



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej

KON.410.001.03.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, ul. Dwernickiego 1, 85-915 Bydgoszcz (dalej: Inspektorat lub IWsp SZ).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Generał brygady Dariusz Łukowski, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: Szef Inspektoratu) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 2)
<i>Podstawa prawna</i>	Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej
<i>Kontroler</i>	1. Jan Słomiany - doradca ekonomiczny; legitymacja nr 18561.

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. IWsp SZ, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów przekazywanych na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych głównie z tytułu wierzytelności za świadczone wsparcie w ramach państwa gospodarza (HNS),
- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonanych w planie finansowym dochodów i wydatków IWsp SZ w trakcie roku budżetowego,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,

¹ Od 5 marca 2016 r. Poprzednio funkcję wykonywał generał broni Edward Gruszka, w okresie od 9 marca 2013 r. do 4 marca 2016 r.

- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań,
 - analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległych 57 dysponentów środków budżetu państwa utworzonych przez Szefa IWsp SZ.
- Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Szef IWsp SZ jest dysponentem środków budżetu państwa drugiego stopnia w części 29 Obrona narodowa. W 2017 r. Szefowi IWsp SZ podlegało 57 dysponentów trzeciego stopnia środków budżetowych.

IWsp SZ jest jednostką organizacyjną właściwą w zakresie zabezpieczenia logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej w podsystemach logistycznych: kierowania, materiałowym, technicznym, transportu i ruchu wojsk, infrastruktury wojskowej oraz medycznym, a także w obszarach wsparcia państwa gospodarza i programu mobilizacji gospodarki. Odpowiada za organizowanie i funkcjonowanie terytorialnego systemu zabezpieczenia funkcjonowania jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także za zarządzanie podległymi Szefowi IWsp SZ podmiotami leczniczymi wykonującymi zadania w formie jednostki budżetowej.

IWsp SZ jest jednostką wojskową odpowiedzialną za planowanie i organizowanie zabezpieczenia logistycznego procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia wojsk oraz za zapewnienie ciągłości zaopatrywania sił realizujących zadania na terytorium państwa i poza jego granicami. IWsp SZ odpowiada również za zarządzanie pododdziałami ochrony i obrony obiektów, wydzielonymi siłami inżynierii wojskowej oraz obrony przed bronią masowego rażenia. Ponadto, we współdziałaniu z Inspektorem Uzbrojenia, odpowiada w Siłach Zbrojnych RP za realizację prac rozwojowych w obszarach realizowanych przez podległe Szefowi IWsp SZ ośrodki badawczo-wdrożeniowe i badawcze. Pełni funkcję gestora sprzętu wojskowego oraz centralnego organu logistycznego, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach. IWsp SZ jest organem zarządzania systemami kontraktowania usług poza Siłami Zbrojnymi. Zadania te realizuje we współdziałaniu z komórkami Ministerstwa Obrony Narodowej, Inspektorem Uzbrojenia i agencją właściwą do spraw zagospodarowania mienia zbędnego w Siłach Zbrojnych. W 2017 r. Inspektorat wraz z 57 podległymi dysponentami trzeciego stopnia wykonał dochody budżetowe w kwocie łącznej 94.640,7 tys. zł (2016 r. - 89.757,3 tys. zł), w tym 6.422,9 tys. zł (2016 r. - 2.759,8 tys. zł) dochody budżetowe zrealizowane zostały bezpośrednio przez IWsp SZ. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 16.194.082,3 tys. zł (2016 r. - 15.393.293,8 tys. zł), w tym 192.675,5 tys. zł (2016 r. - 144.892,2 tys. zł) stanowiły wydatki IWsp SZ zrealizowane z rachunku bankowego dysponenta II stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 199-200)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia², że Szef Inspektoratu Wsparcia SZ prawidłowo realizował ustalony plan finansowy dochodów i wydatków budżetowych w układzie „tradycyjnym” oraz zadaniowym. Wydatki były ponoszone zgodnie z przeznaczeniem, w ramach ustalonych kwot. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego rozliczania wnoszonych przedpłat – zaliczek na realizację umowy zawartej pomiędzy rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (znak umowy PL-D-TAE) dotyczącej szkolenia pilotów Sił Powietrznych RP w zakresie pilotażu samolotów C-130 i F-16 oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych. Nieprawidłowości te do zakończenia kontroli (tj. do dnia 16 marca 2018 r.) nie zostały usunięte.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

Ustalono, że w Inspektoracie Sił Powietrznych Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych (ISP DG RSZ) trwały prace weryfikacyjne nad rozliczeniem kosztowo-płatniczym za 2017 r., tj. dowodem księgowym zbiorczym typu DD FORM 645.

Zaznaczyć przy tym należy, że podejmowane przez IWsp SZ przy współdziałaniu z ISP DG RSZ, od 2015 r. do końca 2017 r. działania na rzecz skutecznego uprawomocnienia IWsp SZ jako płatnika rządu RP w zakresie umowy PL-D-TAE przyniosły rezultaty. Fakt uznania IWsp SZ przez właściwe władze rządu USA, Ambasada USA w Warszawie w dniu 6 lutego 2018 r. potwierdziła pisemną informacją. Uznanie przez rząd USA prawomocności działań przez IWsp SZ, jako płatnika rządu RP, umożliwiło prawne i finansowo-księgowe rozliczenia ponoszonych wydatków na realizację umowy PL-D-TAE. Powyższe pozwoliło na usunięcie wszystkich nieprawidłowości powstałych podczas wykonywania tej umowy. Kontrola wykazała, że podjęte przez IWsp SZ działania w ww. zakresie były w końcowej fazie. Założony termin skorygowania sprawozdań finansowych: 31. BLT w Poznaniu-Krzesinach i IWsp SZ za lata 2014-2017 ustalony do 30 kwietnia 2018 r. jest terminem realnym.

Zaplanowane na 2017 r. Inspektoratowi Wsparcia SZ (wraz z 57 podległymi dysponentami trzeciego stopnia) dochody budżetowe w kwocie łącznej 54.754 tys. zł wykonane zostały w wysokości 94.640,7 tys. zł (2016 r. - 89.757,3 tys. zł), tj. w 172,8%, w tym zrealizowane bezpośrednio przez IWsp SZ w kwocie 6.422,9 tys. zł (2016 r. - 2.759,8 tys. zł), tj. w 642,3%.

Zaplanowane na 2017 r. Inspektoratowi Wsparcia SZ (wraz z 57 podległymi dysponentami trzeciego stopnia) wydatki budżetowe w kwocie łącznej 15.245.260 tys. zł wykonane zostały w wysokości 16.194.082,3 tys. zł (2016 r. - 15.393.293,8 tys. zł), tj. prawie w 100%, w tym wydatki IWsp SZ zrealizowane bezpośrednio z rachunku bankowego dysponenta drugiego stopnia - 192.675,5 tys. zł (2016 r. - 144.892,2 tys. zł).

Zbadane w trakcie kontroli wydatki wykonane przez IWsp SZ (bezpośrednio z rachunku bankowego dysponenta drugiego stopnia) w wysokości 128.920,1 tys. zł, tj. 66,9% wydatków wykonanych bezpośrednio przez IWsp SZ, dotyczyły realizacji umowy PL-D-TAE. Polegały na zakupie dolarów amerykańskich w kwocie 34.365,3 tys. USD i ich przelewie na wskazany w umowie rachunek bankowy. Stwierdzono, że dokonane przez IWsp SZ przelewy kwot dolarów amerykańskich były terminowe i w wysokości określonej w harmonogramie umowy PL-D-TAE.

Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli zapobiegających ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej i nie zdołały wyeliminować stwierdzonych błędów o charakterze systemowym.

NIK opiniuje pozytywnie łączne roczne sprawozdania: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowej jednostki budżetowej (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1). Pozytywna opinia odnosi się wyłącznie do prawdziwości kwot wykazanych w ww. sprawozdaniach budżetowych.

Ustalono, że sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ-1 za 2017 r. jednostkowe i na ich podstawie sporządzone sprawozdania łączne były dotknięte tymi samymi nieprawidłowościami, które szczegółowo opisano w Wystąpieniu pokontrolnym do Szefa IWsp SZ po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Z powyższych względów nie przedstawia się w niniejszym Wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wcześniej opisanych.

Rozporządzenie Ministra Finansów³, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. nie wyeliminowało nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli w 2016 i 2017 r. Kontrola wykazała, że po 1 stycznia 2018 r. wystąpiły następujące nieprawidłowości:

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. poz. 1911).

- 1) brak ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do kont: 130 Rachunek bieżący jednostki i 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych lub kont im przeciwstawnych (korespondujących),
- 2) brak ewidencji w kwotach brutto wynagrodzeń na koncie kosztów 404 Wynagrodzenia, funkcjonującego w korespondencji z kontem 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń; przyjęte w resorcie obrony narodowej rozwiązanie polegające na ewidencjonowaniu wynagrodzeń w kwotach netto nie zapewniało wykonania obowiązku w zakresie sporządzenia sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- 3) niezapewnienie obligatoryjnych elementów wchodzących w skład zapisu księgowego, tj. daty dokonania operacji gospodarczej (art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości⁴ - uor) oraz określenie rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji (art. 23 ust. 2 pkt 2 uor),
- 4) niezapewnienie niezmienności danych dla kategorii ekonomicznej pn. „Zaangażowanie” stanowiącej trwały element formularza sprawozdania Rb-28 w zamkniętym okresie sprawozdawczym.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego Wykonane dochody w 2017 r. przez IWsp SZ wraz z 57 podległymi dysponentami trzeciego stopnia wyniosły 94.640,7 tys. zł i były wyższe o 72,8% od kwoty planowanej (54.754 tys. zł). W porównaniu do dochodów wykonanych w 2016 r. były wyższe o 4.883,4 tys. zł (o 5,4%).

W najwyższej kwocie, wynoszącej 43.883,5 tys. zł, dochody budżetowe wykonano z wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) oraz w kwocie 23.553,5 tys. zł, z wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940).

Ustalono, że do końca 2016 r. ww. kwoty ujmowane były w ramach § 0970 Wpływy z różnych tytułów. IWsp SZ w 2016 r. dochody w § 0970 wykonał w 83.168,1 tys. zł, tj. 92,7% ogółu dochodów wykonanych w 2016 r. Ww. dochody sklasyfikowane w paragrafach 0950 i 0940 wprowadzone zostały przez Ministra Finansów od 1 stycznia 2017 r., tj. po zakończeniu procedowania projektu ustawy budżetowej na 2017 r. Skutkiem opóźnionego planowania dochodów powstała sytuacja, że dochodów w §§ 0950 i 0940 nie zaplanowano od 1 stycznia 2017 r., a w związku z tym prognoza dochodów w tych paragrafach była prezentowana w wysokości „0” tys. zł. Ustalono, że najwyższe kwoty dochodów w § 0950 zrealizowali nw. dysponenci: 1) Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu – 4,8 mln zł; 2) Komenda Portu Wojennego w Gdyni – 4 mln zł (od Gdańskiej Stoczni „Remontowej”); 3) 3. Regionalna Baza Logistyczna (3. RBLog) w Krakowie – 3,7 mln zł.

Szef Finansów IWsp SZ na główne przyczyny wpływające na wysokość wymierzanych kar wskazał, że „(...) upatruje się w niesolidnym, najczęściej nieterminowym wykonywaniu umów przez kontrahentów, jak również całkowitym odstępowaniu od ich wykonania. Problem dotyczy zarówno wykonawców jednorazowych jak i wykonujących usługi regularnie przez cały rok. Dysponenci argumentują, że zawierając umowy z kontrahentami nie zakładają, że ci nie wywiążą się z realizacji umów, gdyż często są to wykonawcy doświadczeni, podejmujący współpracę po raz kolejny”.

⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości Dz.U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

Ustalono, że w planowaniu i wykonaniu w 2017 r. dochodów w § 0940 Wpływy z tytułu rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych, największe różnice wystąpiły u trzech dysponentów, tj.: 1) 2. RBLog w Warszawie, gdzie dochody zaplanowano w kwocie 3 tys. zł, a wykonano w kwocie 8.366 tys. zł, tj. z wpływów uzyskanych ze zwrotu podatku VAT i podatku akcyzowego z Urzędu Skarbowego. Dochody z omawianego tytułu dysponent pierwotnie ujął w § 0970 (który dotyczył innej treści ekonomicznej); 2) IWsp SZ (realizujący dochody bezpośrednio), dochody zaplanowano w kwocie 1.000 tys. zł, a wykonano w kwocie 6.259 tys. zł. Wpływy uzyskano z rozliczeń zagranicznych, np. był to „(...) zwrot za godziny lotów samolotów w ramach godzin przekazanych do wspólnego koszyka Strategic Air Lift Coordination Cell – SALCC” (4.337,6 tys. zł; 3) 1. RBLog w Wałczu, dochody zaplanowano na kwotę 1,0 tys. zł, wykonano - 2.484 tys. zł. Dochody wykonane dotyczyły „(...) nieplanowanych zwrotów za faktury będące konsekwencją m.in. ugody sądowej oraz skutecznego wezwania do zapłaty”.

NIK zwraca uwagę na potrzebę większego zaangażowania Szefostwa Finansów IWsp SZ w proces prognozowania dochodów budżetowych przez podległych dysponentów, w celu poprawy realności tego prognozowania. NIK zwraca uwagę, uwzględniając specyfikę tych dochodów, tj., że są one niepodatkowe oraz często mają charakter jednorazowy.

(dowód: akta kontroli str. 397-412)

Na koniec 2017 r., w IWsp SZ oraz podległych jednostkach budżetowych wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 143.660,2 tys. zł, które były niższe od należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r. o 11.230,9 tys. zł (o 7,3%). Dotyczyły głównie trzech źródeł: § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 63.562 tys. zł (44,2% ogółu należności pozostałych do zapłaty); § 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 43.889,9 tys. zł (30,6%); § 0920 Pozostałe odsetki – 34.032 tys. zł (23,7%).

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 137.979,8 tys. zł i były wyższe o 16.617,7 tys. zł, tj. o 13,7%, od zaległości na koniec 2016 r. Ustalono, że wzrost zaległości nastąpił w związku z przekształceniem się należności budżetowych powstałych w 2017 r. w zaległości, bowiem należności te z dniem 31.12.2017 r. stały się wymagalne. Szef Finansów IWsp SZ odnośnie podjętych działań windykacyjnych wobec zaległości stwierdził, że „(...) działania windykacyjne będą prowadzone w późniejszych okresach”.

Analiza należności pozostałych do zapłaty na koniec 2017 r. w porównaniu do 2016 r. u 58 dysponentów wykonujących plany finansowe dochodów budżetowych wykazała, że trzy wojskowe jednostki budżetowe (wjb) miały dominujący udział w wysokości tych należności (według stanu na koniec 2017 r.), tj.:

- Komenda Portu Wojennego w Gdyni – stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 58.607,7 tys. zł (2016 r. – 58.609,1 tys. zł), tj. 42,4% pozostałych należności ogółem; powyższe należności prawie w całości były zaległe (58.554 tys. zł);
- Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie – stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 15.123,2 tys. zł (2016 r. – 14.398,6 tys. zł), tj. 10,6% pozostałych należności ogółem; w powyższych należnościach zaległości wynosiły 14.654,1 tys. zł;
- 17. Terenowy Oddział Lotniskowy w Gdańsku – stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 8.922,2 tys. zł (6,5%); powyższe należności prawie w całości były zaległe.

Na pozytywne podkreślenie zasługują działania podjęte przez 14. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Poznaniu w zakresie windykacji należności. Działania te spowodowały, że w 2017 r. 14. WOG zwindykował kwotę 22.821,2 tys. zł z kwoty pozostającej do zwindykowania na koniec 2016 r. w wysokości 23.001,4 tys. zł. Zmniejszono tym samym stan należności pozostałych do spłaty do kwoty 180,2 tys. zł.

Ustalono, że z kwoty zaległości na koniec 2017 r. wynoszącej 137.979,8 tys. zł, działania windykacyjne w stosunku do kwoty 97.178,4 tys. zł (70,4% zaległości) prowadzone były przez

instytucje spoza resortu obrony narodowej (syndyk masy upadłości, sąd - komornik, Prokuratoria Generalna RP). W związku z powyższym, tj. do czasu zakończenia działań przez ww. instytucje, działania IWsp SZ i jednostek mu podległych są ograniczone.

W zakresie działania IWsp SZ i podległych mu dysponentów pozostawały zaległości na łączną kwotę 40.801,4 tys. zł. Szef Finansów IWsp SZ odnośnie egzekucji tych zaległości podał m.in., że „(...) zgromadzone informacje w obszarze dochodzenia należności, procedowanych w IWsp SZ i u podległych dysponentów środków budżetowych nie budzą wątpliwości co do prawidłowości prowadzonych postępowań zmierzających do ich wyegzekwowania”.

Powyższa ocena oparta została na wiedzy pozyskiwanej przez IWsp SZ z zestawu aplikacji do gromadzenia i monitorowania informacji na temat stanu należności. Zastosowane w IWsp SZ narzędzia informatyczne w stosunku do należności, w tym zaległości, minimalizowały ryzyko wystąpienia przedawnień w tym obszarze.

Działania podjęte przez IWsp SZ w obszarze należności budżetowych w oparciu o funkcjonujące aplikacje na Portalu Pracy Grupowej⁵ do gromadzenia danych dotyczących należności budżetowych zostały przebudowane i udostępnione wszystkim dysponentom środków budżetowych w resorcie obrony narodowej.

Szef Finansów IWsp SZ w wyjaśnieniu podał m.in., że podległe mu Szefostwo „(...) po raz pierwszy będzie administrowało i przekazywało dane Dyrektorowi Departamentu Budżetowego MON w informacji sporządzonej wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. za wszystkich dysponentów środków budżetowych w resorcie obrony narodowej”.

Ponadto ustalono, że IWsp SZ kontynuował działania rozpoczęte w 2016 r. przez utworzony w Szefostwie Finansów IWsp SZ Oddział Rozliczeń Międzynarodowych (ORM). Celem działalności ORM było usprawnienie procesu weryfikacji salda należności dotyczących nierozliczonego wsparcia państwa gospodarza (HNS) oraz egzekwowanie należności z tego tytułu. Scentralizowanie systemu monitorowania i obciążania sojusznicznych wojsk obcych za udzielone im wsparcie HNS, pozwoliło osiągnąć wymierne efekty w postaci wyegzekwowania zarówno zaległych, jak i bieżących wierzytelności strony polskiej.

Stan należności z tytułu udzielonego HNS na 31 grudnia 2017 r. wyniósł 12.389,2 tys. zł, w tym zaległości (należności wymagalne) – 5.595,1 tys. zł. Stan zaległości na koniec 2015 r. wynoszący 30.101,3 tys. zł, na koniec 2017 r., wskutek działań ORM zmniejszył się o ponad 81%, tj. do kwoty 5.677 tys. zł.

ORM w 2017 r. wystawił ogółem 262 dowody księgowe za udzielone wsparcie wojskom obcym na kwotę 30.568,6 tys. zł. Z powyższej kwoty uzyskano wpływy w wysokości 18.718,6 tys. zł, a do spłaty pozostała kwota 11.462,9 tys. zł, w tym kwota wymagalna wynosiła 4.960 tys. zł. Na pozostałą kwotę składały się dowody księgowe z terminem płatności w 2018 r. (stosowane jest 60-dniowe odroczenie terminu płatności).

(dowód: akta kontroli str. 6 i 7, 613-624)

⁵ W uzasadnieniu do decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego MON Nr 40/DB z 24.07.2017 r. w sprawie wprowadzenia do działalności służbowej dysponentów środków budżetu państwa informatycznego narzędzia do ewidencji stanu należności, szkód w mieniu wojska, udzielonych ulgach oraz stanu dochodzonych należności, podano m.in., że dane w powyższym zakresie były gromadzone w formularzach MS EXCEL. „Obowiązujący system obciążony był dużą pracochłonnością komórek finansowych dysponentów m.in. z uwagi na ręczny charakter wprowadzania danych. (...) mankamentów tych pozwala uniknąć opracowany przez IWsp SZ projekt oparty o Platformę SharePoint i tzw. Usługę Pracy Grupowej realizowanej w sieci MILNET-Z. (...) Nowy system umożliwi uzyskiwanie informacji o przebiegu procesu dochodzenia należności w nieporównywalnie większym zakresie niż dotychczasowy sposób zbierania danych (...). Administratorem witryny Pracy Grupowej będzie IWsp SZ, który posiada już doświadczenie w tym obszarze. Administrator, będzie również nadawał uprawnienia na podstawie wniosków pracownikom poszczególnych dysponentów, a także zarządzał będzie strukturą aplikacji, w oparciu o dane przekazywane przez Dyrektora Departamentu Budżetowego”.

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli nie ocenia wykonania budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów, w związku z nieprzeprowadzeniem kontroli dochodów, lecz z dokonaniem analizy porównawczej dochodów oraz należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego Wydatki budżetu państwa w 2017 r. dla IWsp SZ wraz z podległymi 57 dysponentami zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 15.245.256 tys. zł. W 2017 r. plan wydatków zwiększono do kwoty 16.200.302,8 tys. zł, tj. o 995.046,8 tys. zł (o 6,3%). W porównaniu do 2016 r. plan wydatków w 2017 r. wzrósł o 764.608,4 tys. zł (o 5%). Wykonane w 2017 r. wydatki (IWsp SZ wraz z podległymi 57 dysponentami) wyniosły 16.194.082,3 tys. zł, tj. w prawie 100% planowanych po zmianach. W porównaniu do wydatków wykonanych w 2016 r., w 2017 r. wydatki były wyższe o 5,2% (o 800.788,5 tys. zł). Niewykonane wydatki w 2017 r. wyniosły 6.220,5 tys. zł, z tego:

- 1) wydatki zablokowane przez Ministra Obrony Narodowej – 1.067,5 tys. zł, z tego:
 - a) w obszarze centralnych planów rzeczowych (cpr) – 398 tys. zł,
 - b) składki na ubezpieczenia zdrowotne żołnierzy – 492 tys. zł,
 - c) plan wydatków sądów wojskowych z tytułu kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego – 177,5 tys. zł,
- 2) wydatki niewykonane na kwotę 5.153 tys. zł, z tego:
 - a) w obszarze cpr na kwotę 4.191,1 tys. zł, z tego:
 - Plan Modernizacji Technicznej - 3.681,1 tys. zł,
 - Plan Inwestycji Budowlanych – 17,2 tys. zł,
 - Plan Zakupu Środków Materiałowych – 492,8 tys. zł,
 - b) pozostałe wydatki bieżące na kwotę 961,9 tys. zł, z tego:
 - fundusz nagród uznaniowych żołnierzy zawodowych – 204,1 tys. zł,
 - niezrealizowana część umowy na szkolenie personelu latającego – 169,1 tys. zł,
 - niezrealizowany plan wydatków sądów wojskowych z tytułu zasądzonych odszkodowań – 218,3 tys. zł,
 - pozostałe oszczędności po realizacji zadań – 370,4 tys. zł.

Plan wydatków IWsp SZ w 2017 r. został zwiększony z rezerw celowych (cz. 83) o łączną kwotę 980,2 tys. zł i w tej kwocie został wykonany. Wydatki z rezerw celowych skierowane zostały na realizację zadania pn. „Kompleksowa ochrona nieleśnych siedlisk przyrodniczych na terenach wojskowych w obszarze Natura 2000”. Na przedmiotowe zadanie przekazano plan na kwotę 471,9 tys. zł, który został zrealizowany w 100% (471,9 tys. zł). W zakresie rzeczowym zadania, zrealizowano usuwanie zakrzewienia Pustyni Błędowskiej oraz reportaż TV o pracach wykonanych w ramach przedmiotowego zadania. W ramach wydatków majątkowych (200 tys. zł) sfinansowano budowę punktu terenowego. Z innej pozycji rezerw celowych plan wydatków IWsp SZ zwiększony został o kwotę 508,3 tys. zł⁶ i wykonany w 100%. Ze środków z tej rezerwy celowej sfinansowano zadośćuczynienie wraz z ustawowymi odsetkami oraz kosztami procesowymi, na rzecz członków rodzin ofiar katastrofy samolotu Tu-154 w pobliżu lotniska wojskowego Smoleńsk-Sewiernyj.

W 2017 r. w planie finansowym wydatków IWsp SZ dokonano ogółem 49 zmian, z tego 6 z inicjatywy Inspektoratu, a 43 z inicjatywy dysponenta części. Liczba zmian w omawianym planie była podobna do liczby zmian w 2016 r., tj. 50 (5 zmian z inicjatywy IWsp SZ, a 45 z inicjatywy dysponenta części). Zwiększenia w ww. zakresie dotyczyły głównie centralnych

⁶ Struktura kwoty 508,3 tys. zł była następująca: § 4580 - 123,5 tys. zł, § 4590 - 380 tys. zł oraz § 4610 - 4,8 tys. zł.

planów rzeczowych, i tak np. Plan Modernizacji Technicznej zwiększony został z kwoty 988,3 mln zł do kwoty 1.622,8 tys. zł, tj. o 64,2% - o kwotę 634,5 mln zł, podczas gdy Plan Inwestycji Budowlanych zmniejszony został z kwoty 1.327,2 tys. zł, do kwoty 1.210,9 mln, tj. o 8,8% - o kwotę 116,3 mln zł.

Wydatki wykonane w 2017 r. w kwocie 16.194.082,3 tys. zł poniesione zostały w trzech głównych obszarach zadaniowych: 1) wynagrodzenia⁷, w tym wynagrodzenia osobowe pracowników cywilnych wojska i uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, dla ponad 121 tys. osób, w tym dla ponad 85 tys. żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz ponad 36 tys. pracowników cywilnych wojska w kwocie łącznej 6.725.143 tys. zł; 2) realizacja centralnych planów rzeczowych w kwocie łącznej 3.387.684,6 tys. zł, w tym Planu Modernizacji Technicznej – 1.618.999,7 tys. zł, Planu Inwestycji Budowlanych – 1.210.436 tys. zł oraz Planu Zakupu Środków Materiałowych – 558.248,9 tys. zł; 3) pozostałe zadania logistyczne (wynikające z funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych) własne i zlecone, wykonane w kraju i zagranicą, sfinansowane wydatkami bieżącymi w łącznej wysokości 6.081.242,5 tys. zł.

Wydatki w zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń w ujęciu memoriałowym (kosztowym – według Rb-70) wykonane zostały w łącznej wysokości 6.722.130,1 tys. zł, tj. były wyższe od wykonanych w 2016 r. o 709.186,8 tys. zł (o 11,8%). Powyższe wydatki poniesiono na sfinansowanie zatrudnienia 121.886 osób, z tego 36.613 pracowników cywilnych wojska oraz 85.273 żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. W porównaniu do 2016 r., w 2017 r. nastąpił wzrost liczby zatrudnionych obsługiwanych przez IWsp SZ i podległych 57 dysponentów z liczby 118.529 osób do liczby 121.886 osób, tj. o 3.357 osób (o 2,8%).

Przeciętne wynagrodzenie brutto (z dodatkowym wynagrodzeniem lub uposażeniem albo nagrodą roczną) zatrudnionych (pracowników, żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy) w 2017 r. wyniosło 4.595,91 zł i było wyższe niż w 2016 r. o 368,43 zł, tj. o 9%.

Przeciętne wynagrodzenie brutto w 2017 r. w wiodących statusach zatrudnienia, tj.:

- 01 - pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (34.717 osób) wynosiło 3.888,27 zł i było wyższe niż w 2016 r. o 10%,
- 10 - żołnierze zawodowi i funkcjonariusze (85.273 osób) wynosiło 4.897,43 zł i było wyższe niż w 2016 r. o 8%.

Ustalono, że w 2017 r. obowiązywały postanowienia PUZP⁸. W wyjaśnieniu Szef Finansów IWsp SZ podał, że „(...) Wzorem lat ubiegłych występowały trudności w gospodarowaniu przez pracodawców funduszem wynagrodzeń w związku ze wzrostem dodatku za wysługę lat”.

Szef IWsp SZ w przedmiotowej sprawie wystąpił do Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON⁹ pismem nr 14996/17 z 14 kwietnia 2017 r.¹⁰ W dalszych wyjaśnieniach Szef Finansów IWsp SZ podał: „(...) Zdaniem IWsp SZ przedmiotowa kwestia może zostać systemowo rozstrzygnięta wyłącznie na etapie trwających rokowań strony społecznej i resortowej nad

⁷ Wynagrodzenia – wydatki realizowane w §§ 4010-4070.

⁸ PUZP – „Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla Pracowników Wojskowych Jednostek Organizacyjnych Sfery Budżetowej” (sygnatura Kadr 63/68). Jest to wewnątrzresortowy akt normalny obowiązujący w resorcie obrony narodowej.

⁹ Do zadań Departamentu Spraw Socjalnych MON należy w szczególności kształtowanie systemu zatrudnienia i wynagradzania pracowników oraz monitorowanie realizacji wydatków na wynagrodzenia, w tym nadzorowanie przestrzegania przepisów prawa pracy – zgodnie z § 32 ust. 3 pkt 3 lit. C załącznika do zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.).

¹⁰ W przedmiotowej kwestii w Wystąpieniu pokontrolnym NIK (nr KON.410.001.03.2017) zawarto zapis: „NIK zwraca uwagę na pilną potrzebę ponownego wystąpienia Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ do Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON o systemowe rozwiązanie finansowania zwiększonego dodatku z tytułu wysługi lat. Bezsprzeczne jest, że dotyczy to grupy prawie 34 tys. pracowników wojska, tj. 94% zatrudnionych w resorcie obrony narodowej o statusie zatrudnienia (01). NIK stoi na stanowisku, iż prowadzenie działań w kierunku likwidacji tego uprawnienia jest wysoce niekorzystne dla resortu ze względu m.in. na fakt, że dotyczy to pracowników o najniższych stawkach wynagrodzeń, a spadek bezrobocia w kraju odwraca relacje z rynku pracodawcy na rynek pracownika. Ponadto zauważyć należy, że uprawnienie to przysługuje pracownikom z najwyższym stażem pracy”.

zmianami PUZP (w spotkaniach roboczych zespołu do spraw stosowania w resorcie obrony narodowej ponadzakładowych układów zbiorowych pracy uczestniczy przedstawiciel Szefa IWsp SZ)¹¹.

W 2017 r. wydatki poniesione w § 4580 Pozostałe odsetki, wyniosły 1.021,1 tys. zł¹². W 2016 r. wydatki w ww. zakresie wyniosły 1.673,1 tys. zł i były wyższe od wykonanych w 2017 r. o 652 tys. zł, tj. o 39%. Wydatki w tym zakresie dotyczyły zapłaty odsetek za opóźnienie spłaty zobowiązań, które przekształciły się w zobowiązania wymagalne i skutkowały naliczeniem i zapłatą odsetek (tzw. karnych).

Ustalono, że podstawę wykonanych wydatków zakwalifikowanych do § 4580 Pozostałe odsetki, w 2017 r. stanowiły w głównej mierze zasądzone wyroki sądu lub ugody zawarte pomiędzy Skarbem Państwa a członkami rodzin osób poległych w katastrofie lotniczej samolotu Tu-154 pod Smoleńskiem (143,2 tys. zł). Ponadto znacząca kwota odsetek opłacona została przez RZL w Bydgoszczy, tj. 576,9 tys. zł, w związku z wykonaniem wyroku sądu, który zasądził odszkodowanie za utratę wartości nieruchomości po utworzeniu strefy ograniczonego użytkowania wokół lotniska w Łasku. W przedstawionych powyżej dwóch przypadkach odsetki w latach 2016-2017 zapłacone zostały w podobnej wysokości. W kwestii wyjaśnienia przyczyny spadku kwoty zapłaconych odsetek w 2017 r. o ponad 39% Szef Finansów IWsp SZ podał m.in., że „ (...) spadek zapłaconych odsetek w 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. wynika z incydentalnego przypadku zapłaty przez 11. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Bydgoszczy odsetek w kwocie 475 tys. zł na podstawie wyroku Sądu Okręgowego utrzymanego przez Sąd Apelacyjny zasądzającego rentę uzupełniającą dla pracownika Szpitala Wojskowego we Wrocławiu”.

Wykazane przez IWsp SZ (łącznie z podległymi dysponentami) w łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2017 r. zobowiązania wyniosły 636.694,5 tys. zł, z tego z tytułu dodatkowego wynagrodzenia lub nagrody rocznej oraz dodatkowego uposażenia rocznego – 483.977,2 tys. zł oraz pozostałe zobowiązania – 152.717,3 tys. zł¹³ i były one wyższe niż wykazane w 2016 r. o 278.874,6 tys. zł, tj. o 77,9%.

W 2018 r. dysponenci środków budżetowych trzeciego stopnia podlegli IWsp SZ wykazali w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 za 2017 r. zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i uposażenia rocznego. Powyższe zobowiązania wykazane zostały na podstawie polecenia Dyrektora Departamentu Budżetowego MON (pismo nr 63/DB z dnia 5 stycznia 2018 r.). Przesłankę do wydania tego polecenia stanowiły wnioski NIK z kontroli przeprowadzonych w poprzednich latach w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polegającymi na nieujmowaniu ww. zobowiązań w sprawozdaniu budżetowym Rb-28. Ponadto Szef Finansów IWsp SZ podał w wyjaśnieniu, że „Skala problemu nieujmowania w sprawozdaniach Rb-28 zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia oraz uposażenia rocznego, pomimo naruszenia tym samym zasady memoriału zawartej w art. 6 ustawy o rachunkowości, stała się przedmiotem wielu wystąpień IWsp SZ do Departamentu Budżetowego MON, szczególnie w obliczu wdrożenia ZWSI RN u większości dysponentów podległych Szefowi IWsp SZ”. Ponadto Szef Finansów IWsp SZ podkreślił, że „Problemem samym w sobie, co nie wybrzmiało nigdy wprost w korespondencji Departamentu Budżetowego MON, była funkcjonalność ZWSI RON, która obliżowała do prowadzenia ewidencji zobowiązań

¹¹ Na podstawie pkt. 10 decyzji Nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie powołania pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw Współpracy ze Związkami Zawodowymi oraz nieetatowego Zespołu do stosowania w resorcie obrony narodowej ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 99, ze zm.) rozkazem Szefa IWsp SZ do prac w składzie zespołu wyznaczony został Szef Oddziału Wydatków Osobowych i Spraw Socjalnych Szefostwa Finansów IWsp SZ.

¹² Na kwotę 1.021,1 tys. zł składały się kwoty wykazane w poszczególnych rozdziałach: 75201 Wojska Lądowe – 33,3 tys. zł; 75202 Siły Powietrzne – 30,7 tys. zł; 75303 Marynarka Wojenna – 7,4 tys. zł; 75220 Zabezpieczenie wojsk – 820,1 tys. zł; 75295 Pozostała działalność – 129,0 tys. zł; 75503 Sądy wojskowe – 0,6 tys. zł.

¹³ Na zobowiązania pozostałe wynoszące 152.717,3 tys. zł składały się zobowiązania z tytułu: zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) w kwocie 3.745,4 tys. zł; zakupu środków żywności (§ 4220) – 1.988,5 tys. zł; zakupu energii (§ 4260) – 31.439,4 tys. zł; zakupu usług remontowych (§ 4270) – 7.674,7 tys. zł; zakupu usług zdrowotnych (§ 4280) – 571,1 tys. zł; zakupu pozostałych usług (§ 4300) – 30.251,2 tys. zł.

na poszczególnym kontrahencie, do którego podpisane są konta księgi głównej, a nie na koncie syntetycznym w jednej łącznej kwocie. Prowadząc ewidencję w SI KRAB dysponenti dokonywali zapisów na kontach w kwotach zbiorczych, natomiast w ZWSI RON ze względu na jego specyfikę należało dokonywać zapisów częściowych na podstawie zatwierdzonych list do wypłaty”.

Ustalono, że 2017 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły, podobnie jak i w 2016 r.

W 2017 r. IWsp SZ wykonał bezpośrednio wydatki budżetowe w kwocie 192.675,5 tys. zł. Wydatki wykonane zostały bezpośrednio z rachunku bankowego dysponenta drugiego stopnia. W porównaniu do wykonanych wydatków budżetowych w 2016 r. wydatki były wyższe o 47.783,3 tys. zł (o 32,9%). Wydatki wykonane zostały głównie w rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk, na kwotę 190.196,5 tys. zł oraz w pięciu paragrafach¹⁴.

Wydatki wykonane bezpośrednio przez IWsp SZ dotyczyły pięciu obszarów zadaniowych: 1) składki do wspólnych budżetów jednostek wielonarodowych (centra doskonalenia oraz dowództwa korpusów) - 13.395 tys. zł; 2) składki do innych organizacji międzynarodowych (m.in. The Strategic Airlift Capability SAC C-17, COSMO – Sky Med., Seconda Generazione System – CSG – COSMO, Land Combat Missiles Weapon System Partnership – SPIKE Project – SPIKE, Naval Logistics Support Project – NL SP, The Strategic Airlift Interim Solution – SALIS) - 47.320 tys. zł; 3) szkolenie pilotów samolotów F-16 i C-130 w USA (w ramach programu FMS – umowa PL-D-TAE) – 128.784 tys. zł; 4) remont rakiet (w ramach programu FMS – umowa PL-P-GBA) – 2.479 tys. zł; 5) wypłaty odszkodowań dla rodzin żołnierzy, którzy zginęli podczas wykonywania obowiązków służbowych – 690 tys. zł.

Próba wydatków do badania ustalona została według doboru celowego w kwocie 128.920,1 tys. zł, tj. 66,9% wydatków wykonanych bezpośrednio przez IWsp SZ (192.675 tys. zł). Wydatki te sklasyfikowano w tzw. „układzie tradycyjnym” w rozdziale 75220 i § 4300, a w układzie zadaniowym - w podzadaniu 11.1.4. Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań. Wydatki wykonane zostały na rzecz ww. umowy PL-D-TAE. Polegały one na zakupie dolarów amerykańskich w kwocie 34.365,3 tys. USD i ich przelewie na wskazany w umowie rachunek bankowy. Przelewu dolarów do USA w ww. kwocie dokonano w czterech transzach, tj.:

- 1) 7.627,5 tys. USD – 9 marca 2017 r. (termin wymagalny – 15 marca 2017 r.; wydatek w PLN – 31.428,3 tys. zł);
- 2) 8.486,5 tys. USD – 8 czerwca 2017 r. (termin wymagalny – 15 czerwca 2017 r.; wydatek w PLN – 31.931,3 tys. zł);
- 3) 9.043,0 tys. USD – 8 września 2017 r. (termin wymagalny – 15 września 2017 r.; wydatek w PLN – 32.330,4 tys. zł);
- 4) 9.208,3 tys. USD – 8 grudnia 2017 r. (termin wymagalny – 15 grudnia 2017 r.; wydatek w PLN – 33.230,1 tys. zł).

Ustalono, że nieprawidłowości powstałe od 2014 r. dotyczące głównie prawnego umocowania 31. BLT w Poznaniu Krzesinach i od 2015 r. IWsp SZ, jako płatników Rządu RP niewskazanych imiennie w treści umowy PL-D-TAE, były w 2017 r. systematycznie eliminowane. Stwierdzono, że powyższe zasadnicze nieprawidłowości zostały usunięte w dniu 6 lutego 2018 r., czego dowodem jest przekazana przez Ambasadę USA w Warszawie informacja dotycząca uznania, przez właściwe władze realizujące umowę PL-D-TAE w imieniu Rządu USA, IWsp SZ jako prawnego płatnika Rządu RP. Kwartalne rozliczenia finansowo-kosztowe DD-FORM 645 za lata poprzednie i 2017 r., od 6 lutego 2018 r. stały się prawnymi dowodami księgowymi i podlegają zaksięgowaniu w bilansie i rachunku zysków i strat IWsp SZ. Główny Księgowy IWsp SZ prowadzi działania księgowe w celu doprowadzenia w terminie do 30 kwietnia 2018 r. do pełnej zgodności ww. sprawozdań finansowych ze stanem rzeczywistym.

W ocenie NIK, podjęte przez Inspektorat działania zmierzają w kierunku usunięcia wszystkich nieprawidłowości powstałych podczas realizacji umowy PL-D-TAE w latach 2014-2017.

¹⁴ W poszczególnych paragrafach wykonano wydatki w kwotach: 1) § 4270 – 2.479 tys. zł; 2) 4300 – 143.898,2 tys. zł; 3) § 4540 – 45.608,1 tys. zł; 4) § 4590 – 690 tys. zł; 5) § 4610 – 0,1 tys. zł.

Podkreślić należy, że opisane powyżej działania stanowiły wykonanie wniosku NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r.

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

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego Inspektoratowi Wsparcia SZ w 2017 r. ustalono wydatki w układzie zadaniowym w ramach funkcji 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, na zadanie 11.1. *Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP* (zadanie priorytetowe¹⁵) w wysokości 15.934.522,6 tys. zł. Wydatki wykonane zostały w kwocie łącznej 15.934.522,6 tys. zł, tj. w 100%, z tego wydatki majątkowe - 1.780.085 tys. zł oraz pozostałe wydatki bieżące - 14.154.437,5 tys. zł.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶, IWsp SZ był zwolniony z prezentowania celów i mierników m.in. zadania 11.1.

W ramach zadania 11.1. wykonane wydatki w kwocie 15.934.522,6 tys. zł, dotyczyły dwóch obszarów, tj. utrzymania i rozwoju (modernizacji) Sił Zbrojnych. I tak:

- 12.546.838 tys. zł wydatkowano na utrzymanie Sił Zbrojnych RP, w tym: Wojsk Lądowych – 3.105.301,4 tys. zł, Sił Powietrznych – 1.495.957,2 tys. zł, Marynarki Wojennej – 592.318 tys. zł oraz Zabezpieczenie wojsk (logistyczne, realizowane przez IWsp SZ) – 6.866.407,1 tys. zł; w całości były to pozostałe wydatki (bieżące);
- 3.387.684,6 tys. zł wydatkowano na rozwój Sił Zbrojnych RP (w resorcie obrony narodowej określane jako „modernizacyjne”), tj. na realizację trzech centralnych planów rzeczowych: Planu Modernizacji Technicznej (PMT) – 1.618.999,7 tys. zł, Planu Inwestycji Budowlanych (PBI) – 1.210.436,0 tys. zł oraz Planu Zakupów Środków Materiałowych (PZŚM) – 558.248,9 tys. zł.

Wydatki poniesione na modernizację Sił Zbrojnych w ramach zadania 11.1. w poszczególnych podzadaniach (11.1.1.-11.1.8.) oraz uzyskane efekty rzeczowe, o których mowa w art. 162 ust.

¹⁵ Rada Ministrów opracowała i dołączyła do projektu budżetu państwa na 2017 r. „Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2017 rok i dwa kolejne lata”, w którym m.in. zadaniu 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, nadała status priorytetowego zadania państwa. Rada Ministrów określiła, że „Realizacja zadania zorientowana jest na osiągnięcie odpowiedniego rozwoju zdolności strategicznych do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu, zwiększeniu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych, jak również na wzmocnienie potencjału bojowego. (...) Środki publiczne przeznaczone także są m.in. na szkolenia Sił Zbrojnych RP i utrzymanie ich gotowości bojowej. (...) Zapewniane jest zabezpieczenie logistyczne i medyczne zdolności operacyjnych, jak również zakwaterowanie SZ RP. Zadanie obejmuje najważniejszy program dotyczący obronności kraju – tj. program wieloletni „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”. Zadanie realizowane jest przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Agencję Mienia Wojskowego oraz Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Celem zadania jest: „(...) osiągnięcie wymaganego poziomu rozwoju strategicznych zdolności do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu oraz wzmocnienie potencjału bojowego i zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych”. Prognozowana skonsolidowana kwota wydatków na realizację zadania w latach 2017-2019 wynosi – 87,3 mld zł, w tym na 2017 r. – 27,3 mld zł. Miernikiem służącym do pomiaru stopnia realizacji zadania był określony przez Ministra Obrony Narodowej miernik: Wskaźnik osiągnięcia wymaganego poziomu dostępności sił (relacja poziomu posiadanego do wymaganego (w %)). Szczegółowy sposób wyliczania i wartość miernika stanowią informację niejawną - zgodnie z ust. 64 pkt 11 załącznika nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017, nie są prezentowane ze względu na bezpieczeństwo państwa.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766). W § 8 określono: „Dysponentom części budżetowych mogą zezwolić dysponentom drugiego i trzeciego stopnia na nieujmowanie w sprawozdaniu informacji, dotyczących celów i mierników, w zakresie, w jakim dysponują niezbędnymi danymi do sporządzenia sprawozdań łącznych”.

3 ustawy o finansach publicznych, w zakresie poszczególnych cpr (PMT, PIB, PZŚM) przedstawiały się następująco:

- 1) 11.1.1. *Zdolność do dowodzenia Siłami Zbrojnymi*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 83.465,7 tys. zł, w tym PMT – 32.894,1 tys. zł, zrealizowano m.in. zadanie pn. „*Modyfikacja Zintegrowanego Węzła Teleinformatycznego KTSwp >>JAŚMIN<<*” w liczbie 23 kompletów za łączną kwotę 27.988,9 tys. zł; w ramach PIB wydatkowano kwotę 50.571,6 tys. zł, z której przykładowo, po wydatkowaniu 5.946,5 tys. zł, zakończono zadanie inwestycyjne o wartości kosztorysowej 16.534,3 tys. zł pn. „*Termomodernizacja i dostosowanie budynku nr 91 do przepisów ppoż., wykonanie systemów alarmowych, sieci strukturalnych oraz przebudowa wentylacji*”, w kompleksie koszarowym Nr 2836 we Wrocławiu;
- 2) 11.1.2. *Zdolność do rozpoznania*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 36.034,7 tys. zł, w tym PMT – 15.052,3 tys. zł, zakupiono m.in. sprzęt i oprogramowanie do wytwarzania i archiwizacji cyfrowych produktów geograficznych za kwotę łączną 8.772,8 tys. zł; w ramach PIB wydatkowano kwotę 20.982,4 tys. zł, z której przykładowo, po wydatkowaniu 7.184,3 tys. zł, zakończono zadanie inwestycyjne o wartości kosztorysowej 14.313,7 tys. zł pn. „*Adaptacja budynku nr 87 do potrzeb systemu CHRONOS*”, w kompleksie koszarowym Nr 0481 w Przasnyszu;
- 3) 11.1.3. *Zdolność do rażenia sił przeciwnika*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 211.092,2 tys. zł, w tym PMT – 1.280 tys. zł, zakupiono m.in. 2 komplety urządzenia rozgłoszeniowego na samochodzie „*BARYTON*”; w ramach PIB wydatkowano kwotę 209.812,2 tys. zł, z której przykładowo, po wydatkowaniu 4.656,9 tys. zł, zakończono zadanie inwestycyjne o wartości kosztorysowej 22.120 tys. zł pn. „*Przebudowa budynku garażowego nr 40*”, w kompleksie koszarowym Nr 4310 w Dziwnowie;
- 4) 11.1.4. *Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 2.503.628 tys. zł, w tym PMT – 1.485.383 tys. zł, zakupiono m.in. sprzęt warsztatowy za łączną kwotę 47.389,5 tys. zł, cysterny do przewozu i dystrybucji wody CW-10 w liczbie 25 kompletów za kwotę łączną 36.285 tys. zł oraz zmodernizowano samochody Star 266 do wersji Star 266/M2 z dostosowaniem i wyposażeniem ruchomego warsztatu służby Uzbrojenia i Elektroniki w liczbie 4 kompletów za kwotę łączną 29.400 tys. zł; na remonty SpW wydatkowano łącznie kwotę 1.016.043,6 tys. zł - z tej kwoty głównie wydatkowano na remont jednostek pływających Marynarki Wojennej oraz mechanizmów okrętowych, wynikający z bieżących potrzeb eksploatacyjnych w łącznej wysokości 104.401,5 tys. zł; wyremontowano statki powietrzne oraz silniki do śmigłowców za kwotę łączną 100.935 tys. zł; przeprowadzono remont główny (kapitalny) śmigłowców Mi-8 w liczbie 4 śmigłowców za kwotę łączną 80.000 tys. zł; na remonty sprzętu rakietowego (w asortymencie) wydatkowano łącznie 76.053,5 tys. zł; w ramach PIB wydatkowano kwotę 461.196,1 tys. zł, którą wydatkowano na realizację 161 zadań inwestycyjnych, z których w 2017 r. zakończono 30, tj. 18,6%; przykładowo po wydatkowaniu 50.062,8 tys. zł zakończono zadanie inwestycyjne o wartości kosztorysowej 137.887,2 tys. zł pn. „*Budowa wielkopowierzchniowego, wielobranżowego składu materiałowego*” dla potrzeb 1. RBLog w kompleksie koszarowym Nr 1758 w Pile; na kolejne zadanie inwestycyjne wydatkowano w 2017 r. 19.793,1 tys. zł i je zakończono - było to zadanie pn. „*Przebudowa PST w Wierzbiniach w zakresie myjni pojazdów, placów postojowych, budynku warsztatowego oraz ogrodzenia terenu*” w kompleksie koszarowym Nr 0590 w Bemowie Piskiem, którego wartość kosztorysowa wynosiła 55.916,1 tys. zł; w ramach PZŚM wydatkowano 557.048,9 tys. zł na zabezpieczenie potrzeb okresu mobilizacji i wojny - w zakresie zapasów zakupiono: materiałów pędnych i smarów za 313.208,9 tys. zł; przedmiotów umundurowania i wyekwipowania za 95.714,8 tys. zł; żywności na zapasy wojenne za

97.870,2 tys. zł; medycznych środków materiałowych za 24.410,8 tys. zł; środków bojowych za 25.410,8 tys. zł;

- 5) 11.1.5. *Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 170.236,9 tys. zł, w tym PMT – 59.859,6 tys. zł, zakupiono m.in. zespoły prądotwórcze o mocy większej niż 2 kW w liczbie 427 agregatów za kwotę łączną 16.603 tys. zł oraz zestawy do rozbudowy linii energetycznych w liczbie 12 kompletów za kwotę łączną 8.044 2 tys. zł; w ramach PIB wydatkowano kwotę 110.377,3 tys. zł, w ramach której realizowano w 2017 r. 76 zadań inwestycyjnych, w tym zakończono 25, tj. 32,9%; przykładowo po wydatkowaniu 3.601,1 tys. zł, zakończono zadanie inwestycyjne o wartości kosztorysowej 7.349,6 tys. zł pn. „*Dostosowanie 15 magazynów środków bojowych do obowiązujących wymogów*”, w kompleksie koszarowym Nr 4222 w Darłowie;
- 6) 11.1.6. *Uzupełnienie i mobilizacja wojsk*; w ramach PMT na 2017 r. nie planowano zadań do realizacji i ich nie realizowano; w ramach PIB wydatkowano kwotę w wysokości 339,4 tys. zł na realizację 2 zadań będących w toku realizacji; zadania realizowane były na rzecz wojskowych komend uzupełnień w Kołobrzegu i Lesznie, w kompleksach koszarowych odpowiednio Nr 1556 i Nr 5449;
- 7) 11.1.7. *Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystanie doświadczeń*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 234.858,7 tys. zł, w tym w ramach PMT – 18.672,2 tys. zł, zakupiono m.in. 4 komplety krytych mobilnych strzelnic ćwiczebnych w kontenerze za kwotę łączną 7.480 tys. zł oraz urządzenie techniczne stanowiące wyposażenie bazy garnizonowej za kwotę łączną 6.917,9 tys. zł; w ramach PIB wydatkowano kwotę 216.186,5 tys. zł, w ramach której w 2017 r. realizowano 71 zadań, w tym zakończono w 2017 r. 7, tj. 9,9%; przykładowo po wydatkowaniu 12.133,9 tys. zł zakończono zadanie inwestycyjne o wartości kosztorysowej 15.377 tys. zł pn. „*Budowa centrum symulatorów AGPT dla OSL*” w kompleksie koszarowym Nr 8676 w Świętoszowie;
- 8) 11.1.8. *Informatyzacja, kierowanie i zarządzania resortem obrony narodowej*; z wydatkowanej kwoty w wysokości 18.114,8 tys. zł, w tym PMT 1.992,6 tys. zł, zakupiono m.in. sprzęt informatyki i oprogramowanie dla jednostek wojskowych IWsp SZ za kwotę łączną 1.217,4 tys. zł; w ramach PIB wydatkowano 16.122,2 tys. zł na realizację w 2017 r. 5 zadań (w toku); w najwyższej kwocie wynoszącej 8 mln zł finansowano kontynuację zadania inwestycyjnego o wartości kosztorysowej 19.509,6 tys. zł pn. „*Adaptacja budynku nr 18 dla potrzeb Zespołu Zarządzania Wsparciem Teleinformatycznym*” w kompleksie koszarowym Nr 3336.

NIK zwraca uwagę, podobnie jak w 2016 r., na konieczność kontynuowania przez Szefa IWsp SZ działań zmierzających do uzyskiwania efektów rzeczowych ze wszystkich wykonywanych wydatków, zgodnie z dyspozycją art. 162 ust. 3 upr. Kontrola wykazała, że w 2017 r., podobnie jak w 2016 r., wystąpiły liczne przypadki dokonywania przez dysponentów podległych Inspektoratowi wydatków w formie udzielania zaliczek podczas realizacji planu inwestycji budowlanych. Należy przy tym podkreślić, że w 2017 r. inwestorzy budowlani udzielili zaliczek na uzyskanie przyszłych efektów rzeczowych w kwocie łącznej ponad 134 mln zł, tj. prawie dwukrotnie większej niż w 2016 r. (69 mln zł). NIK także zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia dyscypliny wykonawczej w zakresie realizacji wydatków w układzie zadaniowym w celu osiągnięcia wszystkich planowanych efektów rzeczowych.

(dowód: akta kontroli str. 341-396, 579-612)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. budżetu państwa przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Ocena częściowa

W 2017 r. IWsp SZ wykonał wydatki budżetowe prawie w 100%. Nieprawidłowości dotyczące realizacji umowy PL-D-TAE nie zostały spowodowane przez IWsp SZ, lecz wynikały z zapisów zawartych w tej umowie, gdyż organ zawierający umowę nie wskazał z imienia i siedziby płatnika rządu RP. Działania podjęte przez IWsp SZ we współdziałaniu z ISP DG RSZ doprowadziły do sytuacji uprawomocnienia IWsp SZ jako płatnika rządu RP. Zatem do realizacji przez IWsp SZ pozostały prace techniczno-księgowe w zakresie prawidłowego rozliczenia kosztów umowy w latach 2014-2019.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych/łącznych sprawozdań za 2017 r. przez IWsp SZ (dysponenta drugiego stopnia) i sprawozdań jednostkowych Inspektoratu:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Inspektorat na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych IWsp SZ (Rb-N i Rb-Z) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. IWsp SZ nie złożył w okresie do 15 marca 2018 r. do dysponenta części 29 Obrona narodowa, korekt sprawozdań budżetowych (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1, Rb-N oraz Rb-Z). Przyjęty system kontroli zarządczej zapewnił kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań, jednak bez możliwości eliminowania błędów systemowych.

Ustalono, że ww. sprawozdania budżetowe w 2017 r. nie były generowane, po odpowiednim przetworzeniu danych, wprost z użytkowanego podstawowego systemu finansowo-księgowego pod nazwą Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON), lecz pomocniczego systemu pn. SI SFINKS, użytkowanego od 2002 r.

Ustalono, że Departament Budżetowy MON od kwietnia 2018 r. zamierza wycofać system pomocniczy SI SFINKS z użytkowania, pomimo tego, że użytkowany podstawowy system finansowo-księgowy ZWSI RON nie posiada funkcjonalności przetwarzania i generowania bezpośrednio z systemu ww. sprawozdań budżetowych.

NIK zwraca uwagę na przedwczesność takiego zamiaru, ze względu na fakt, że podstawowy system, tj. ZWSI RON nie przetwarza i nie generuje bezpośrednio ww. sprawozdań budżetowych. Zdaniem NIK, wycofanie użytkowanego od ok. 2002 r. systemu pomocniczego SI SFINKS będzie możliwe, po doprowadzeniu do pełnej funkcjonalności ZWSI RON, tj. zgodności funkcjonowania tego systemu z ustawą o rachunkowości, w tym m.in. bezpośredniego generowania sprawozdań z tego systemu.

Ustalono, że sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ-1 za 2017 r. jednostkowe i na ich podstawie sporządzone sprawozdania łączne były dotknięte tymi samymi nieprawidłowościami, które szczegółowo opisano w Wystąpieniu pokontrolnym do Szefa IWsp SZ po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Z powyższych względów nie przedstawia się w niniejszym Wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wcześniej opisanych.

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Rb-23 i Rb-27 – dane wykazane w sprawozdaniach nie zostały przeniesione wprost z prowadzonych ksiąg rachunkowych, gdyż na koncie 130, w tym subkoncie 130-2 Dochody budżetowe, nie stosowano zasady zachowania czystości obrotów poprzez dokonywanie ujemnych zapisów technicznych do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt; w stosowanym przez IWsp SZ i podległe jednostki systemie księgowym pn. ZWSI RON, zamiast prowadzenia ksiąg rachunkowych z zachowaniem czystości obrotów wprowadzono mechanizm uzyskiwania czystości obrotów poprzez zastosowanie wbudowanego filtrowania danych umożliwiające prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych. Kolejną nieprawidłowość stanowił brak prowadzenia do tego konta szczegółowej ewidencji obrotów w ujęciu klasyfikacji dochodów budżetowych; nieprawidłowości dotyczące czystości obrotów na koncie 130-2 z dniem 1 stycznia 2018 r. zostały usunięte przez zmienione przepisy nowego rozporządzenia o rachunkowości i planach kont dla budżetu państwa; pozostały jednak nieprawidłowości polegające na nieprowadzeniu ewidencji szczegółowej (ksiąg pomocniczych) w układzie klasyfikacji budżetowej dochodów; kolejną nieprawidłowość stanowił brak prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, według podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów. Nowe rozporządzenie w sprawie rachunkowości w zasadach funkcjonowania konta 221 dopuściło, że *„Ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowej może być też stosowana alternatywnie na kontach korespondujących z kontem należności z tytułu dochodów budżetowych”*. Kontrola w IWsp SZ wykazała, że omawianej nieprawidłowości nie usunęło nowowprowadzone rozporządzenie; natomiast bezspornym pozostaje fakt, iż stosowany w resorcie obrony narodowej podstawowy system finansowo-księgowy pn. ZWSI RON nie posiada funkcjonalności w zakresie prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 (czy też konta 130, w tym subkonta 130-1 Wydatki budżetowe i subkonta 130-2 Dochody budżetowe), ani też na kontach korespondujących (przeciwstawnych) według podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów, tj. właściwych kont zespołów: 1 Środki pieniężne i rachunki bankowe, 2 Rozrachunki i rozliczenia, 3 Materiały i towary, 4 Koszty według rodzajów i ich rozliczenie, 7 Przychody, dochody i koszty, 8 Fundusze rezerwy i wynik finansowy.
2. Rb-28 dane do sprawozdania nie były przeniesione wprost z ksiąg rachunkowych, z powodu niestosowania obowiązującej zasady uzyskiwania czystości obrotów poprzez stosowanie ujemnego zapisu technicznego do błędnych zapisów, nadpłat itd. (opis szczegółowy nieprawidłowości przedstawiono przy opisie sprawozdania Rb-27). Omawianą nieprawidłowość wprost usunęło nowowprowadzone rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa. Kolejną nieprawidłowość stanowił brak ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków do subkonta 130-1. Przedmiotowej prawidłowości nie usunęło nowe rozporządzenie w sprawie rachunkowości i planów kont, ze względu na nieprowadzenie ww. ewidencji szczegółowej do subkonta wydatków budżetowych lub właściwych kont korespondujących z zespołów: 1,2,3,4,7 lub 8.

Rozporządzenie Ministra Finansów, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., nie wyeliminowało nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli w 2016 i 2017 r. Kontrola wykazała, że po 1 stycznia 2018 r. wystąpiły następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do konta 130 Rachunek bieżący jednostki, w tym konta 130-1 Wydatki budżetowe oraz 130-2 Dochody budżetowe jak również do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, do tych kot lub do kont korespondujących (przeciwstawnych). Ustalono, że w ZWSI RON oraz Wzorcowej Polityce

Rachunkowości taka szczegółowa ewidencja w układzie klasyfikacji budżetowej nie jest przewidziana, w związku z tym nie jest prowadzona na żadnym zespole kont, ze względu na fakt, że adres budżetowy (będący uszczegółowieniem klasyfikacji budżetowej) nie jest elementem rozbudowy analitycznej konta.

2. Powołane wyżej rozporządzenie określa obowiązek ewidencjonowania wynagrodzeń na kontach kosztów (404 Wynagrodzenia), które funkcjonują w powiązaniu (korespondencji) z kontem 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń w kwotach brutto. Ustalono, że w ZWSI RON kwoty wynagrodzeń księgowane są w ujęciu netto, a Wzorcowa Polityka Rachunkowości nakazała prowadzenie ewidencji wynagrodzeń w kwotach netto poprzez wprowadzenie zapisu *„Wszystkie potrącenia pracownicze wobec osób trzecich wynikające z naliczonych wynagrodzeń i uposażeń ewidencjonowane są na poszczególnych kontach rozrachunkowych właściwych dla rejestrowanego potrącenia”*. Stwierdzono również, że w przypadku potrzeby uzyskania szczegółowych danych dotyczących wpłaconych należności brutto, istnieje potrzeba posługiwania się programami kadrowo-płacowymi będącymi księgami pomocniczymi; powyżej opisane rozwiązanie, które jest przyjęte w resorcie obrony narodowej nie zapewniało wykonania obowiązku w zakresie sporządzenia sprawozdania budżetowego typu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.
3. Niezapewnienie obligatoryjnych elementów wchodzących w skład zapisu księgowego, tj. daty dokonania operacji gospodarczej (art. 23 ust. 2 pkt 1 uor) oraz określenie rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji (art. 23 ust. 2 pkt 2 uor). Wymienione elementy zapisu księgowego mają charakter obligatoryjny. Ustalono, że system ZWSI RON nie pozwala na wprowadzenie daty dokonania operacji gospodarczej, ponieważ rejestrację danych ogranicza jedynie do dwóch dat, tj. daty dowodu księgowego oraz daty księgowania. Powyższe braki powodują brak możliwości wyszukiwania zapisów w księgach rachunkowych według numeru identyfikacyjnego dowodu źródłowego, co w konsekwencji utrudnia w zakresie sprawowania nadzoru nad zapisami dokonanymi w księgach rachunkowych np. ewidencja listy wynagrodzeń w wielkościach brutto.
4. Niezapewnienie niezmienności danych dla kategorii ekonomicznej pn. „Zaangażowanie” stanowiącej trwały element formularza sprawozdania Rb-28 w zamkniętym okresie sprawozdawczym. Skutkiem tej nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie „Zaangażowanie” dochodzi do zmienności danych, nawet w złożonych sprawozdaniach z zamkniętego okresu sprawozdawczego.

(dowód akta kontroli str. 299-303, 247-293. 413-555, 699-705)

NIK zwraca uwagę na pilną potrzebę otwarcia architektury programowej systemu finansowo-księgowego pn. ZWSI RON i usunięcia powyżej opisanych nieprawidłowości, które naruszają kluczowe wymogi ustawy o rachunkowości. Pilność potrzeby ww. działań wynika z faktu, że system ZWSI RON jest stosowany w części 29 Obrona narodowa, przez wszystkich dysponentów (przez ponad 100 podmiotów budżetowych). Zatem każda powyższa nieprawidłowość ma charakter systemowy, ze względu na fakt, że dotyczy wszystkich dysponentów w części 29.

Ocena cząstkowa

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

Pozytywna opinia odnosi się wyłącznie do prawdziwości kwot wykazanych w ww. sprawozdaniach budżetowych. W IWsp SZ ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej i nie zdołały wyeliminować stwierdzonych błędów, które miały wyłącznie charakter

systemowy i wynikały z niepełnej skuteczności w podejmowaniu działań przez dysponenta części (Departament Budżetowy MON), na zgłaszane m.in. przez Szefostwo Finansów IWsp SZ uwagi, problemy, a nawet organizowane panele szkoleniowe, podczas których główni księgowi wojskowych jednostek budżetowych zgłaszali zauważone problemy i nieprawidłowości w wykorzystywaniu systemu finansowo-księgowego ZWSI RON. Przykładowo Szefostwo Finansów IWsp SZ w dniach 27-28 lutego 2018 r. przeprowadziło odprawę rozliczeniowo-zadaniową z głównymi księgowymi podległych dysponentów środków budżetowych trzeciego stopnia. Podczas tej narady Główny Księgowy IWsp SZ omówił nieprawidłowości dotyczące braku zgodności ZWSI RON z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie rachunkowości i finansów publicznych. Nieprawidłowości wynikające z wadliwego funkcjonowania od 2012 r. systemu ZWSI RON wskazywała również Najwyższa Izba Kontroli po kontrolach wykonania budżetu państwa w poszczególnych latach.

Ustalono, że z przedstawionymi nieprawidłowościami zgodził się przedstawiciel DB MON (biorący udział w odprawie) i zadeklarował przeprowadzenie weryfikacji procesów finansowych w ZWSI RON szczególnie w zakresie kont zespołów 1, 2, 4, 7, i ewentualnego (jeśli zaistnieje potrzeba) zamodelowania ich na nowo w systemie. Przyjęto, że powyższe zadanie ma zostać powierzone, utworzonemu dla potrzeb weryfikacji procesów, zespołowi składającemu się z przedstawicieli DB MON, I2¹⁷ oraz dysponentów drugiego stopnia, w tym IWsp SZ.

W ocenie NIK, przedstawione powyżej deklaracje odnośnie podjęcia działań przez DB MON, dają gwarancję, iż występujące nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu finansowo-księgowego pn. ZWSI RON będą usunięte, pod warunkiem, że DB MON wywiąże się ze swoich obowiązków jako organizatora systemu, centralnie wprowadzonego do obowiązkowego stosowania w części 29 Obrona narodowa programu finansowo-księgowego pn. ZWSI RON.

VI. 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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Kontynuowanie podjętych działań na rzecz doprowadzenia do bieżącego rozliczania przekazanych zaliczek pieniężnych w ramach umowy PL-D-TAE oraz skuteczne usunięcie wadliwych księgowi z lat 2014-2017.
2. Kontynuowanie działań w zakresie doprowadzenia ksiąg rachunkowych własnych i podległych dysponentów do zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r., w celu sporządzania sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ1 odzwierciedlających dane z tych ksiąg.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Generała, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Generalowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁷ I2 – Inspektorat Informatyki, poprzednikiem był Inspektorat Systemów Informatycznych (ISI), który powstał z przekształcenia Departamentu Informatyki i Telekomunikacji (DIT) MON.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

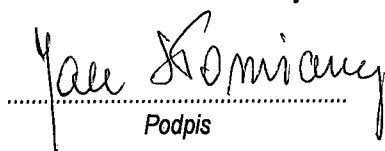
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

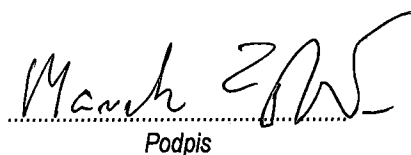
Warszawa, dnia 27 kwietnia 2018 r.

Kontroler
Jan Słomiany
doradca ekonomiczny


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej

Dyrektor
Marek Zająkała


.....
Podpis