrony narodowej.

- a) W Planie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych na lata 2012-2013, zatwierdzonym 2 maja 2012 r., w zakresie roku 2012 przewidziano wydatki majątkowe w kwocie 5.762.843 tys. zł, a po zmianach planu – 5.708.312, 8 tys. zł. Wydatki te zrealizowano na kwotę 4.877.141,5 tys. zł, tj. 85,4 % planu po zmianach. Wskutek opóźnień w realizacji zadań i powstałego w związku z tym nadmiaru planowanych wydatków majątkowych w PMT zablokowano część z nich na kwotę 399.913,6 tys. zł (przyczyny powyższego opisano w pkt Plan modernizacji Technicznej). W 2012 r.

zakupiono m.in.: samoloty CASA – 421.570 tys. zł; pojazdy bojowe 646.550 tys. zł (w tym KTO ROSOMAK – 341.260 tys. zł), sprzęt informatyczny i oprogramowanie m.in. na potrzeby modernizacji sieci MIL-WAN – 348.300 tys. zł, a także sfinansowano prace rozwojowe na kwotę 243.950 tys. zł i dokonano modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego na kwotę 275.520 tys. zł,

- b) W Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych, zatwierdzonym 6 kwietnia 2012 r., przewidziano realizację 528 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 500 tys. euro, w tym 428 kontynuowanych i 100 nowych. Na ich realizację przewidziano kwotę 1.201.616,8 tys. zł, w tym środki budżetowe 1.174.443,0 tys. zł, a w CPIB po zmianach 1.198.480,0 tys. zł, w tym środki budżetowe 1.169.925,9 tys. zł. W 2012 r. planowano zakończyć 134 zadania, tj. 25,4% liczby zadań.

W CPIB po zmianach ujęto 553 zadania inwestycyjne, na których finansowanie zaplanowano wydatki w wysokości 1.198.480,0 tys. zł, w tym środki budżetowe 1.169.925,9 tys. zł. Wydatki budżetowe na ten cel wyniosły 1.114.445,3 tys. zł (98% zaplanowanych wydatków budżetowych), z tego głównie w §§ 6050 - 1.005.761,1 tys. zł i 6160 - 6.788,1 tys. zł, a część wydatków, tj. 4,5 % objęto blokadą.

Według CPIB po zmianach w 2012 r. planowano zakończyć realizację 119 zadań (21,5%), zrealizowano natomiast 111 (93,3%). Zrealizowano inwestycje budowlane m.in. w zakresie infrastruktury na potrzeby F-16, C-130 i LIFT (modernizacja nawierzchni lotniskowych), infrastruktury dla nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (m.in. modernizacja budynków garażowych)

W wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Ministrowi Obrony Narodowej po kontroli wykonania budżetu państwa za 2011 r. sformułowano 2 wnioski dotyczące planowania i realizacji inwestycji budowlanych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Minister Obrony Narodowej, pismem z dnia 25 maja 2012 r., potwierdził przyjęcie wniosków do realizacji i poinformował, że w odniesieniu do wniosku dotyczącego:

- podjęcia działań na rzecz rzetelnego planowania zadań inwestycyjnych w celu zapewnienia ich pełnej realizacji w zakładanych terminach,

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych przypomniał podległym dysponentom o stosowaniu uregulowań decyzji Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych³⁶, opracował harmonogram realizacji zadań służący do sprawowania kontroli nad terminowym zakończeniem przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz przygotował propozycję zmian do wytycznych Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie opiniowania, uzgadniania, akceptacji i zatwierdzania minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych i programów inwestycji z obszaru inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości do realizacji w ramach Centralnych Planów Rzeczowych.

[Dowód: akta kontroli str. cz. 3 str. 9, 69-73]

- przeanalizowania zasadności kontynuowania inwestycji dotyczącej oświetlenia nawigacyjnego CALVERT na lotnisku w Dęblinie i niezwłoczne podjęcie, co do dalszych działań na rzecz jej realizacji lub odstąpienia od niej,

przeprowadzono analizę zasadności realizacji inwestycji, na podstawie której została podjęta decyzja o kontynuacji zadania ze wskazaniem terminu jego zakończenia w 2014 r.

Badania kontrolne przeprowadzone w zakresie ww. zadania wykazały, że w 2012 r. nie uzyskano postępu w realizacji zadania.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 9, 60-67]

Plan Modernizacji Technicznej

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. w ramach PMT po zmianach finansowano 859 zadań z których zrealizowano w pełni 786 zadań, a częściowo - 73 zadania, natomiast z planu pierwotnego zatwierdzonego 2 maja 2012 r. i obejmującego 773 zadania, zrealizowano w pełni 705 zadań i 68 częściowo. Realizacja finansowa PMT wyniosła 6.041.646,3 tys. zł, co stanowiło 85,8% planu zatwierdzonego 2 maja 2012 r. i 86 % PMT po zmianach. Wydatki poniesione na realizację PMT w 2012 r. były o 3,9% wyższe od wykonanych w 2011 r.

[Dowód: akta kontroli cz. 2. tom 2 str. 32-57]

Ustalone eprawidłowości

W zakresie realizacji Planu Modernizacji Technicznej wystąpiły nieprawidłowości.

Z łącznej kwoty wydatków majątkowych i bieżących zaplanowanej na finansowanie zadań ujętych w PMT po zmianach – 7.025.832,8 tys. zł nie wydatkowano 984.186,2 tys. zł, tj. 14%, z tego zablokowano wydatki

³⁶ Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 6 ze zm.

na kwotę 444.766,4 tys. zł³⁷, a pozostałą kwotę nie wydatkowano, głównie wskutek rezygnacji z zasileń w środki budżetowe.

Na niewydatkowanie środków miały wpływ: długotrwałość procedur przetargowych, skutkująca m.in. niemożliwością zawarcia umów lub zbyt późnym zawarciem umów skutkujące niezrealizowaniem dostaw w roku budżetowym; przyczyny formalnoprawne (np. konieczność uzyskania certyfikatów); rezygnacja w trakcie roku budżetowego z zadań przez realizatorów, beneficjentów lub gestorów, konieczność dokonania zmian i uzupełnień dokumentacji³⁸. Ponadto, jako jedną z głównych przyczyn niskiej realizacji wydatków objętych CPR wskazano³⁹ termin zatwierdzenia centralnych planów rzeczowych stanowiących podstawę do podpisania umów na realizację kasową zadań.

W ocenie NIK niewykonanie części zadań rzeczowych ujętych w PMT, pomimo zapewnienia środków budżetowych na ich sfinansowanie, świadczy o niewystarczającym przygotowaniu zadań do realizacji.

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 1 str. 254-256, 285-286, 312-316, cz. 1. tom 2 str. 575-577, cz. 2 tom 1 str. 172-178, cz. 2 tom 2 str. 1-57]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i realizację wydatków na finansowanie zadań ujętych w Planie Modernizacji Technicznej.

Budżet zadaniowy

W ustawie budżetowej na rok 2012 dla części 29 – Obrona narodowa, w tym Inspektoratu Uzbrojenia, ustalono m.in. wydatki w układzie zadaniowym w zakresie zadania 11.2.⁴⁰ *Rozwój zdolności obronnych*, w tym podzadania 11.2.1. *Pozyskiwanie zdolności w ramach programów operacyjnych i poza nimi* oraz działań (w tym podzadaniu) na kwotę 8.225.891 tys. zł (28,2% wydatków części 29). Inspektoratowi Uzbrojenia wydatki ustalono na kwotę 4.809.527 tys. zł (58,5%). Inspektorat był więc wiodącym wykonawcą tego podzadania. Plan wydatków podzadania był 14 razy zmieniany (zwiększany i zmniejszany). Per saldo zwiększony został o 13.702,2 tys. zł, tj. o 0,2%, do kwoty 8.239.593,2 tys. zł. Przyjęty wskaźnik przyrostu potencjału bojowego określony wskaźnikiem wartościowym wynosił „1,003”. Wydatki kasowo⁴¹ wykonano na kwotę 7.144.629,0 tys. zł, tj. 86,7% planu po zmianach, z tego na kwotę 6.287.777,3 tys. zł, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań), za dostawy rzeczowe uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także materiałów i usług oraz na kwotę 856.851,7 tys. zł w formie zaliczek (udzielonych wyłącznie przez Inspektorat Uzbrojenia) na poczet dostaw po 2012 r., bez efektów rzeczowych z poniesionych wydatków. Zatem wydatki na kwotę 856.851,7 tys. zł nie spowodowały przyrostu aktywów rzeczowych, na rzecz wzrostu potencjału bojowego Sił Zbrojnych. Zaliczki wypłacone w ramach ww. podzadania stanowiły 12% wydatków tego podzadania części 29 i 16,1% wydatków Inspektoratu Uzbrojenia. Planu wydatków po zmianach nie wykonano na kwotę 1.094.964,2 tys. zł, w tym przez Inspektorat Uzbrojenia – 824.558,9 tys. zł. Przyczyny niewykonania planu wydatków dotyczyły:

- 340.829,5 tys. zł – blokada wydatków dokonana przez Ministra Obrony Narodowej na wniosek Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z powodu nadmiaru środków,
- 483.729,4 tys. zł - rezygnacja Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z należnych środków budżetowych, z powodu braku zobowiązań z terminami ich uregulowania do końca 2012 r.,
- 270.405,7 tys. zł - niewydatkowanie środków budżetowych przez pozostałych wykonawców ww. podzadania w części 29 z różnych przyczyn (m.in. blokad wydatków, wygaśnięcia prawa do dokonywania wydatków po 31 grudnia 2012 r.).

³⁷ Decyzja Nr 343/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2012 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2012 r. (Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 412 ze zm.).

³⁸ Na konieczność ograniczania umieszczania w PMT zadań nieprzygotowanych dokumentacyjnie wskazało BAW MON w ramach ustaleń audytu pn. „Ocena skuteczności i efektywności mechanizmów kontroli w zakresie realizacji CPR za 2011 r.”

³⁹ W „Informacji o realizacji budżetu MON w I kwartale 2012 r.” DB MON.

⁴⁰ W budżecie państwa na 2012 r. w układzie zadaniowym w ramach funkcji 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, ustalono jako priorytetowe zadanie 11.2. *Rozwój zdolności obronnych*. Wydatki na powyższe zadanie zaplanowano na kwotę łączną 8.921.398 tys. zł. W części 29 – Obrona narodowa, na powyższe zadanie (11.2.) wydatki ustalono na kwotę łączną 8.484.063 tys. zł, w tym na podzadanie 11.2.1. *Pozyskiwanie zdolności w ramach programów i poza nimi* w kwocie 8.225.891 tys. zł, stanowiło to 97% wartości zadania.

⁴¹ Przez wykonanie kasowe wydatków rozumie się wypłaty dokonane z rachunków bankowych jednostek budżetowych realizujących wydatki budżetowe w ramach podzadania.

Podzadanie 11.2.1. składało się z 16 działań; w 2012 r. do realizacji zaplanowano 13 działań. Wykonanie wybranych 5 działań (o najniższym i najwyższym wykonaniu) było następujące:

- 11.2.1.14 *Przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE* – wydatki wykonane kasowo zostały w 34,5% planu po zmianach, tj. w kwocie 32.121 tys. zł. Z ww. kwoty wydatków, efektów rzeczowych nie uzyskano na kwotę 13.298,4 tys. zł, tj. 41,4% wydatków wykonanych, wskutek udzielenia zaliczki Z.M. S.A. w Skarżysku Kamiennej. Efekty rzeczowe osiągnięto na kwotę 18.822,6 tys. zł, tj. 20,2% planu po zmianach;
- 11.2.1.2. *Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP* – wydatki wykonane kasowo zostały w 100%, tj. na kwotę 146.435,2 tys. zł, w tym na kwotę 127.000 tys. zł udzielono zaliczek. Wydatki rzeczowe wyniosły 19.435,2 tys. zł (13,3% planu po zmianach);
- 11.2.1.8. *Samolot szkolno-bojowy LIFT* – wydatki wykonane kasowo zostały w 100%, tj. na kwotę 25.166,5 tys. zł. Wydatki wykonano również w 100% w zakresie rzeczowym. W 2011 r. Minister Obrony Narodowej podjął decyzję o rezygnacji z realizacji programu operacyjnego objętego przedmiotowym działaniem, w związku z czym Inspektorat Uzbrojenia nie realizował w 2012 r. omawianego działania, tj. zakupu samolotu szkolno-bojowego LIFT.
Szef Sztabu Generalnego WP (pismo Nr P8/740 z 27 marca 2013 r.) wyjaśniał, że „(...) Poniesione wydatki w przedmiotowym działaniu realizowane były na rzecz (...) obszaru inwestycji budowlanych, związanych z przygotowaniem infrastruktury dla Zintegrowanego Systemu Szkolenia Zaawansowanego – AJT”. Podał również, że zakres rzeczowy dla kwoty wykonanych wydatków (25.166,5 tys. zł) dotyczył m.in. modernizacji sieci wodno-kanalizacyjnej wraz z dostosowaniem do potrzeb ochrony ppoż., modernizacji i rozbudowy nawierzchni lotniskowych, budowy hangaru obsługi technicznych wraz z zapleczem, modernizacji systemu elektroenergetycznego lotniska oraz budowy sieci teleinformatycznej.
- 11.2.1.9. *Samoloty transportowe M-28* – wykonane kasowo zostały w 100%, tj. na kwotę 112.500 tys. zł. Efekty rzeczowe uzyskano na kwotę 41.434,8 tys. zł, tj. 36,8% wykonanych wydatków, a na kwotę – 71.065,2 tys. zł, tj. 63,2%, udzielono zaliczek na poczet dostaw po 2012 r.;
- 11.2.1.4. *Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki C4ISR* – wydatki kasowo wykonane zostały w 76,2%, tj. na kwotę 930.544,9 tys. zł. Wydatków nie wykonano na kwotę 290.982,2 tys. zł (23,8%). Do kasowego wykonania w ww. kwocie wliczono 348.667,6 tys. zł zaliczki udzielonej dostawcy z USA w ramach umowy międzyrządowej (USA i Polski) na dostawy po 2012 r. sprzętu dowodzenia i łączności. Zatem wydatki wykonane na kwotę 581.877,3 tys. zł, tj. 47,6% planu po zmianach, miały postać rzeczową.

Podsekretarz Stanu w MON⁴² wyjaśniał (pismo Nr 3176/13 z dnia 19 marca 2013 r.), że: „(...) W zakresie efektów rzeczowych z wykonanych wydatków osiągniętych przez IU w stosunku do pozostałych wykonawców, należy zwrócić uwagę, iż przyjęcie takiego trybu porównawczego nie jest w pełni adekwatne. Wynika to przede wszystkim z zupełnie nieporównywalnych obszarów zadaniowych przeznaczonych dla poszczególnych realizatorów PMT. Dla przykładu, zakres zadań PMT dedykowany Inspektoratowi Wsparcia SZ obejmuje przede wszystkim nie wykraczające poza roczny cykl realizacyjny zakupy sprzętu powszechnego użytku, remonty bieżące i zakupy części zamiennych, natomiast IU zasadniczo realizuje zadania w układzie programów wieloletnich o wielumilionowych nakładach, dla których cykl produkcyjny nierzadko zawiera się w przedziale od kilkunastu do kilkudziesięciu miesięcy. (...) IU w 2012 r. dostarczył – w ramach rozliczenia zaliczek z roku 2012 i lat poprzednich – UiSW na łączną wartość 2.034,0 mln zł, w tym: 1) z zaliczek wypłaconych w latach poprzednich – 1.672,0 mln zł, 2) z zaliczek wypłaconych w roku ubiegłym 362,0 mln zł (z ogólnej kwoty zaliczek wypłaconych w 2012 r. w wysokości 1.219,0 mln zł). Uwzględniając wartość dostaw zrealizowanych w 2012 r. w ramach rozliczonych zaliczek w kwocie 2.034,0 mln zł oraz wartość dostaw wynikających z opłaconych faktur obszaru PMT 2012/13 (bez zaliczek udzielonych w 2012 r.) 3.110,0 mln zł faktyczna wartość pozyskanego UiSW zamknęła się w kwocie 5.144 mln zł i była znacznie wyższa niż w latach poprzednich. Zatem wartość rzeczywistych dostaw UiSW za 2012 rok (5.144 mln zł) przekroczyła wartości finansowe zaplanowane dla IU na poziomie 5.109,5 mln zł ujęte m.in. w budżecie zadaniowym”.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt zmniejszenia o 815.187,0 tys. zł, tj. o 31,3%, kwoty zaliczek udzielonych w 2012 r. przez Inspektorat Uzbrojenia (1.791.391,8 tys. zł) w stosunku do 2011 r. (2.606.578,8 tys. zł), o co wnosila NIK w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na potrzebę dalszych działań w celu ograniczenia udzielania zaliczek do niezbędnego minimum uzasadnionego obiektywnymi uwarunkowaniami.

⁴² Podsekretarz Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji sprawujący nadzór nad Inspektoratem Uzbrojenia, będącego wiodącym wykonawcą podzadania priorytetowego (11.2.1.).

NIK w 2010 r. wnioskowała o podjęcie działań zmierzających do prawnego uregulowania zasad udzielania zaliczek na rzecz realizacji umów o dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu o:

- podjęcie działań zmierzających do prawnego uregulowania zasad udzielania zaliczek na rzecz realizacji umów o dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego (wniosek jest w trakcie realizacji);
- wymierne zmniejszanie w 2012 r. stanu przedpłat poprzez ich rzeczowe rozliczenie.

W 2012 r. nadal udzielano zaliczek kontrahentom na realizację zamówień, których przedmiotem było uzbrojenie lub sprzęt wojskowy, co było niezgodne z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.⁴³ stanowi, że zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Wydatki poniesione w 2012 r. z tego tytułu wyniosły 1.218.778,3 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str.119]

W związku z realizacją powyższych wniosków Minister Obrony Narodowej polecił przeprowadzić audyt w zakresie wypracowania rozwiązań systemowych w zakresie udzielania zaliczek, jednocześnie wydał decyzję⁴⁴ w sprawie zasad udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień, która ustanowiła procedury organizacyjne związane z prowadzeniem z tego tytułu należności. Uregulowania zawarte w powyższej decyzji na gruncie przepisów rangi ustawowej nie zawierały w 2012 r. uprawnień do udzielania zaliczek na poczet zakontraktowanych dostaw, zatem nie zapewniała ona zgodności udzielania zaliczek dostawcom uzbrojenia i sprzętu wojskowego z prawem powszechnie obowiązującym.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 74-110]

Dyrektor Departamentu Budżetowego w wyjaśnieniach podał m.in, że jest to rozwiązanie doraźne, mające niezwłocznie doprowadzić do realizacji powyższych wniosków, które miałyby obowiązywać do czasu wprowadzenia stosownych, spełniających potrzeby MON zmian przepisów prawa.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 9]

W celu zapewnienia zgodności zasad udzielania przedpłat na rzecz realizacji umów na dostawy uzbrojenia i sprzęt wojskowy z przepisami prawa rangi ustawowej, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej w dniu 4. lipca 2012 r., wystąpił do Rządowego Centrum Legislacji o wyrażenie opinii prawnej w kwestii uregulowania sposobu przedpłat z budżetu MON na realizację umów na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego poprzez wprowadzenie zmian do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. Po uzyskaniu odpowiedzi, w której wskazano, że możliwość wprowadzenia zmian do powyższego rozporządzenia należy do oceny Ministra Finansów, który winien jej dokonać z uwzględnieniem specyfiki jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej, stosownie do wytycznych określonych w art. 17 ustawy o finansach publicznych; Sekretarz Stanu Ministerstwa Obrony Narodowej w dniu 22 sierpnia 2012 r. wystąpił do Ministra Finansów w sprawie możliwości utworzenia podstaw prawnych pozwalających na udzielanie przez resort obrony narodowej przedpłat przy realizacji umów na dostawy i sprzęt wojskowy.

Ministerstwo Finansów w dniu 23 stycznia 2013 r. poinformowało, iż uznało za uzasadnione, aby przepisy prawa dopuszczały udzielanie zaliczek w powyższym zakresie i wskazało na obowiązujące od dnia 20 lutego 2013 r. przepisy art. 131 ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, dopuszczające udzielanie zaliczek w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa przy spełnieniu warunków określonych w ustawie⁴⁵.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 134-140]

W ramach wykonania powyższych wniosków, Minister Obrony Narodowej w maju 2012 r. poinformował Kierownictwo resortu obrony narodowej o bezwzględnym natychmiastowym zakazie udzielania kolejnych przedpłat kontrahentom, którzy nie rozliczyli w pełnej wysokości uprzednio udzielonych przedpłat. Stwierdzono, że w II półroczu 2012 r. Inspektorat Uzbrojenia udzielił 7 kontrahentom kolejnych transz przedpłat, wobec braku uregulowania wcześniejszych zobowiązań.

Pozostałe do rozliczenia przedpłaty, według stanu na dzień 31.12.2012 r., stanowiły kwotę 1.791.391,8 tys. zł i wobec 2011 r. zmniejszyły się o kwotę 815.187,0 tys. zł, tj. 31,27%.

⁴³ Patrz przypis 6.

⁴⁴ Decyzja Nr 285/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2012 r. w sprawie zasad udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 360).

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1271.

[Dowód: akta kontroli str. cz. 3 str. 102-106, 111, 119]

Wagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad dysponentami części 29 w zakresie stosowania bezwzględnego zakazu udzielania kolejnych zaliczek przed całkowitym rozliczeniem uprzednio udzielonych.

Zobowiązania

Zobowiązania w części 29 – Obrona narodowa, na koniec 2012 r. wyniosły 606.746,2 tys. zł i były niższe o 40.298,7 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję (359.076,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 7,4%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. w kwocie 1,0 tys. zł dotyczyły faktur dostarczonych po wymagalnym terminie płatności.

[Dowód: akta kontroli cz.1 tom 1 str.386]

Zobowiązania Departamentu Administracyjnego na koniec 2012 r. wyniosły 15.214,7 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 542 tys. zł (3,6 %). Główną pozycję (14.737,9 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 3,5 %. Na wzrost zobowiązań wpływ miało ujęcie w księgach rachunkowych wyższych zobowiązań z tytułu dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy i pracowników wojska oraz z tytułu krajowych podróży służbowych zgłoszonych do rozliczenia zbyt późno i nie uregulowanych. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 469-471, 647]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetowych.

Departament Administracyjny

Zrealizowane w części 29 przez Departament Administracyjny wydatki wyniosły 413.258,5 tys. zł, tj. 92% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 5.523 tys. zł, tj. o 1,35%. Na niepełną realizację planu wydatków Departamentu w 2012 r. składały się m.in. następujące czynniki:

- 1) niewykonanie niektórych zadań lub uzyskanie oszczędności po realizacji zadań w zakresie inwestycji budowlanych,
- 2) utrzymywanie się znacznie niższych od planowanych stanów osobowych żołnierzy pełniących służbę w komórkach organizacyjnych MON oraz pełniących służbę poza granicami kraju,
- 3) niższe od prognozowanych odejścia żołnierzy z zawodowej służby wojskowej skutkujące niższymi wydatkami związanymi z wypłatą należności przysługujących przy zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej,
- 4) niewyłonienie w toku procedur zamówień publicznych wykonawców niektórych szkoleń informatycznych.

Najwyższe wydatki Departamentu Administracyjnego zrealizowane zostały w dziale 750 Administracja publiczna i 752 Obrona narodowa. Wyniosły one odpowiednio: 238.973 tys. zł i 165.257,9 tys. zł, co stanowiło 58% i 40% ogólnej kwoty wydatków Departamentu. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń na które w ww. działach wydatkowano kwotę 207.485,1 tys. zł⁴⁶.

W kwocie wydatków zrealizowanych w 2012 r. przez Departament Administracyjny (413.258,5 tys. zł) udział wydatków bieżących wyniósł 318.203 tys. zł, a pozostałą kwotę zrealizowano na wydatki majątkowe (8.741 tys. zł) i świadczenia na rzecz osób fizycznych (86.314,5 tys. zł). Większość wydatków bieżących poniesiono na wynagrodzenia – 207.485,1 tys. zł (65,2%) oraz na zakupy towarów i usług – 85.510,7 tys. zł (37%). Wydatki bieżące zrealizowane w 2012 r. były niższe o 1.232,7 tys. zł, tj. o 0,4% w porównaniu z wykonaniem 2011 r.

Zrealizowane wydatki bieżące były niższe od wykonania w 2011 r. o 1.232,7 tys. zł, tj. 0,4%.

⁴⁶ §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070.

Przeciętne zatrudnienie⁴⁷ w 2012 r. w Departamencie Administracyjnym MON wyniosło 2 294 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 2 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- 03 członkowie korpusu służby cywilnej - 767, osób wzrost o 21 osób,
- 10 żołnierze i funkcjonariusze – 1 449 osób, spadek o 23 osoby

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków Departamentu Administracyjnego wydatki na wynagrodzenia wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 1.642,81 tys. zł, tj. o 0,8%. Nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w stosunku do roku 2011 wynikał głównie z wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom zatrudnionym w MON od 1 stycznia 2011 r. przeniesionym po likwidacji gospodarstwa pomocniczego, podwyżki uposażeń żołnierzy od 1 lipca 2012 r. o 300 zł na osobę.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 7.288,77 zł⁴⁸ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 66 zł, tj. o 0,9%. Przeciętne wynagrodzenie w grupie 10 żołnierze i funkcjonariusze wzrosło o 209 zł, tj. o 2,6%.

(dowód: akta kontroli cz. 3 str. 549-552, 559-561)

Wydatki poniesione przez Departament Administracyjny na utrzymanie Ministerstwa Obrony Narodowej wyniosły 413.258,5 tys. zł.

Badaniem objęto wydatki Departamentu Administracyjnego w wysokości 14.209 tys. zł, tj. 3,4% wydatków Departamentu Administracyjnego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Departament Administracyjny MON dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 513-545]

W 2012 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej wydatkowano 514,0 tys. zł⁴⁹ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 43 umów zlecenia i 3 umowy o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (3 umów na kwotę 33,9 tys. zł) i osobami spoza kontrolowanej jednostki (43 umów na kwotę 480,1 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 20 umów w kwocie 404,4 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 170-174]

Obowiązująca procedura⁵⁰ zawierania umów nie określa zasad ustalania sposobu wykonania umów oraz kryteriów wynagrodzenia dla poszczególnych usług zleczanych na zewnątrz.

12 umów (z 20 objętych badaniem), w których zlecono prace związane ze świadczeniem usług analityczno-doradczych przewidywało wypłatę miesięcznego wynagrodzenia w przedziale od 2,5 tys. zł do 8,0 tys. zł. Świadczenie usług analityczno-doradczych (konsultacje) trwało od 3 do 10 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 177, 458]

Dyrektor Generalny MON wyjaśniał, iż wynagrodzenie jest ustalane przez reprezentantów jednostek organizacyjnych właściwych merytorycznie, na rzecz których są zawierane umowy z ewentualnym podmiotem zewnętrznym.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 180-181]

⁴⁷ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁸ Istotny wpływ na wysokość średniej miały wynagrodzenia wypłacone personelowi pełniącemu służbę w Ataszatach Obrony Narodowej i Polskich Przedstawicielstwach Wojskowych.

⁴⁹ W §§: 4170 - Wynagrodzenia bezosobowe - 483,5 tys. zł, 4390 – Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii – 12,0 tys. zł, 4090 – Honoraria – 18,5 tys. zł.

⁵⁰ Ustalona w decyzji nr 29 Dyrektora Generalnego MON z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych dysponenta części budżetowej.

W umowach zabezpieczano ich wykonanie poprzez określenie kar umownych na rzecz Skarbu Państwa w razie odstąpienia od umowy lub jej nieterminowego wykonania, z wyjątkiem jednej umowy nr 70/2011/DA z dnia 1.03.2011 r. na kwotę 53,3 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 218-219]

Dyrektor Generalny MON wyjaśnił m.in., że pracownik nie wyraził zgody na zawarcie wymienionej klauzuli. Mając na względzie naczelną zasadę prawa cywilnego mówiącą o swobodzie ich zawierania zamawiający nie ma możliwości zmuszenia wykonawcy do zawarcia w umowie zapisów klauzul.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 213-215]

Wydatki zrealizowane przez Departament Administracyjny w 2012 r. nie stanowiły całości wydatków poniesionych na utrzymanie Ministerstwa Obrony Narodowej. Wydatki na ten cel były planowane i zrealizowane także przez inne jednostki budżetowe, w tym przez jednostki podległe Dowódcy Garnizonu Warszawa, które w 2012 r. zrealizowały ww. wydatki na łączną kwotę 9.809 tys. zł. Dyrektor Departamentu Administracyjnego nie posiadał pełnej informacji o wysokości wydatków poniesionych na utrzymanie MON w 2012 r., w tym pełnego wykazu jednostek budżetowych planujących te wydatki oraz danych o wysokości zrealizowanych przez nie wydatków na omawiany cel. Łączna kwota wydatków poniesionych w 2012 r. na utrzymanie MON przez Departament Administracyjny i jednostki DGW wynosząca 423.068,9 tys. zł stanowiła 1,5% ogólnej kwoty wydatków zrealizowanych w części 29 budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli, cz. 1, t. 3, str. 1423-1424]

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych przez Departament Administracyjny MON.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Dysponent części 29 – Obrona narodowa, decyzją Dyrektora Departamentu Budżetowego (pismo Nr 2042/DB z 21 lipca 2010 r.) wprowadził do użytku z dniem 1 sierpnia 2010 r. „Zmodernizowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej (...) pk. SI SFINKS”, w którego skład weszły podsystemy:

- wojskowych jednostek sprawozdawczych (wojskowe jednostki budżetowe – dysponenci środków budżetowych trzeciego stopnia), tj. SI SFINKS_WJS w zakresie sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych, na podstawie automatycznie importowanych danych z systemu rachunkowości finansowej wojska – SI ŚREDNIA-K(rab),
- dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia, tj. SI SFINKS_RSZ „(...) w zakresie sporządzania łącznych sprawozdań, obejmujących wojskowe jednostki sprawozdawcze, w oparciu o ich sprawozdania jednostkowe sporządzone za pomocą SI SFINKS.

Powyższe zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych przez dysponentów podległych dysponentowi części 29 obowiązywały w roku budżetowym 2012.

W Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych dysponenta głównego ustalono, że w Departamencie Budżetowym MON Oddział Księgowości i Sprawozdawczości był odpowiedzialny za sprawdzenie prawidłowości merytorycznej i formalno-rachunkowej otrzymanych sprawozdań budżetowych. W ww. Oddziale wyznaczono pracowników sporządzających sprawozdania łączne dysponenta części 29 oraz weryfikujących otrzymane sprawozdania. Dokonanie sprawdzenia sprawozdania nakazano odnotowywać poprzez zamieszczenie klauzuli „Sprawdzono” oraz podanie nazwiska i zamieszczenie podpisu osoby sprawdzającej. W przypadku ujawnienia nieścisłości w otrzymanym sprawozdaniu osoba sprawdzająca uprawniona została do żądania pisemnych wyjaśnień od sporządzającego sprawozdanie lub przygotowanie projektu wystąpienia Głównego Księgowego Budżetu Resortu o przedstawienie korekty sprawozdania.

Dyrektor DB MON decyzjami (pisma: Nr 1558/DB z 4 lipca 2012 r., Nr 1594/DB z 9 lipca 2012 r.) zobowiązał wszystkich dysponentów do sporządzania Rb-BZ1 - półrocznego/rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w oparciu o prawidłowo funkcjonujące wersje podsystemu SI SFINKS. Zalecił również załączanie do ww. sprawozdań – zestawień wg zestawu kont w szczególności do konta 1601; 1602; 1603 (z pełną analityką)⁵¹.

Powyższe procedury umożliwiały prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 3 str. 1481-1488]

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 2012 r.: Departamentu Administracyjnego⁵², Inspektoratu Uzbrojenia (IU), Dowództwa Garnizonu Warszawa (DGW), 2. Regionalnej Bazy Logistycznej w Warszawie-Rembertowie (2. RBLog), Stołecznego Zarządu Infrastruktury (SZI), 12. Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Toruniu (12. WOG), 15. Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Szczecinie (15. WOG), 1. Regionalnej Bazy Logistycznej w Walczu (1. RBLog) - dysponentów trzeciego stopnia w części 29 – Obrona narodowa:

- 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),
- 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 sporządzone zostały w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵⁴.

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 w 7 ww. jednostkach, z wyjątkiem 15. WOG w Szczecinie. W jednostce tej nieprawidłowości dotyczyły wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 należności w kwocie 529,6 tys. zł, które nie wynikały z ewidencji księgowej oraz zaniżenia w rocznym sprawozdaniu Rb-28, stanu zobowiązań niewymagalnych o kwotę 2.247,8 tys. zł. W związku z powyższym, NIK wystąpiła o skorygowanie sprawozdania Rb-28 rocznego jednostkowego i sprawozdań łącznych dysponentów: drugiego stopnia i części 29.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły: Departament Administracyjny - 1.064,0 tys. zł, IU – 65.299,0 tys. zł, DGW – 0,004 tys. zł, 2. RBLog - 5.752,7 tys. zł, SZI – 6.003,6 tys. zł, 12. WOG – 968,9 tys. zł, 15. WOG – 815,1 tys. zł, 1. RBLog – 1.815,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie: Departament Administracyjny - 413.258,9 tys. zł, IU – 4.310.567,7 tys. zł, DGW – 3.894,4 tys. zł, 2. RBLog – 1.198.798,7 tys. zł, SZI – 332.164 tys. zł, 12. WOG – 438.930,6 tys. zł, 15. WOG – 345.020 tys. zł, 1. RBLog – 526.495,8 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 właściwy Oddział Okręgowy NBP. Wyjątek stanowiło DGW, które nie uzyskało potwierdzenia ww. stanu przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie. Do uchybienia dopuszczono z powodu przeoczenia odpowiedzialnego za to zadanie pracownika.

Przedstawione w rocznych sprawozdaniach Rb-27 przez jednostki kontrolowane kwoty dochodów były zgodne z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 - Rachunek dochodów budżetowych, a także zgodne z ww. kwotami wykazanymi przez poszczególne jednostki w sprawozdaniach. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

⁵¹ Ww. konta dotyczyły: 1601 – Budżet zadaniowy - plan, 1602 – Budżet zadaniowy – wydatki, 1603 – Budżet zadaniowy zobowiązania.

⁵² Departament Administracyjny MON wykonuje funkcję dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia obsługującego Urząd Ministra Obrony Narodowej.

⁵³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁵⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Ww. kwoty wydatków ogółem za 2012 r. wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-28 przez jednostki kontrolowane, były zgodne 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 należności ogółem wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N przez 7 jednostek kontrolowanych wynikały z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240. Wyjątek stanowiło sprawozdanie Rb-N sporządzone przez Departament Administracyjny, w którym stan należności zaniżono o 492,4 tys. zł (92.5%), w związku z nieprawidłowym przeniesieniem danych z ewidencji księgowej należności. W toku kontroli ww. sprawozdanie zostało skorygowane.

W kontrolowanych jednostkach nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵⁵. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. sprawdzono zgodności kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach jednostkowych Rb-BZ1 z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej kontrolowanych jednostek oraz terminowość ich sporządzania. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono. Stwierdzono również, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym były zgodne z danymi kont: 1601, 1602, 1603. Wyjątek stanowiło wykazanie zawyżonego wykonania wydatków w następujących działaniach: 11.1.7.2.⁵⁶ o 55.477,5 tys. zł; 11.2.1.1. o 5.265,2 tys. zł⁵⁷; 11.2.1.2. o 142 tys. zł⁵⁸; 11.2.1.8. o 110,1 tys. zł⁵⁹; 11.4.1.2. o 247,1 tys. zł⁶⁰ oraz 13.3.3.1. o 2.187,5 tys. zł⁶¹. Kwota łączna zawyżenia wykonanych wydatków wyniosła 63.429,4 tys. zł. Dyrektor DB MON wyjaśnił, że powyższego zawyżenia dokonali 2 dysponenti (Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych i Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego w Szczecinie), do których wystąpił o przedłożenie wyjaśnień oraz dokonanie stosownych korekt sprawozdań „częstkowych” w celu przesłania stosownej korekty przedmiotowego sprawozdania do Ministerstwa Finansów. Sprawozdanie sporządzone zostało w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

[Dowód: akta kontroli cz. 1 tom 1, str. 664-670]

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała:

- pozytywnie - roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym sporządzone przez 6 jednostek: Inspektorat Uzbrojenia, Dowództwo Garnizonu Warszawa, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 2. Regionalną Bazę Logistyczną w Warszawie-Rembertowie, 12. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Toruniu, 1. Regionalną Bazę Logistyczną w Wałczu,
- pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym sporządzone przez Departament Administracyjny i 15. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Szczecinie.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Przyjęta w Departamencie Administracyjnym MON, Inspektoracie Uzbrojenia, Dowództwie Garnizonu Warszawa, 2. Regionalnej Bazy Logistycznej w Warszawie-Rembertowie, Stołecznym Zarządzie Infrastruktury, 12. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Toruniu, 15. Oddziale Gospodarczym w Szczecinie, 1. Regionalnej Bazy Logistycznej w Wałczu dokumentacja opisująca przyjęte zasady

⁵⁵ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁵⁶ 11.1.7.2. Centralne zaopatrzenie w środki materiałowe.

⁵⁷ 11.2.1.1. Obrona powietrzna i przeciwlotnicza.

⁵⁸ 11.2.1.2. Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP.

⁵⁹ 11.2.1.8. Samolot szkolno-bojowy LIFT.

⁶⁰ 11.4.1.2. Wypełnianie zadań mandatu w ramach misji i operacji NATO, UE oraz koalicyjnych.

⁶¹ Emerytura oraz dodatki do emerytur.

rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶² (uor). Dokumentacja była dostępna dla pracowników jednostek. Określono w niej stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Od powyższego wystąpił wyjątek w 12. WOG, gdzie nie spełniono wymogu zgodności zakładowego planu kont i stanu faktycznego księgowości jednostki⁶³ (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor).

W ww. jednostkach funkcjonował aktualny i zatwierdzony do stosowania przez kierowników tych jednostek system księgowości komputerowej SI ŚREDNIA K(rab) wersja 1.18. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Badanie przeprowadzono w ww. jednostkach w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturami i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadającym tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie quasi-bilansowym⁶⁴, zamiast na koncie 130 – subkonto wydatków. Stanowiło to uchybienie w zakresie prowadzenia konta 130 - Rachunek bieżący jednostki, subkonto wydatków budżetowych (130-1), polegające na tym, że ewidencja (analityczna) wydatków ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (planu finansowego) prowadzona była na równoległym koncie quasi-bilansowym. Ustalono, że zapisy na ww. kontach dokonywane były równolegle, tj. były powiązane oraz stosowano zasadę czystości obrotów⁶⁵. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych,
- o niskim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

⁶³ Niezachowanie ww. zgodności polegało na tym, że w zakładowym planie kont nie ujęto 2 kont rozrachunkowych: 226 i 245, podczas gdy funkcjonowały one w systemie księgowym jednostki. Komendant 12. WOG wyjaśnił, że ww. konta wprowadzono do informatycznego systemu księgowości jednostki, jednakże przez pomyłkę nie uwzględniono ich w zakładowym planie kont.

⁶⁴ Zgodnie z regulacją wewnętrzną MON ewidencja wydatków prowadzona jest w ramach konta quasi-bilansowego 9xxx-kyy-bbrrrr „Wydatki budżetowe” oraz konta 9-999 „Konto przeciwstawne”, gdzie „XXX” oznacza symbol paragrafu wydatków, „k” – kierunek przepływu środków pieniężnych, „yy” – rozszerzenie paragrafu wydatków wg załącznika Nr 7 szczegółowej klasyfikacji wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego, „rrrr” – rozdział i „bb” – beneficjent wydatków. W ww. jednostkach powyższe konto miało postać: 9ppp-kyy-bbrrrr-0000aa, gdzie przez „aa” oznaczono symbol komórki wewnętrznej właściwej merytorycznie dla wydatku (w jednostkach, w których wystąpiła potrzeba wyszczególnienia komórki wewnętrznej, np. w Inspektoracie Uzbrojenia). Natomiast w załączniku Nr 3 pn. Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.) w odniesieniu do konta 130 określono: „Ewidencja szczegółowa do konta 130 jest prowadzona w szczegółowości planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych”.

⁶⁵ Czystość obrotów oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat oraz korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny.

- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości, powtarzających się cyklicznie wydatków na zakup energii elektrycznej, ciepłej, gazowej i innej, jako wydatków o małym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 1.413 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁶⁶ na kwotę 2.744.096,8 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy - na kwotę 791.370,4 tys. zł. Badaniem objęto zapisy (dowody) dotyczące wydatków na kwotę łączną 3.535.467,2 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 12,7% zrealizowanych wydatków (27.824.792,1 tys. zł) w części 29 – Obrona narodowa.

W toku weryfikacji wylosowanych dowodów do kontroli dokonano wyłączenia tych dowodów, które powtórzyły się w losowaniu statystycznym lub celowym. W najwyższej kwocie wyłączenia dokonano w Inspektoracie Uzbrojenia na kwotę 70.430,5 tys. zł, która dotyczyła 5 dowodów przekazanych do dyspozycji Żandarmerii Wojskowej.

W zakresie spełniania wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych, kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 3.461.612,3 tys. zł, z tego o wartości 2.670.241,9 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 791.370,4 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Jednakże w:

- Inspektoracie Uzbrojenia stwierdzono 2 typy błędów systematycznych⁶⁷ polegających na:
 - braku w zapisie księgowym zrozumiałego tekstu, skrótu lub kodu operacji gospodarczej. W miejscu do tego przeznaczonym wprowadzano najczęściej numer dokumentu źródłowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor,
 - wprowadzeniu w miejsce daty wystawienia faktury (DAD) i daty dokonania operacji gospodarczej (DAG) – daty zatwierdzenia faktury do zapłaty. W związku z powyższym NIK wnioskowała o dokonanie stosownych zmian w polityce rachunkowości zapewniających zachowania zasad określonych w ustawie o rachunkowości;
- Dowództwie Garnizonu Warszawa stwierdzono w 96 zbadanych dokumentach na kwotę 1.023,2 tys. zł dotyczących wyjazdów zagranicznych brak potwierdzenia przez właściwe osoby zrealizowania celu wyjazdu służbowego, co oznaczało brak sprawdzenia i zatwierdzenia tych dowodów pod względem merytorycznym. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym NIK wnioskowała o przestrzeganie zasad potwierdzania dowodów pod względem merytorycznym w ww. zakresie;
- 1. Regionalnej Bazy Logistycznej w Walczu stwierdzono zakwalifikowanie 3 dowodów księgowych na kwotę 691,8 tys. zł do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, przez co nie wykazano ich jako zobowiązania w sprawozdaniach miesięcznych (nie miało to wpływu na sprawozdawczość roczną), z powodu niewskazania miesiąca księgowania. Ponadto stwierdzono, że w całej wylosowanej próbie nie wskazano miesiąca księgowania. Było to niezgodne m.in. z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Główny Księgowy Bazy wyjaśniał, że nie zostało to określone jednoznacznie poprzez zapis „ująć w ciężar miesiąca”, jednak stwierdził, iż niezwłocznie dowody księgowe będą uzupełniane o ten zapis.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W 15. WOG w Szczecinie, NIK zwróciła uwagę na fakt, iż główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości (w toku badania dowodów księgowych) było prowadzenie ksiąg rachunkowych w oparciu o procedury wewnętrzne niedostosowane do obowiązujących przepisów o rachunkowości, takich jak: określenie w polityce rachunkowości wymogu oraz zasad klasyfikacji operacji gospodarczych do właściwego okresu sprawozdawczego (bieżącego i rocznego), nieokreślenie procedury rejestracji wpływu dokumentów księgowych do jednostki oraz nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli funkcjonalnej na etapie zatwierdzania dowodów księgowych i wprowadzania ich do urzędów księgowych. Główny Księgowy 15. WOG wyjaśnił m.in., że w polityce rachunkowości nie sprecyzowano wymogu i terminów ujmowania operacji gospodarczych do właściwych okresów sprawozdawczych, nie określono również procedury rejestracji wpływu dokumentów księgowych do jednostki. W wyniku kontroli NIK powyższe

⁶⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁶⁷ Dotyczyło 100% badanej próby dowodów księgowych.

nieprawidłowości zostały usunięte poprzez wprowadzenie stosownych zmian w polityce rachunkowości Oddziału.

cena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia 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 oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych:

- pozytywnie w: Departamencie Administracyjnym, 2. Regionalnej Bazie Logistycznej w Warszawie-Rembertowie, Stołecznym Zarządzie Infrastruktury, 12. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Toruniu,
- pozytywnie z zastrzeżeniami w: Inspektoracie Uzbrojenia, Dowództwie Garnizonu Warszawa,
- negatywnie w 15. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Szczecinie.

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

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 29:

- w formie pisemnych analiz (za I i II kwartał oraz za rok 2012) sporządzanych przez Departament Budżetowy MON i przedstawianych Ministrowi Obrony Narodowej. Przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a ponadto dokonano analizy wydatków budżetowych objętych centralnymi planami rzeczowymi (PMT, CPIB, NSIP, CPRN). W analizach ujmowano informacje o czynnościach nadzorczo-kontrolnych prowadzonych przez komórki finansowe podległych dysponentów środków budżetowych, rodzajów Sił Zbrojnych (równorzędnych), oceny i wnioski, które dotyczyły m.in.: stanu realizacji centralnych planów rzeczowych, finansowania potrzeb PKW, zasilania w środki pieniężne jednostek wojskowych, działań zmierzających do ograniczenia kosztów utrzymania Sił Zbrojnych RP poprzez racjonalizację wydatków, szczegółowości opracowywanych zakresów obowiązków pracowników. Zalecenia i wnioski były na bieżąco przesyłane do adresatów;
- w formie kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez Departament Kontroli MON; zakres kontroli ujmowano w rocznym planie, który zatwierdził oraz przyjmował meldunki o jego realizacji Minister Obrony Narodowej;
- poprzez realizację planu audytu Biura Audytu Wewnętrznego MON, w którym uwzględniono m.in. następujące zagadnienia: organizacja i efektywność zabezpieczenia finansowego i logistycznego Ministerstwa; wypracowanie rozwiązań systemowych w zakresie udzielania zaliczek; ocena przedsięwziętych działań w celu zmniejszenia ryzyka ponadplanowych odejść z wojska. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części budżetowej 29.

Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki informując o tym audytora wewnętrznego.

[Dowód: akta kontroli cz. 1 str. 248-303, 477-567, 578-651, 1427-1475]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁶⁸, Minister Obrony Narodowej, pismem z dnia 25 maja 2012 r., poinformował o przyjęciu wniosków wskazując, że realizacja 4 wniosków dotyczących:

- wzmocnienia nadzoru nad podległymi dysponentami w zakresie właściwego kwalifikowania należności budżetowych, w szczególności dotyczących roszczeń spornych i warunkowych,
- wdrożenia skutecznych działań na rzecz poprawy windykacji zaległości budżetowych przez podległych dysponentów,

⁶⁸ Po kontroli wykonania budżetu za rok 2011.

- wypracowania i wdrożenia mechanizmów zapewniających przepływ niezbędnych informacji pomiędzy komórkami merytorycznymi a służbą finansową w zakresie stanu prowadzonych spraw sądowych,
- przyspieszenia wszczęcia procedury zmierzającej do dochodzenia należności na drodze sądowej,

została zapewniona poprzez określenie i przyjęcie formalno-prawnych rozwiązań usprawniających sposób postępowania z należnościami budżetowymi w regulacjach wewnętrznych⁶⁹, m.in. poprzez wskazanie, iż obsługa merytoryczna zadań jest wykonywana przez dyrektorów (szefów) jednostek (komórek) organizacyjnych, określenie sposobu właściwego kwalifikowania roszczeń spornych i warunkowych, windykacji należności, przepływu informacji o stanie prowadzonych spraw sądowych oraz sposób usprawnienia procedur dochodzenia należności na drodze sądowej, w tym prowadzenia spisów i ewidencji postępowań sądowych, zalecenie, aby wnioski o wyrażenie zgody na niedochodzenie należności zawierały m.in. analizę podjętych czynności w sprawie. Wprowadzono także obowiązek, dla dysponentów niższego stopnia oraz dyrektorów (szefów) jednostek (komórek) organizacyjnych, w terminie 35 dni po zakończeniu I i II kwartału, do przedkładania Dyrektorom Departamentu Prawnego i Budżetowego MON okresowych informacji⁷⁰ dokumentujących stan należności powyżej 40,0 tys. zł i zakres udzielania ulg z uwzględnieniem m.in. danych identyfikujących dłużnika, wartości należności głównej i odsetek, datę wymagalności należności, aktualny stan dochodzenia należności, termin ewentualnego przedawnienia należności, ocenę skuteczności dochodzenia należności, wartość należności objętych ulgami w tym umorzonych, ocenę prawidłowości udzielania ulg w podległych lub nadzorowanych jednostkach budżetowych.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 6-9, 29-35, 52-57, 122-123]

Dysponenti niższych stopni według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. zweryfikowali pod względem poprawności ujęcia w ewidencji poszczególnych należności oraz nadesłali do Departamentu Budżetowego informację o stanie należności z tytułu dochodów budżetowych.

Sporządzona została łączna Informacja o stanie ewidencyjnym należności z tytułu dochodów budżetowych oraz skuteczności ich dochodzenia w resorcie obrony według stanu na koniec I półrocza 2012 r. Taką informacją za II półrocze 2012 r., Departament Budżetowy będzie dysponował z dniem 30 kwietnia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli cz. 3 str. 38-46]

Zgodnie z postanowieniami § 25 ust. 2 i 3 decyzji Nr 342/MON Ministra Obrony Narodowej: Dyrektor Departamentu Prawnego został zobowiązany do przedstawiania Dyrektorowi Departamentu Budżetowego zbiorczych zestawień postępowań sądowych prowadzonych przez jednostki (komórki) organizacyjne, a szefowie (dyrektorzy) jednostek (komórek) organizacyjnych do przesłania do Departamentu Prawnego w terminie 5 dni po zakończeniu kwartału wykazu prowadzonych postępowań sądowych wraz z informacją o stanie danej sprawy.

Ponadto w celu wzmocnienia nadzoru nad terminowością realizacji wierzytelności Departament Prawny w dniu 10 stycznia 2013 r. wystąpił o przedłożenie w terminie do 21 stycznia 2013 r. informacji o terminie i sposobie wykonania orzeczeń sądowych i ugodowych.

[Dowód: akta kontroli cz.3, str. 54, 58-59]

Wykonując wymienione wnioski podjęto inicjatywę znowelizowania regulaminu organizacyjnego MON. W dniu 28 grudnia 2012 r. opracowany został projekt zmian przepisów w regulaminie organizacyjnym MON odnośnie monitorowania oraz windykacji należności budżetowych z tytułu realizowanych zadań, w tym wynikających z prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji, współdziałania z Departamentem Prawnym w zakresie prowadzenia postępowań sądowych w sprawach objętych zakresem zadań komórki organizacyjnej, wykonywania zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi oraz prowadzenia rejestru tych spraw, analizowania stanu ewidencyjnego należności budżetowych resortu, koordynowania pomocy prawnej w resorcie, dokonywania analiz prawidłowości wykonywanych czynności prawnych w resorcie, opiniowania kandydatów na stanowiska radców prawnych w resorcie, sprawowanie nadzoru nad działalnością świadczenia obsługi prawnej i szkolenia radców prawnych w resorcie. Do dnia 13 lutego 2013 r. nowelizacja zarządzenia Ministra Obrony Narodowej była na etapie uzgodnień między departamentalnych.

⁶⁹ Decyzja Nr 342/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2012 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 411).

⁷⁰ Informacja o stanie ewidencyjnym należności z tytułu dochodów budżetowych oraz skuteczności ich dochodzenia w jednostkach resortu obrony narodowej.

Ustalono nieprawidłowości W działalności Departamentu Administracyjnego MON stwierdzono nieprawidłowości polegające m. in. na nieprawidłowym przeniesieniu z ksiąg rachunkowych danych dotyczących należności do kwartalnych sprawozdań z operacji finansowych oraz na błędnej kwalifikacji transakcji w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej.

[Dowód: akta kontroli, cz. 3, str. 163-169, 338]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych w Departamencie Administracyjnym nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczo budżetowej.

IV Ocena wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (zwany dalej "Funduszem" lub „FMSZ”) utworzony został na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „ustawą o modernizacji SZ”). FMSZ jest jednym ze źródeł finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy)⁷¹, którego realizację – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o modernizacji SZ - powierza się Ministrowi Obrony Narodowej. Dysponentem Funduszu jest Minister Obrony Narodowej.

Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w tej ustawie. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej FMSZ w 2012 r. określała decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 117/MON z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁷².

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu faktycznego

W dniu 15 grudnia 2011 r. Minister Obrony Narodowej zatwierdził plan finansowy FMSZ na 2012 r., w którym ze środków FMSZ zaplanowano zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego z przeznaczeniem dla Wojsk Specjalnych. W zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 13 kwietnia 2012 r. planie finansowym FMSZ (zgodnym z załącznikiem Nr 6 ustawy budżetowej i załącznikiem Nr 7 decyzji budżetowej) określono:

- stan funduszu na początek roku – 108.844 tys. zł,
- planowane przychody FMSZ w wysokości 59.382 tys. zł, z tego:
 - wpłaty z Agencji Mienia Wojskowego - 58.274 tys. zł (tj. 98,1% planowanych przychodów FMSZ ogółem),
 - z usług specjalistycznych realizowanych w trakcie zadań – 157 tys. zł,
 - z udostępniania poligonów wojskom obcym – 540 tys. zł,
 - wpływy z różnych dochodów – 411 tys. zł,
- stan funduszu na koniec roku 2012 – 0 zł (co oznacza przyjęcie założenia wydatkowania całości środków dostępnych w 2012 r.),
- wydatki FMSZ zaplanowano w wysokości 168.226 tys. zł (tj. w wysokości równej sumie przychodów z roku planowego i pozostałości środków z roku 2011).

W 2012 r. dysponent Funduszu nie dokonywał zmian w planie finansowym Funduszu⁷³.

Planowane wydatki FMSZ na 2012 r. w układzie zadaniowym dotyczyły realizacji priorytetowego podzadania 11.2.1. Pozyskiwanie zdolności w ramach programów operacyjnych i poza nimi (w ramach zadania 11.2. Rozwój zdolności obronnych). W uzasadnieniu do ustawy budżetowej w zakresie układu zadaniowego budżetu państwa wydatki ze środków FMSZ przypisano w całości do realizacji działania 11.2.1.15. Pozyskiwanie zdolności poza programami operacyjnymi (w ramach podzadania 11.2.1.). W zatwierdzonym przez Ministra PMT (i wcześniej jego projekcie) przewidziano ze środków FMSZ realizację podzadania 11.2.1. poprzez realizację działań: 11.2.1.15. oraz 11.2.1.4. Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania

⁷¹ Obok budżetu państwa i przychodów z prywatyzacji przemysłu potencjału obronnego.

⁷² Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 98.

⁷³ W 2012 r. 4 z 14 korekt PMT dotyczyły FMSZ (2 nowe zadania, 1 rezygnacja z zadania; razem planowane wydatki pozostały bez zmian). Korekty obejmowały zmiany w 27 pozycjach planu: dofinansowano 6 zadań (w tym 1 nowe) o 1,81 mln zł i zmniejszono wartość 21 zadań o 1,81 mln zł.

pola walki C4ISR, 11.2.1.5. Bezzałogowe systemy rozpoznawcze i rozpoznawczo-uderzeniowe i 11.2.1.6. Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – TYTAN. W trakcie roku budżetowego 1 zadanie ujęte w PMT, które było przypisane do działania 11.2.1.4., zostało przypisane do działania 11.2.1.15.

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 8-24, 123-124, 134-136, 172-175, 184-196, 204-206, 211-213]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Błędne przypisanie zadania 5.6.7.16/10 (615,0 tys. zł) do działania 11.2.1.6. (Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – TYTAN) zamiast do działania 11.2.1.15.

Z upoważnienia Szefa Sztabu Generalnego WP wyjaśniono⁷⁴, że omyłkowo przypisano do programu operacyjnego na osiągnięcie zdolności operacyjnej w zakresie poprawy efektywności funkcjonowania żołnierza w środowisku działań bojowych „(...) TYTAN” zakup UiSW określonego w zdaniu 5.6.7.16/10.

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 214-223]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, dotyczącym planowania i zmian w planie przychodów i wydatków.

2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. decyzji Nr 117/MON, obsługę finansowo-księgową Funduszu prowadzi Departament Budżetowy Ministerstwa Obrony Narodowej (DB MON). Zgodnie z art. 196 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził rachunek bankowy FMSZ, którym dysponuje Minister Obrony Narodowej. Ewidencja księgowa Funduszu prowadzona jest przy pomocy komputera w oparciu o system informatyczny SI ŚREDNIA-K(rab). Ewidencja księgowa Funduszu prowadzona jest w ramach księgowości dysponenta części budżetowej na podstawie polityki rachunkowości wraz z zakładowym planem kont. Operacje gospodarcze (realizacja płatności) prawidłowo zostały ujęte w księgach na podstawie zewidencjonowanych dowodów księgowych. Płatności realizowano w terminach w sposób zgodny z umowami i w granicach określonych w planie finansowym Funduszu⁷⁵.

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 1-7, 30-59]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości

W planie kont Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych nie uwzględniono ujmowania w zakresie wydatków (kosztów) zaangażowania środków, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych⁷⁶.

Dyrektor DB MON wyjaśnił, że „plan kont DB MON uwzględnia zasady określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...). Załącznik Nr 3 do rozporządzenia nie przewiduje konta Zaangażowania dla państwowego funduszu celowego.”

W ww. rozporządzeniu wzorcowy plan kont nie zawiera kont dotyczących zaangażowania środków państwowego funduszu celowego. Plan kont MON nie został rozszerzony w zakresie ewidencjonowania (na kontach pozabilansowych) wskazanego w ww. ustawie zaangażowania środków funduszu celowego i w konsekwencji nie jest prowadzona ewidencja księgowa w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 25-27, 35-36, 43-59, 89, 93, 137-144, 162-171, 179-183, 197-203]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność w badanym obszarze:

- 1) pozytywnie – w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych (w warunkach obecnego systemu rachunkowości) i dokonywania płatności,

⁷⁴ Wyjaśnił – z upoważnienia Szefa SG WP – zastępca Szefa ZPR P8.

⁷⁵ W ramach kontroli sprawdzono całą dokumentację finansową (księgową i bankową oraz umowy i dokumentację odbioru dostaw) udostępnioną przez DB MON.

⁷⁶ Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, plany kont dla państwowych funduszy celowych powinny uwzględniać w zakresie wydatków i kosztów także zaangażowanie środków.

2) pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, w zakresie zgodności systemu rachunkowości z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych.

3. Wykonanie przychodów i wydatków

Wykonanie planu finansowego FMSZ za 2012 r. przedstawiało się następująco:

- stan funduszu na początek roku (równy stanowi środków na koniec roku poprzedniego) – w wysokości 101.792,1 tys. zł (tj. o 7.051,9 zł mniej niż stan przyjęty w planie - 108.844 tys. zł)⁷⁷,
- przychody FMSZ⁷⁸ - 70.162,6 tys. zł (tj. o 10.780,6 tys. zł więcej niż planowano), co stanowiło 118,1% w porównaniu z planem (59.382 tys. zł), z tego:
 - wpłaty z Agencji Mienia Wojskowego - 64.104,9 tys. (tj. o 5.830,9 tys. zł więcej niż planowano), co stanowiło 110% w porównaniu z planem (58.274 tys. zł) i 91,4% uzyskanych przychodów FMSZ ogółem,
 - z usług specjalistycznych realizowanych w trakcie zadań – 175,2 tys. zł (tj. o 18,2 tys. zł więcej niż planowano), co stanowiło 111,6% w porównaniu z planem (157 tys. zł),
 - z udostępniania poligonów wojskom obcym – 0 zł, tj. o 540 tys. zł mniej niż w planie (540 tys. zł),
 - wpływy z różnych dochodów⁷⁹ – 749,8 tys. zł (tj. 338,8 tys. zł więcej niż planowano), co stanowiło 182,4% w porównaniu z planem (411 tys. zł),
 - odsetki (pozostałe odsetki)⁸⁰ – 5.132,8 tys. zł⁸¹,
- stan funduszu na koniec roku 2012 – 114.127 tys. zł, (środki pieniężne na rachunku na koniec roku 2012 – 115.280,7 tys. zł, natomiast zobowiązania 1.154 tys. zł),
- wydatki (koszty realizacji zadań) – 56.673,9 tys. zł (tj. o 111.552,1 tys. zł mniej niż planowano), co stanowiło 33,7% w porównaniu z planem.

Na wysokość wpłat z AMW składały się wpłaty stanowiące ustawowo określone odpisy za miesiące od stycznia do listopada 2012 r. (płatne w terminach rozliczania podatku dochodowego od osób prawnych – 11 wpłat w wysokości łącznej 46.043,5 tys. zł w miesiącach od lutego do grudnia 2012 r.)⁸² oraz wpłata w rozliczeniu za 2011 r. (18.061,3 tys. zł w dniu 2 kwietnia 2012 r.).

Wydatki (56.673,9 tys. zł) były dokonywane na cele i zadania wskazane w ustawie tworzącej Fundusz.

Środki zgromadzone na rachunku Funduszu wydatkowano na realizowanie 28 zadań z 53 zadań (z uwzględnieniem korekt⁸³), w tym na 4 zadania z 14 ujętych w PMT w 2012 r.⁸⁴. Kwota opustów⁸⁵ (w związku ze spóźnionym przekazaniem 4 dostaw) wyniosła 70,2 tys. zł, a kar umownych⁸⁶ 232,9 tys. zł (naliczono i zapłacono je w 4 przypadkach).

Na koniec 2012 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 1.154 tys. zł (w przypadku 2 zadań termin zapłaty faktur VAT przypadał w 2013 r.). Należności nie wystąpiły.

W 2012 r. wolne środki - zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych - przekazywane były przez DB MON w depozyt (na lokaty) Ministrowi Finansów⁸⁷ (razem 19 dyspozycji utworzenia depozytów terminowych). Łączne kwoty lokat, w danym dniu roku budżetowego 2012, wynosiły od 36.000. tys. zł do 140.000 tys. zł (w tym w okresie od 3 stycznia do 30 lipca w wysokości od 87.000 tys. do 126.000 tys. zł). Odsetki z tytułu depozytów (18 depozytów) wyniosły 4.737,2 tys. zł (tj. 93,2% odsetek ogółem, 6,8% przychodów FMSZ ogółem).

⁷⁷ Rzeczywiste wykonanie wydatków roku poprzedniego (2011 r.) było wyższe niż w momencie tworzenia planu na rok 2012.

⁷⁸ Określone w ustawie o modernizacji SZ.

⁷⁹ W tym m.in. ustawowo określone wpłaty jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁰ Z tytułu uirzymywania środków na rachunku FMSZ i z tytułu środków oddawanych w depozyt (na lokaty) Ministrowi Finansów wolnych środków.

⁸¹ W planie nie określano wysokości odsetek.

⁸² Kwotę odpisu za grudzień uiszcza się w roku następnym.

⁸³ Pierwotnie zatwierdzony PMT na 2012 r. przewidywał 52 zadania nakładowe, w ramach korekt zrezygnowano z 1 zadania i ujęto 2 nowe zadania.

⁸⁴ Pozostałe zadania wprowadzane były do PMT w latach 2009-2011.

⁸⁵ Pomniejszają należną za dostawę kwotę do zapłaty przez płatnika (DB MON).

⁸⁶ Płatne przez wykonawcę (dostawcę) na rachunek odbiorcy i odprowadzane przez odbiorcę na rachunek Ministra Finansów, jako dochody budżetowe.

⁸⁷ Szczegółowe warunki przekazywania i przyjmowania wolnych środków m.in. państwowych funduszy celowych w depozyt lub zarządzanie określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443).

Ustalono
nieprawidłowości

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 25-29, 60-122, 186-196, 211-213, cz.1 tom 1 str. 242-247]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nie wykonano wydatków FMSZ na kwotę 111.552,1 tys. zł, tj. 66,3% zaplanowanych wydatków⁸⁸. Szef Zarządu Planowania Rzeczowego P8 Sztabu Generalnego WP wyjaśniał m.in., że „niska realizacja pierwotnie zaplanowanych zadań wynika głównie m.in. z możliwości realizacyjnych warunkowanych obowiązującą procedurą finansowania, długotrwałości procedur NSPA⁸⁹, konieczności korygowania zadań (zmiana ilości, dofinansowanie do wartości najkorzystniejszej oferty). Nie można wykluczyć opóźnień wynikających z nieprzygotowania dokumentacyjnego zadań do uruchomienia postępowań przetargowych. ZPR-P8 planując zadanie do wykonania opiera się w tej kwestii na opinii realizatorów i gestorów UJSW.”

W ocenie NIK sposób realizacji finansowania zadań (środki na nowe zadania mogą być rozdysponowane po uzyskaniu w bieżącym roku budżetowym wpływu środków na rachunek FMSZ⁹⁰), nie był wystarczająco skuteczny, bowiem nie zapewnił (w 2011 r. i w 2012 r.) wysokiego stopnia realizacji zadań finansowanych ze środków FMSZ (wskaźnik realizacji wydatków był coraz niższy: w 2010 r. – 49,9%, w 2011r. – 37,3%, w 2012 r. – 33,7 %).

Dyrektor DB MON wyjaśniał, że „Przyjęty sposób realizacji zadań z Funduszu jest właściwy i wynika z art. 29 ust. 8 ustawy o finansach publicznych (...)”⁹¹. DB MON nie podejmował działań zmierzających do zmiany sposobu realizacji finansowej ze środków FMSZ.” Szef ZPR – P8 wyjaśniał m.in., że „środki (na realizację nowych zadań) nie są zagwarantowane na początku roku budżetowego, ale są przekazywane na rachunek dopiero po uzyskaniu wpływów przez podmioty określone w ustawie o modernizacji. (...) Obowiązujący proces finansowania zadań powoduje z jednej strony, że ich wykonanie nadmiernie rozciąga się w czasie⁹², z drugiej zaś zapewnia podejmowanie zobowiązań umownych do kwot zgromadzonych na rachunku Funduszu. (...). Porównywalna sytuacja miała miejsce w 2011 r. Z tego względu, mimo, iż wysokość potwierdzonych środków finansowych na koniec 2011 r. wynosiła 74.089,92 tys. zł – 91,5 % planu FMSZ, to ponad 62% zadań nie zostało zakończonych. (...) Określenie procedury finansowania zadań nie leży w zakresie kompetencyjnym ZPR – P8. (...) Brak realizacji części zadań przewidzianych do sfinansowania z FMSZ pod względem finansowym nie niesie negatywnych skutków, gdyż środki finansowe zgromadzone na rachunku Funduszu można wykorzystać w roku następnym, jako pozostałości środków z okresów poprzednich.”

[Dowód: akta kontr. cz. 1 t. 2 str. 575-577, cz. 2 t. 1 str. 25-29, 60-78, 125-134, 145-154, 179-183, t. 2 str. 1-31] W przypadku kwoty 10.000 tys. zł oddanej w dniu 3 stycznia 2012 r. w depozyt Ministra Finansów do dnia 29 lutego 2012 r., dokonano (DB MON) wcześniejszego rozwiązania tego depozytu w związku z koniecznością zapłaty za fakturę wykonawcy (7.150 tys. zł). Stosownie do art. 78e ust. 3 ustawy o finansach publicznych – odsetek nie otrzymano. Kwota utraconych odsetek wyniosła 65,6 tys. zł.

[Dowód: akta kontr. cz. 2 tom 1 str. 25-29, 60-78, 125-134, 145-154, 179-183, tom 2 str. 1-31]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze. Nie bez wpływu na ocenę pozostaje fakt, że realizacja wydatków zależy w większym stopniu od jednostek realizujących zadania na podstawie Planu Modernizacji Technicznej niż jednostek MON.

4. Rzetelność sprawozdań

⁸⁸ Brak realizacji rzeczowej na kwotę 110.398,1 tys. zł.

⁸⁹ NSPA – NATO Support and Procurement Agency.

⁹⁰ Decyzje o kolejności realizacji zadań podejmuje Szef ZPR – P8 po otrzymaniu z DB MON informacji o stanie środków na rachunku FMSZ (potwierdzenie posiadania środków finansowych).

⁹¹ „Koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich.”

⁹² Przykładowo na dzień 30.06.2012 r. zgromadzone środki finansowe pozwalały na uruchomienie realizacji 9 z 12 zadań zaplanowanych do wykonania w 2012 r. o wartości 19,42 mln zł. Uruchomienie procedur przetargowych dla pozostałych zadań o wartości 39,96 mln zł było możliwe dopiero odpowiednio w sierpniu i październiku 2012 r. oraz w styczniu 2013 r., co z uwagi na czas potrzebny do realizacji zadań związany z przeprowadzeniem procedury przetargowej, dostawą i płatnością, uniemożliwiło ich pełne wykonanie w roku planowym.

Uwagi dotyczące
danej działalności

Opis stanu faktycznego	Sprawozdania Rb-33, Rb-40, Rb-Z, Rb-N oraz Rb-UZ i Rb-UN, a także Rb-BZ2 (w układzie zadaniowym) sporządzono i złożono do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w stosownych rozporządzeniach Ministra Finansów. Dane zawarte w sprawozdaniach rocznych Rb-33, Rb-40, Rb-Z, Rb-N oraz Rb-UZ i Rb-UN były zgodne z danymi zawartymi w księgach rachunkowych Funduszu.
Ustalone nieprawidłowości	[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 98-122, 135-136] W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: 1. W sprawozdaniu Rb-33 rocznym za 2011 r. nie wykazano zobowiązań (wg stanu na 31.12.2011 r.) w wysokości 89,7 tys. zł, mimo że wykazano je w ewidencji księgowej. W 2012 r.; sprawozdania nie skorygowano. Dyrektor Departamentu Budżetowego MON wyjaśnił, że „zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej skorygowanie było możliwe dnia 30 kwietnia 2012 r. (...) Zgodnie z zasadą istotności powyższa sytuacja nie ma wpływu na wynik finansowy, a waga zdarzenia jest nieznaczna i nie zniekształca sytuacji majątkowo-finansowej. Jednocześnie zobowiązanie to zostało ujęte i wykazane w rocznym sprawozdaniu finansowym (bilansie) i w związku z tym właściwie prezentuje ocenę stanu finansowego DB MON na podstawie wymogów ustawy o rachunkowości.” 2. W sporządzonym przez DB MON Rb-BZ2 rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego FMSZ w układzie zadaniowym za okres 01.01.2012 r. - 31.12.2012 r. zapisano, że plan według ustawy budżetowej na 2012 r. przewidywał realizację zadań finansowanych ze środków FMSZ (w ramach PMT) w całości (168.226 tys. zł) w ramach działania 11.2.1.15. Pozyskiwanie zdolności poza programami operacyjnymi. W kolumnie „Plan po zmianach” realizację zadań finansowanych ze środków FMSZ określono – mimo, że korekty PMT w zakresie FMSZ per saldo wynosiły 0 – w wysokości 168.196 tys. zł. W kolumnie tej błędnie podano wartości w wierszach: 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic (168.196 tys. zł), 11.2. Rozwój zdolności obronnych (168.196 tys. zł), 11.2.1. Pozyskiwanie zdolności w ramach programów operacyjnych i poza nimi (168.196 tys. zł), 11.2.1.15. Pozyskiwanie zdolności poza programami operacyjnymi (97.642,7 tys. zł) i koszty (168.196 tys. zł). W związku z poinformowaniem przez kontrolera o powyższej sytuacji DB MON sporządził korektę sprawozdania Rb-BZ2 (podpisaną 20.03.2013 r.) zawierającą prawidłowe dane. Dyrektor DB MON wyjaśnił, że „skorygowane zostały wartości planu po zmianach (podsumowania funkcji/zadania/podzadania) automatycznie liczone przez system. Błąd wystąpił tylko na wydruku, natomiast w aplikacji BUZA 2012, przesłanej do Ministerstwa Finansów, dane są prawidłowe.”

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 135-144, 155-171, 197-201, 204-206]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała:

- pozytywnie kwartalne sprawozdania Rb-33, Rb-40, Rb-Z, Rb-N i roczne sprawozdania Rb-UZ i Rb-UN;
- pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa (...) w układzie zadaniowym.

5. Wykonanie zadań

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. zrealizowano zadania (odebrano UISW) na kwotę 57.827,9 tys. zł⁹³, co stanowiło 34,4% planu wydatków, i dotyczyło 30 z 53 ostatecznie planowanych zadań (po korektach PMT). Z 53 zadań (po uwzględnieniu korekt⁹⁴), w tym 14 nowo wprowadzonych w 2012 r.⁹⁵, zrealizowano (odebrano UISW): 28 zadań całkowicie (w tym 6 zadań⁹⁶ z 2012 r.) i 2 zadania częściowo.

⁹³ Z tego w 2012 r. zapłacono 56.673,9 tys. zł (w przypadku 28 zadań). Pozostałe 1.154 tys. zł (w przypadku 2 zadań) płatność nastąpiła w styczniu 2013 r.

⁹⁴ Pierwotnie zatwierdzony PMT na 2012 r. przewidywał 52 zadania nakładowe, w ramach korekt zrezygnowano z 1 zadania i ujęto 2 nowe zadania.

⁹⁵ Pozostałe zadania wprowadzane były do PMT w latach 2009-2011.

⁹⁶ W przypadku 4 zadań dokonano płatności, a w przypadku 2 pozostałych termin płatności przewidziano na styczeń 2013 r.

Ze środków FMSZ w 2012 roku w układzie zadaniowym budżetu zaplanowano realizację wydatków w ramach działania „11.2.1.15. Pozyskiwanie zdolności obronnych poza programami operacyjnymi” w ramach – uznanego za priorytetowe - zadania „11.2. Rozwój zdolności obronnych”⁹⁷. Według sprawozdania RB-BZ2 wykonanie planu finansowego FMSZ w układzie zadaniowym za 2012 r. wyniosło 56.673,9 tys. zł (tj. 33,7% planu), w tym w podzadaniach: 11.2.1.15. - 21.807,9 tys. zł, tj. 22,3% planu po zmianach (97.642,7 tys. zł), 11.2.1.6. (TYTAN) - 615,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, 11.2.1.5. – 0 zł, tj. 0% planu po zmianach (9.530,0 tys. zł), i 11.2.1.4. – 34.251,1 tys. zł, tj. 56,7 % planu po zmianach (60.438,3 tys. zł). W wyniku realizacji zadań uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe: 5,56 mm karabinki HK G36; 7,62 mm karabiny maszynowe MINIMI; ciężkie granatniki ppanc Carl Gustaw; wielofunkcyjne lornetki termowizyjne JIM LR; przystawki termowizyjne HISS-LRT oraz spadochrony szkolno-taktyczne SOV-3. (Przyczyny niepełnej realizacji zadań finansowanych ze środków FMSZ szczegółowo opisano w pkt 3. Wykonanie przychodów i wydatków).

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 95-96, 123-124, 126, 131-136, 186-196, 204-206, 211-213]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie zrealizowano zadań (nie zrealizowano zakupów UjSW) na kwotę 110.398,1 tys. zł, (co stanowiło 65,6% planu wydatków). Z 53 zadań (po uwzględnieniu korekt), w tym 14 nowo wprowadzonych w 2012 r.: nie realizowano 25 zadań (w tym 8 zadań z 2012 r.) oraz 2 zadań nie zrealizowano częściowo⁹⁸.
2. Błędnie przypisano zadanie 5.6.7.16/10 (615,0 tys. zł) do działania 11.2.1.6. (Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – TYTAN)⁹⁹ zamiast do działania 11.2.1.15.

[Dowód: akta kontroli cz. 2 tom 1 str. 24, 123-124, 131-136, 204-206]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym w zakresie wykonania zadań. Nie bez wpływu na ocenę pozostaje fakt, że realizacja wydatków zależy w większym stopniu od jednostek realizujących zadania na podstawie PMT niż jednostek MON.

V. 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 Kontroli¹⁰⁰, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań na rzecz efektywnej realizacji planów rzeczowych, w tym poprzez zapewnienie pełnego przygotowania dokumentacyjnego zadań ujmowanych w tych planach (w zakresie wymagań i rozpoznania możliwości realizacji) przed podjęciem decyzji o finansowaniu.
2. Podjęcie działań na rzecz zorganizowania gospodarki finansowej jednostki budżetowej pn. Ministerstwo Obrony Narodowej (urząd) zapewniania jej obsługi jej działalności rzeczowej stosownie do postanowień art. 11 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Przekazywanie informacji o kwotach wydatków, w tym wynagrodzeń wynikających z projektu ustawy budżetowej kierownikom państwowych jednostek budżetowych podległych dysponentowi części budżetowej 29, zgodnie ze strukturą dysponenta tej części.
4. Zwiększenie nadzoru w zakresie weryfikacji operacji gospodarczych przed i po ich zaksięgowaniu.
5. Uwzględnienie w planie kont Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych ujmowania zaangażowania środków.

⁹⁷ Patrz rozdział niniejszego wystąpienia dotyczący wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

⁹⁸ Dodatkowo zrezygnowano z 1 zadania w ramach korekt. Przyczyny niezrealizowania zadań analogiczne do przyczyn niepełnej realizacji finansowej planu.

⁹⁹ Przyczyny analogiczne do przyczyn podanych w części dotyczącej planowania niniejszego wystąpienia.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

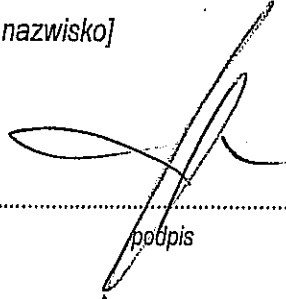
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 [data] 25. 04. 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

[imię i nazwisko]



.....
podpis

Mark 2015

V. Pozostałe informacje i pouczenia

awo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

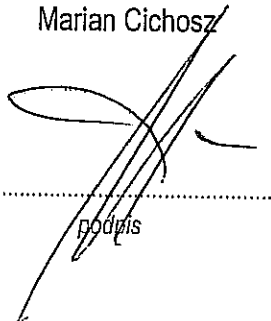
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 25.04.2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



podpis