



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Marian Banaś

KON.410.001.01.2021

Mariusz Błaszczak

Minister Obrony Narodowej
00-911 Warszawa, Al. Niepodległości 218

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Obrony Narodowej, Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mariusz Błaszczak – Minister Obrony Narodowej, od dnia 9 stycznia 2018 r.. (akta kontroli cz. 1, str.113-115)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<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 KON/8/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. 2. Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/5/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. 3. Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/4/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. 4. Jan Słomiany, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa NIK nr 21547, ważna do 31 grudnia 2023 r. 5. Rafał Przedmojski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/6/202 z dnia 4 stycznia 2021 r. (akta kontroli cz. 1, str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

1. Część 29 – Obrona narodowa

<i>Cel kontroli</i>	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.
<i>Zakres kontroli</i>	Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, – prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych, – nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

- a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
- b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa,
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 29 – Obrona narodowa, w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych oraz dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 29 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 29,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległe jednostki finansowane w ramach części 29.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2020 r., w części 29 – Obrona narodowa, przeprowadzono w następujących jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, tj. w:

1. Ministerstwie Obrony Narodowej.
2. Inspektoracie Uzbrojenia w Warszawie (IU).
3. Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (SKW).
4. Służbie Wywiadu Wojskowego (SWW).
5. Wojskowy Ośrodek Farmacji i Techniki Medycznej (WOFiTM)
6. Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie (AMW).
7. Komendzie Portu Wojennego w Gdyni.
8. 10. Brygadzie Logistycznej w Opolu.
9. 24. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Giżycku.
10. 26. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zegrzu.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2020 r. Agencji Mienia Wojskowego (AMW).

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek.

Wystąpienia z kontroli w SKW i SWW zawierają informacje niejawne i zostały oznaczone klauzulą „Tajne”. W związku z tym w ocenach prezentowanych w dalszej treści tego wystąpienia nie uwzględniono wyników kontroli tych jednostek.

2. Ministerstwo – Urząd Ministra

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2020 r. Ministerstwa, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z windykacją należności,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 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 oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych u dysponenta w trakcie roku budżetowego,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla dysponenta limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

1. Część 29 – Obrona narodowa

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że:

- dochody budżetowe zrealizowano w kwotach wyższych od planowanych;
- wydatki budżetowe zostały zaplanowane w sposób rzetelny;
- wydatki wykonane zostały w kwocie 51.548.729,5 tys. zł, (wg stanu na koniec lutego 2021 r.), co stanowiło 99,4% planu po zmianach (51.877.958,0 tys. zł), w tym wydatki budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego, w kwocie 121.031,2 tys. zł;
- na realizację zadania 11.1 - Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP⁴ wydatkowano 38.778.514,9 tys. zł⁵, tj. 99,0% planu po zmianach (39.153.854,2 tys. zł), głównie na realizację zadań ujętych w centralnych planach rzeczowych;
- wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 16.643.348,8 tys. zł (99,0% planu po zmianach), tj. wyższej o 5.947.564,2 tys. zł, o 55,6% od wykonanych wydatków majątkowych w 2019 r. (10.695.784,6 tys. zł), w tym zrealizowane do 28 lutego 2021 r. wydatki niewygasające w kwocie 48.632,4 tys. zł;
- udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wykonanych wydatków⁶ w 2020 r. wynosił 32,3%;
- wydatki w kwocie 10.614.515,5 tys. zł, stanowiące 20,6% wykonanych wydatków w części 29 i 48,6% wydatków wykonanych przez kontrolowane jednostki (21.824.455,3 tys. zł), poddane szczegółowym badaniom, zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych; nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych;
- sprawozdania budżetowe łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie jednostkowych sprawozdań budżetowych (własnych i podległych jednostek); sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym;
- Minister Obrony Narodowej prawidłowo realizował zadania określone w art. 175 ust. 1 i 2 ufp w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych;

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 w formie opisowej.

⁴ W „Skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata”, Rada Ministrów określiła, że zadanie 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, jest priorytetowym zadaniem państwa.

⁵ Według „Rb-BZ1 rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2020 r.” przesłanego do Ministerstwa Finansów – pismo Ministerstwa Obrony Narodowej nr 907/DB z dnia 31 marca 2021 r.

⁶ W art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.), (dalej: „ustawa modernizacyjna”) określono, że udział wydatków majątkowych w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych RP, wynosi co najmniej 20%. W latach poprzednich, udział wydatków majątkowych w wydatkach wykonanych wynosił: w 2019 r. - 24,6%, 2018 r. - 30,6%, 2017 r. - 25,7%, 2016 r. - 26,6%, 2015 r. - 23,3%, 2014 r. - 26,2% i 2013 r. - 21,9%.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2020 r. wykonane zostały wnioski i uwagi, skierowane do Ministra Obrony Narodowej, w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w części 29 przeprowadzonych w latach poprzednich. I tak:

- w wykonaniu uwagi NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29, podjęte działania doprowadziły do zmniejszenia stanu należności zaległych ogółem na koniec 2020 r. o 18.771,3 tys. zł, tj. o 8,8% w stosunku do stanu na koniec 2019 r., w tym do największego zmniejszenia tych należności w rozdziale 75204 Centralne wsparcie o 27.777,9 tys. zł, tj. o 97,1%;
- w wykonaniu wniosku NIK z 2018 r. w zakresie usytuowania organizacyjnego komórki audytu wewnętrznego, w statucie Ministerstwa Obrony Narodowej, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej⁷ została wyodrębniona komórka organizacyjna pn. Biuro Audytu Wewnętrznego. Powyższa zmiana statutu została dokonana zarządzeniem Nr 144 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej⁸;
- uwaga NIK z 2019 r., dotycząca rozliczeń dotacji celowych udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej Funduszowi Dróg Samorządowych została uregulowana w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw⁹ w ten sposób, że środki wpłacone w formie dotacji celowych na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, stały się wpłatami.

2. Ministerstwo – Urząd Ministra

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Ministerstwa na 2020 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej W toku działań kontrolnych przeprowadzonych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2020 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa wykazała, że:

- dochody budżetowe zrealizowano w kwotach wyższych od planowanych;
- wydatki budżetowe wykonane zostały w kwocie 662.457,3 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach (670.301,1 tys. zł) oraz 1,3% wydatków w części 29. W porównaniu do wykonanych 2019 r. wydatki były niższe o 21.685,2 tys. zł, tj. o 3,2%;
- działania windykacyjne Ministerstwa w zakresie zaległości realizowane były rzetelnie, prawidłowo i skutecznie;
- wydatki w kwocie 30.306,1 tys. zł (4,6% wydatków Ministerstwa) poddane szczegółowym badaniom, zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych;
- trzy skontrolowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzono zgodnie z obowiązującym stanem prawnym;
- terminowo i rzetelnie sporządzono sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

⁷ M. P. z 2015 r. poz. 32, ze zm.

⁸ M. P. poz. 818. Zarządzenie weszło w życie z dniem 29 września 2020 r.,

⁹ Dz. U. poz. 2338. Ustawa weszła w życie z dniem 31 grudnia 2020 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

Część 29 – Obrona narodowa

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku¹¹, zaplanowano dochody budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa, w kwocie 139.563 tys. zł. Ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020¹², plan dochodów budżetowych w części 29 zwiększony został do kwoty 401.771 tys. zł, tj. wyższej o 262.208 tys. zł (o 187,9%) w porównaniu do planu pierwotnego oraz wyższej o 283.624 tys. zł (o 240,1%) w stosunku do dochodów zaplanowanych na rok 2019 (118.147 tys. zł).

Zrealizowane dochody wyniosły 493.402,2 tys. zł i były wyższe o 91.631,2 tys. zł, tj. o 22,8% od planowanych po zmianach oraz wyższe o 302.646,8 tys. zł (o 158,7%) od osiągniętych w 2019 r. (190.755,4 tys. zł).

Plan dochodów przekroczone w dwóch działach części 29, w tym w dziale:

- 752 Obrona narodowa, w którym osiągnięto dochody w kwocie 473.186,3 tys. zł, tj. wyższe o 89.699,3 tys. zł (o 23,4%) od planu po zmianach w tym dziale;
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, w kwocie 18.823,4 tys. zł, tj. wyższej o 2.127,4 tys. zł (o 12,7%) od planu po zmianach w tym dziale.

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

- § 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 399.254,7 tys. zł, tj. 80,9% uzyskanych dochodów ogółem w części 29;
- § 0920 Wpływy z pozostałych odsetek – 33.626,8 tys. zł, tj. 6,8%;
- § 0830 Wpływy z usług – 21.021,1 tys. zł, tj. 4,3%;
- § 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 20.477,4 tys. zł, tj. 4,2%.

(akta kontroli cz. 1, str. 150-153, 411-423)

Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2020 r. w części 29 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 508.885,3 tys. zł, w tym zaległości netto – 195.869,3 tys. zł, które stanowiły 38,5% ogółu należności. W porównaniu do stanu na koniec 2019 r. należności pozostałe do zapłaty zwiększyły się o 15.464,9 tys. zł, tj. o 3,1%, a zaległości netto zmniejszyły się o 18.771,3 tys. zł (o 8,8%).

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto w 2020 r. powstały w rozdziałach:

- 75220 Zabezpieczenie wojsk, gdzie należności wynosiły 348.342,5 tys. zł, w tym zaległości 113.938,8 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. należności zwiększyły się o 47.019,2 tys. zł, tj. o 15,6%, w tym zaległości zwiększyły się o 2.591,9 tys. zł, tj. o 2,3%;
- 75204 Centralne wsparcie, gdzie należności wynosiły 71.852,9 tys. zł, w tym zaległości 815,1 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. należności zmniejszyły

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dz. U. poz. 571.

¹² Dz. U. poz. 1919.

o 36.391,9 tys. zł, tj. o 33,6%, w tym zaległości zmniejszyły się o 27.777,9 tys. zł¹³, tj. o 97,1%;

- 75203 Marynarka Wojenna, gdzie należności wynosiły 63.397,8 tys. zł, w tym zaległości 63.202,1 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. należności zmniejszyły się o 67,2 tys. zł, tj. o 0,1%, w tym zaległości zwiększyły się o 4.502,8 tys. zł, tj. o 7,7%.

Decydujący wpływ na wzrost należności w 2020 r. w części 29 o 3,1%, miał wzrost należności w rozdziale 75220 o 15,6%, przy jednoczesnym zmniejszeniu się należności w rozdziale 75204 o 33,6%. Natomiast w 2020 r. w porównaniu do 2019 r., na ogólne zmniejszenie (o 8,8%) zaległości netto, główny wpływ miało ich zmniejszenie w rozdziale 75204 o 27.777,9 tys. zł, tj. o 97,1%.

(akta kontroli cz. 2 str. 242-246)

Ustalono, że w związku z przeprowadzoną w 2019 r. przez NIK kontrolą wykonania budżetu państwa w części 29 oraz sformułowaną w jej wyniku uwagę, Minister Obrony Narodowej polecił zwiększenia skuteczności dochodzenia należności. W celu realizacji wytycznych Ministra Obrony Narodowej, Dyrektor Departamentu Budżetowego MON (DB) i Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp. SZ) zobowiązali podległych im dysponentów środków budżetu państwa do zintensyfikowania działań zmierzających do podniesienia poziomu skuteczności dochodzenia należności pozostałych do zapłaty.

(akta kontroli cz. 1 str. 10-41)

Kontrola wykazała, że dysponenti środków budżetowych, podejmowali działania polegające m.in. na:

- bieżącej analizie należności, w szczególności pod kątem terminu ich przedawnienia,
- bieżącym monitoringu nieopłaconych faktur oraz monitoringu korespondencji dotyczącej wysyłania wezwań do zapłaty oraz przedsądowego wezwania do zapłaty,
- systematycznym śledzeniu stanu zaawansowania spraw prowadzonych w sądach oraz u syndyków masy upadłościowej,
- weryfikacji obowiązujących procedur dochodzenia należności w zakresie podejmowanych działań zmierzających do egzekwowania należności oraz weryfikacji poprawności kwalifikowania należności na etapie wprowadzania do ksiąg rachunkowych.

Kontrola wykazała, że w DB MON sporządzane były, w cyklu półrocznym, informacje o należnościach i skuteczności ich egzekwowania oraz prawidłowości udzielania ulg przez dysponentów środków budżetu państwa.

W Informacji¹⁴, według stanu na koniec czerwca 2020 r. zapisano m.in., że należności pozostałe do zapłaty, pomimo ich stanu ewidencyjnego wynoszącego kwotę prawie pół miliarda złotych, w pełni egzekwowalne były na kwotę 15.321,7 tys. zł, tj. w 3,1% ogółu należności pozostałych do zapłaty. Należności w kwocie 482.884,2 tys. zł obarczone były ryzykiem ich wyegzekwowania (należności sporne), polegającym m.in. na kwestionowaniu przez dłużników zasadności ich naliczenia.

Ustalono, że w I półroczu 2020 r. dłużnikom w liczbie 269, na ich wnioski udzielono ulg w spłacie wierzytelności Skarbu Państwa na łączną kwotę 932 tys. zł, tj. 92,2% należności objętych wnioskami (1.011,3 tys. zł). Dominującym rodzajem udzielonych ulg było rozłożenie na raty bez odroczenia, których udzielono na kwotę 639,2 tys. zł, co stanowiło 68,9% udzielonych ulg. Dominującym statusem prawnym osób, którym

¹³ W powyższej kwocie największy udział miały zaległości powstałe z tytułu wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940), które w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. zmniejszyły się o 26.894,9 tys. zł.

¹⁴ „Informacja o należnościach i skuteczności ich egzekwowania oraz prawidłowości udzielania ulg w I półroczu 2020 roku przez dysponentów środków części 29 budżetu państwa” (dalej: „Informacja ...”).

udzielono ulg były osoby fizyczne, w liczbie 183 osób, którym udzielonych ulg na kwotę 729,7 tys. zł.

Szczegółowa kontrola stanu należności pozostałych do zapłaty na koniec III kwartału 2020 r. wykazała, że wynosiły one 501.537,4 tys. zł, w tym zaległości netto – 196.110,3 tys. zł, tj. 39,1% ogółu tych należności. W III kwartale w porównaniu do I kwartału 2020 r. uzyskano wyższy o 20.710,7 tys. zł¹⁵ przyrost wykonanych dochodów w odniesieniu do przyrostu pozostałych należności do zapłaty. Przyrost dochodów budżetowych w ww. kwocie osiągnięty został poprzez zmniejszenie stanu należności pozostałych do zapłaty o 11.712,9 tys. zł, tj. o 2,3%, w tym zmniejszenie stanu zaległości netto o 6.466,1 tys. zł, tj. o 3,2%. W okresie trzech kwartałów 2020 r. działania podjęte przez dysponentów przyczyniły się do zmniejszenia się stanu należności pozostałych do zapłaty o 2,3%, w tym zaległości netto o 3,2%.

(akta kontroli: część 2 str. 102-104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku, wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa, zaplanowano w kwocie 49.015.371,0 tys. zł. Ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, wysokość planowanych wydatków w części 29 została zwiększona do kwoty 52.014.998, tys. zł, tj. wyższej o 2.999.627,0 tys. zł (o 6,1%) w porównaniu do planu pierwotnego.

Na kwotę powyższego ustawowego zwiększenia wydatków miały wpływ:

- 1) zmniejszenie wydatków o kwotę o 373,5 tys. zł, przeniesioną do części 55 – Aktywa państwowe; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 15 sierpnia 2020 r.¹⁶;
- 2) zwiększenie wydatków o kwotę 3.000.000,0 tys. zł, decyzją Ministra Finansów z dnia 31 października 2020 r. w ramach działu 752, rozdziału 75204 i § 6170 – Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych".

Kontrola wykazała, że powyższego zwiększenia dokonano na wniosek Ministra Obrony Narodowej, z przeznaczeniem na realizację zadań w ramach modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Minister Obrony Narodowej zatwierdził projekt „Planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na 2020 r.”, zakładający zwiększenie przychodów i kosztów o powyższą kwotę zwiększenia na zadania określone przez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 SG WP. Podstawą prawną przychodu Funduszu ze środków budżetu państwa był art. 11 ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

¹⁵ Dochody budżetowe wynosiły 332,953,6 tys. zł, należności pozostałe do zapłaty – 312.242,9 tys. zł.

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 sierpnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1401).

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁷.

W ciągu roku planowane wydatki zostały, per saldo, zmniejszone o kwotę 137.039,5 tys. zł, w tym:

- 1) zwiększone środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa o 30.338,7 tys. zł,
- 2) zmniejszone o 167.378,2 tys. zł, z tego z tytułu:
 - przeniesienia kwoty 3.800,0 tys. zł, decyzją Ministra Finansów z dnia 29 maja 2020 r. do części 21 – Gospodarka morską; środki na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań na rzecz obronności państwa;
 - przeniesienia kwoty 8,2 tys. zł, decyzją Ministra Finansów z dnia 15 października 2020 r., do Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, na sfinansowanie skutków podwyższenia uposażeń żołnierzy zawodowych pełniących służbę w tym urzędzie;
 - zablokowania przez Prezesa Rady Ministrów wydatków w kwocie 163.570,0 tys. zł oraz utworzenia (z zablokowanych środków finansowych) rezerwy celowej w budżecie państwa¹⁸.

Kwota planowanych wydatków (po zmianach) na 2020 r. wyniosła 51.877.958,0 tys. zł i była wyższa o 8.410.062,4 tys. zł (o 19,3%) od zaplanowanej w planie po zmianach na rok 2019 (43.467.895,6 tys. zł).

(akta kontroli cz. 1 str. 459, 471-491, 500, 507, 646)

Zrealizowane w 2020 r. wydatki wyniosły 51.548.729,5 tys. zł, (wg stanu na koniec lutego 2021 r.), co stanowiło 99,4% planu po zmianach (51.877.958,0 tys. zł), w tym wydatki budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁹, w kwocie 121.031,2 tys. zł, tj. 30,4% kwoty planowanej (397.746,7 tys. zł)²⁰. W porównaniu do wykonania wydatków w 2019 r. (43.442.777,4 tys. zł)²¹ były one wyższe o 8.105.952,0 tys. zł, tj. o 18,7%.

Najwyższe kwotowo wydatki zostały poniesione w dwóch działach:

- 752 Obrona narodowa – 42.646.231,1 tys. zł, co stanowiło 82,7% wydatków części 29;
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – 7.536.273,4 tys. zł (14,6%).

(akta kontroli cz. 1, str. 499-508, 646)

¹⁷ Dz. U. poz. 1639.

¹⁸ Na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów wynikającej z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.), Minister Finansów dokonał zmian w budżecie w części 29 (zmniejszeń o kwotę 163.570,0 tys. zł) i przeznaczył tę kwotę na utworzoną rezerwę celową (poz. 74) w budżecie państwa.

¹⁹ W załączniku Nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422), ujęto wykaz planowanych wydatków niewygasających w części 29, obejmujący 58 zadań w kwocie łącznej 397.746,7 tys. zł. Zgodnie z art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747), „Wydatki ujęte w wykazie, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane nie później niż do dnia 30 listopada 2021 r.”

²⁰ W sprawozdaniu Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego – okres sprawozdawczy: Luty 2021 r., wykazano wykonanie wydatków w kwocie: 121.031.198,67 zł.

²¹ W 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa, nie były realizowane wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego.

W 2020 r. resort obrony narodowej otrzymał środki na realizację przedsięwzięć finansowanych z budżetu środków europejskich w kwocie 144,6 tys. zł. Zrealizowano wydatki na kwotę 143,4 tys. zł tj. 99,2% planu po zmianach²².

(akta kontroli cz. 1 str. 514-517)

Wydatki w ramach rezerwy ogólnej wyniosły 859,3 tys. zł (100% kwoty przydzielonej) i dotyczyły sfinansowania 4 zadań, w tym na sfinansowanie misji medycznych do Włoch, Słowenii i USA, na łączną kwotę 486,3 tys. zł oraz zakupu urządzeń do badań SARS-CoV-2, na kwotę 373,0 tys. zł.

Wydatki z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 28.582,6 tys. zł, tj. 97,0% kwoty przydzielonej (29.479,4 tys. zł) i dotyczyły 11 zadań, w tym zrealizowanych 4 zadań dotyczących przeciwdziałania COVID-19, na kwotę 20.863,3 tys. zł.

(akta kontroli cz. 1 str. 495-496, 519-539)

Ustalono, że dodatkowe środki przydzielone z budżetu na Fundusz Modernizacji SZ przeznaczono na realizację zadania w zakresie zakupu sprzętu wojskowego, w ramach modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, w kwocie 3.007.285,1 tys. zł²³.

(akta kontroli cz. 1 str. 471-491)

Na koniec 2020 r. nie został wykorzystany limit wydatków w kwocie 450.259,7 tys. zł, w tym na wydatki, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego (397.746,7 tys. zł), oraz środki finansowe zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa Finansów (52.513,0 tys. zł) w terminach określonych przepisami. Niewykorzystane środki były wyższe od kwoty niewykorzystanych środków na koniec 2019 r. o 25.118,3 tys. zł m.in. z powodu niewystąpienia w 2019 r. tzw. wydatków niewygasających.

W 2020 r. Minister Obrony Narodowej – dysponent części 29, nie podejmował decyzji o blokowaniu wydatków w trybie art. 177 ustawy o finansach publicznych. Natomiast, na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów, Minister Finansów dokonał zmian (zmniejszeń) w budżecie w części 29 – Obrona narodowa, a także utworzył w budżecie państwa rezerwę celową (poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”).

Zablokowana, przez Prezesa Rady Ministrów, kwota wydatków w wysokości 163.570,0 tys. zł była niższa o 459.730,0 tys. zł niż w 2019 r. (623.300,0 tys. zł).

Dysponent części 29 nie dokonywał w 2020 r. wpłat środków na fundusz przeciwdziałania COVID-19 w trybie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²⁴.

(akta kontroli cz. 1, str. 119, 156-163, 168-171, 547, 621, 705)

Badaniem objęto 163.570 tys. zł. wydatków zablokowanych decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa²⁵, co stanowiło 100% kwoty blokad dokonanych w części 29 - Obrona Narodowa.

²² Realizacja wydatków z budżetu środków europejskich była w całości realizowana przez dysponenta III stopnia, tj. Ministerstwo – Urząd. Szczegółowe dane o realizacji tych wydatków przedstawiono w części dotyczącej wykonania budżetu w Ministerstwie.

²³ Korekta Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2021-2035 z uwzględnieniem 2020 r., którą Minister Obrony Narodowej zatwierdził w dniu 3 grudnia 2020 r. (korekta nr 16/IU/FMSZ/2020, pozycja 5.6.1.1.).

²⁴ Dz. U. poz. 568, ze zm.

²⁵ Decyzja znak MF/BP2.4143.19.72.2020.BLOK z dnia 26.11.2020 r.

Ponadto badaniem objęto 2 rezerwy celowe²⁶ w kwocie 3.142,8 tys. zł, co stanowiło 10,7% kwoty rezerw celowych oraz wydatki z rezerwy ogólnej na kwotę 859,3 tys. zł, tj. 100% kwoty przydzielonej.

(akta kontroli cz. 1 str. 156-160, 376-377, 471-491, 495-497, 518-539)

Dotacje

W ustawie budżetowej po nowelizacji na 2020 r. w części 29 zaplanowano dotacje w łącznej kwocie wynoszącej 3.361.395,0 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe i subwencje²⁷ – 971.392,0 tys. zł oraz dotacje celowe – 2.390.003,0 tys. zł.

W ciągu roku kwota planowanych dotacji i subwencji była zmieniana i ostatecznie ustalona została w wysokości 3.393.336,2 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe i subwencje – 967.372,8 tys. zł i dotacje celowe – 2.425.963,4 tys. zł. Załącznik do decyzji budżetowej na 2021 r., stanowiący Wykaz dotacji i subwencji udzielonych z budżetu resortu w 2020 r. był zmieniany 10-krotnie.

Szczegółowe dane dotyczące jednostek (beneficjentów), którym w 2020 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe oraz kwoty tych dotacji, zostały podane w obwieszczeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 2021 r.²⁸

Dotacje zrealizowano w łącznej kwocie 3.336.951,2 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe i subwencje w kwocie 964.992,7 tys. zł (tj. 28,9% kwoty zrealizowanych dotacji i subwencji) i dotacje celowe – 2.371.958,5 tys. zł (71,1%).

Kwota niewykorzystanych w 2020 r. dotacji, które zostały zwrócone wyniosła 21.509,1 tys. zł. Natomiast kwota niepobranych środków dotacji w 2020 r. wyniosła łącznie 1.810,7 tys. zł²⁹.

(akta kontroli cz. 2 str. 150-151, 186)

Ustalono, że w DB MON po I półroczu 2020 r. dokonano analizy przesłanych przez beneficjentów informacji o wykorzystaniu dotacji i subwencji, w tym przez akademie wojskowe, Agencję Mienia Wojskowego, Wojskowy Instytut Wydawniczy, Wojskową Izbę Lekarską, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz muzea wojskowe. Analiza wykazała, „(...) że dotacje wykorzystane były zgodnie z ich przeznaczeniem, a potrzeby w tym zakresie zostały w pełni zabezpieczone”. Analiza i ocena prognozowanych wydatków do końca 2020 r. wykazała, że dotacja dla AMW, pomimo jej zwiększenia w I półroczu 2020 r. o 158 mln zł, wskazała na konieczność dodatkowego zwiększenia o 36,6 mln zł³⁰. Zwiększenie planowanych dotacji było wynikiem wzrostu wypłat dokonanych przez AMW na rzecz żołnierzy zawodowych odchodzących ze służby wojskowej w zakresie należności z tytułu odpraw mieszkaniowych i świadczeń mieszkaniowych. Powyższa okresowa ocena planowania i wykonywania dotacji stanowiła wypełnienie dyspozycji określonych w art. 175 ufp dotyczących sprawowania nadzoru w przedmiotowym zakresie przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa.

(akta kontroli: cz. 1 str. 127-128)

²⁶ Rezerwa celowa na środki w obszarze zdrowia poz. 68, tj. 3.113,8 tys. zł na sfinansowanie w 2020 r. realizacji zadań wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 oraz rezerwa celowa na przeciwdziałanie COVID-19 poz. 73, tj. 29 tys. zł na wypłatę jednorazowego dofinansowania zakupu sprzętu lub oprogramowania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych.

²⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 85, ze zm.).

²⁸ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 2021 r. w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2020 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. MON poz. 29). W obwieszczeniu podano wydatkowanie na rzecz beneficjentów dotacji podmiotowych na kwotę łączną 966.786,4 tys. zł oraz dotacji celowych – 2.413.617 tys. zł.

²⁹ Z kwoty w wysokości 1.810,7 tys. zł niepobranych dotacji przypadało na Agencję Mienia Wojskowego (rozdział 75222 i § 2570) – 1.793,7 tys. zł oraz Wojskowy Instytut Wydawniczy (rozdział 92114 i § 2550) – 17 tys. zł.

³⁰ Zwiększenia dotacji planowano dokonać na koniec III kwartału 2020 r.

Przekazane dotacje podmiotowe i subwencje wykorzystane zostały głównie przez wyższe szkoły wojskowe – 889.005,4 tys. zł, tj. 92,1% dotacji podmiotowych i subwencji, a dotacje celowe przez Agencję Mienia Wojskowego – 1.058.983 tys. zł, tj. 44,6% dotacji celowych, Fundusz Dróg Samorządowych – 500.000 tys. zł³¹ (21,1%), samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ) – 246.150,3 tys. zł (10,4%), Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (ZIOTP) – 188.230,7 tys. zł (7,9%), podmioty realizujące „Program mobilizacji gospodarki” – 103.518,4 tys. zł (4,4%) i muzea wojskowe – 72.023,9 tys. zł (3,0%). Według stanu na 28 lutego 2021 r. do rozliczenia pozostała kwota 830.755,2 tys. zł dotacji (podmiotowych i celowych) udzielonych w 2020 r.

Dyrektor DB MON wyjaśnił m.in., że ww. kwota dotacji podlegająca rozliczeniu³² „(...) ulegnie zmianie po zaksięgowaniu rozliczeń, które zostaną wprowadzone do ewidencji w ZWSI RON przed złożeniem sprawozdania finansowego BILANS/2020”.

Finansowanie zadań obronnych w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg

Minister Obrony Narodowej w dniu 16 stycznia 2019 r., tj. w ustawowym terminie, przekazał Prezesowi Rady Ministrów „Wykaz zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków finansowych Funduszu Dróg Samorządowych w 2020 r.” (dalej: RFDR lub Fundusz).

Wykaz na 2020 r. zawierał 50 zadań (analogicznie jak w 2019 r.) na łączną kwotę 500 mln zł. Szacunkowy koszt inwestycji w 2020 r. poszczególnych zadań określony był na kwoty od 600 tys. zł do 86.889 tys. zł.

W 2020 r. dysponent Funduszu z beneficjentami³³ zawarł 11 umów na realizację zadań obronnych w kwocie łącznej 825.1717,9 tys. zł. W najwyższej kwocie wynoszącej 242.000,0 tys. zł, zawarto umowę z beneficjentem, którym było województwo podlaskie.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. do beneficjentów umów na zadania obronne dysponent Funduszu przekazał środki finansowe w łącznej kwocie 88.118,1 tys. zł na realizację 18 umów. W najwyższej kwocie wynoszącej 45.487,4 tys. zł przekazano środki na realizację umowy nr FDS-05/2019 wraz z aneksem nr 1, którego beneficjentem było województwo warmińsko-mazurskie.

Z przekazanych w 2020 r. środków finansowych w powyższej kwocie beneficjenci na realizację 18 umów wydatkowali łączną kwotę 75.044,1 tys. zł, tj. wyższą o 61.970,1 tys. zł.

(akta kontroli cz. 2 str. 247-275)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa, ustalono, że Minister Obrony Narodowej udzielił, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych³⁴, dotacji celowej w wysokości 500.000 tys. zł na zadania obronne, wykonywane w ramach przygotowań obronnych państwa, ujęte w programach obronnych,

³¹ Kwota dotacji celowej w wysokości 500.000 tys. zł. Art. 7 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338) stanowi, że „środki wpłacone na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg z budżetu państwa z części budżetowych, których dysponentami są Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw transportu, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stają się wpłatami, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Z powyższego wynika, że środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, pochodzące z dotacji celowej z budżetu państwa z części 29, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, wpłacone na rzecz tego Funduszu, przed 31 grudnia 2020 r. (wejście w życie powołanej ustawy), stały się wpłatami.

³² Każdy rodzaj udzielonej przez MON dotacji ma swoją specyfikę, związaną z podstawą prawną, np. ustawy o szkolnictwie wyższym, zakładach opieki zdrowotnej. „(...) Wszystkie rodzaje dotacji są rozliczane przez wyspecjalizowaną w danym temacie komórkę organizacyjną (departament, biuro), która realizuje zadania określone w regulaminie organizacyjnym (...)”.

³³ Beneficjentami umów były jednostki samorządu terytorialnego.

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2161, ze zm.

o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁵.

W 2019 r. z rachunku bieżącego (konto 130-1) Departament Budżetowy MON dowodami księgowymi³⁶ przekazał dwie transze dotacji w kwotach po 250.000 tys. zł na rachunek dysponenta Funduszu. Kontrola wykazała, że udzielona przez Ministra Obrony Narodowej dotacja celowa w łącznej kwocie 500.000 tys. zł w 2019 r. nie została rozliczona, gdyż, zgodnie z ustawą o Funduszu Dróg Samorządowych, podlegała rozliczeniu w 2020 r., co zdaniem NIK naruszało postanowienia ustawy o finansach publicznych, w zakresie udzielania i rozliczania środków budżetowych przekazywanych w formie dotacji celowej.

Szczegółowe ustalenia w powyższym zakresie przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Obrony Narodowej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa.

W związku z powyższym, NIK zwróciła uwagę na pilną potrzebę uregulowania kwestii dotyczącej rozliczeń dotacji celowych udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej Funduszowi Dróg Samorządowych w taki sposób, aby następowało to w zgodzie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, a także zapewniało prezentację prawidłowych danych w sprawozdaniach finansowych.

Kontrola wykazała, że uwaga NIK z 2019 r., dotycząca rozliczeń dotacji celowych udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej Funduszowi Dróg Samorządowych, została uregulowana w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw³⁷ w ten sposób, że środki wpłacone w formie dotacji celowych na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, stały się wpłatami.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 8.966.136,8 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, i w porównaniu do wykonania w 2019 r. były wyższe o 510.645,5 tys. zł, tj. 6,0%.

Przeznaczono je głównie na świadczenia emerytalno-rentowe oraz wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń i wynagrodzeń (w tym m.in.: dodatek zagraniczny dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych i żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych i przedstawicielstwach wojskowych, dodatki wojenne, gratyfikacje urlopowe, odprawy pośmiertne oraz stypendia).

Największy udział w tej grupie wydatków miały:

- świadczenia społeczne (głównie emerytury) – 7.498.388,7 tys. zł (tj. 83,6%);
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.441.770,68 tys. zł (tj. 16,1%).

(akta kontroli cz. 1, str. 509-510)

W 2020 r. na świadczenia z wojskowego systemu emerytalnego wydatkowano 7.496.894 tys. zł (100% planu po zmianach), w tym głównie na:

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 372.

³⁶ Ww. dowodami były: a) Zlecenie przelewu z dnia 29.07.2019 r., nr wew. dow. Ks. 697/40/2019/D, wierzyciel – Ministerstwo Infrastruktury, kwota 250.000,0 tys. zł, podstawa – Umowa nr 33000148687/357 z dnia 2019-07-18, z tytułu (tj. treść ekonomiczna) – dotacja celowa do Ministra Infrastruktury I rata na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych; b) Zlecenie przelewu z dnia 10.09.2019 r., nr wew. dowodu. ks. 898/40/2019/D, wierzyciel – Ministerstwo Infrastruktury, kwota 250.000,0 tys. zł, podstawa – Umowa nr 33000148687/357 z dnia 2019-07-18, termin płatności 01-10-2019 r., z tytułu (tj. treść ekonomiczna) – dotacja celowa do Ministra Infrastruktury II rata na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych.

³⁷ Weszła w życie z dniem 31 grudnia 2020 r.

- emerytury wojskowe – 5.277.706 tys. zł, dla 107.988 emerytów wojskowych (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); wypłacono 1.295.858 świadczeń; średnia kwota świadczenia wynosiła – 3.961 zł (w 2019 r. – 3.865 zł);
- renty rodzinne – 1.530.799 tys. zł, dla 39.247 świadczeniobiorców (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); wypłacono 470.966 świadczeń; średnia kwota świadczenia wynosiła 3.141 zł (w 2019 r. – 3.123 zł);
- renty z tytułu niezdolności do pracy – 494.625 tys. zł, dla 11.698 rencistów (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); wypłacono 140.377 rent; średnia kwota świadczenia wynosiła 3.412 zł (w 2019 r. – 3.401 zł);
- renty, na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin³⁸ – 6.455 tys. zł, dla 312 rencistów (przeciętna miesięczna liczba świadczeń) wypłacono 3.739 rent; średnia kwota świadczenia wynosiła 1.418 zł (w 2019 r. – 1.484 zł);
- uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne – 3.911 tys. zł, wypłacono 289 uposażeń dla 24 prokuratorów w stanie spoczynku (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); średnia wysokość świadczenia wynosiła 13.532 zł (w 2019 r. – 12.262 zł);
- uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne – 1.863 tys. zł, dla 12 sędziów (przeciętna miesięczna liczba świadczeń) wypłacono 144 uposażenia; średnia kwota świadczenia wynosiła 12.938 zł (w 2019 r. – 15.738 zł).

Wojskowe Biura Emerytalne w 2020 r. wydatkowały również kwotę 303.105. tys. zł na uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

(akta kontroli cz. 1, str. 563)

W związku z koniecznością zabezpieczenia przez Wojskowe Biuro Emerytalne płatności w 2020 r. jednorazowego świadczenia emerytom i rencistom wojskowym wynikającego z ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów³⁹, zwiększono plan wydatków w rozdziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, § 3110 Świadczenia społeczne, o kwotę 190.153,9 tys. zł. Wydatkowano na ww. świadczenie 190.300 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON wyjaśnił, że środki na wypłatę świadczenia pochodziły z oszczędności budżetu MON oraz że w związku z wypłatą nie ograniczono i nie rezygnowano z realizacji zadań przewidzianych do wykonania w 2020 r.

(akta kontroli cz. 1, str. 560, 623)

Wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i zatrudnienie

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 23.286.285,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2019 r. o 1.380.601,5 tys. zł, tj. o 6,3%. Kwota wydatków bieżących zawiera wydatki niewygasające zrealizowane do 28 lutego 2021 r. w wysokości 72.398,8 tys. zł, tj. 33,8% planowanych (213.883,5 tys. zł). W 2019 r. nie było wydatków niewygasających.

Najwyższe wydatki poniesione zostały na:

- uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 11.681.005,3 tys. zł, stanowiły 50,2% wydatków bieżących i były wyższe o 1.093.446,8 tys. zł od wykonanych w 2019 r. (10.587.558,5 tys. zł);

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1790, ze zm.

³⁹ Dz. U. poz. 321, ze zm.

- zakup materiałów i wyposażenia – 2.904.373,3 tys. zł, w tym wydatki niewygasające na 28 lutego 2021 r. – 13.311,5 tys. zł, co stanowiło 12,5% kwoty wydatków bieżących;
- zakup usług remontowych – 2.859.124,6 tys. zł, w tym wydatki niewygasające na 28 lutego 2021 r. – 59.087,2 tys. zł, co stanowiło 12,3% kwoty wydatków bieżących;
- zakup energii – 564.815,8 tys. zł, co stanowiło 2,4% wydatków bieżących;
- zakup usług pozostałych – 2.580.714,3 tys. zł, co stanowiło 11,1% wydatków bieżących.

Wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wykonane zostały w kwocie 11.017.766,3 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 1.053.278,5 tys. zł, tj. o 10,6%, w tym wydatki na uposażenia żołnierzy zawodowych były wyższe o 826.585,5 tys. zł, tj. o 11,2% i wydatki na wynagrodzenia pracowników resortu obrony narodowej (ron) były wyższe o 226.693 tys. zł, tj. o 8,9%.

Na wzrost ogólnej kwoty wydatków na uposażenia i wynagrodzenia wpływ miały następujące czynniki:

- zwiększenie stanów osobowych żołnierzy zawodowych oraz pracowników wojska,
- skutki podwyżek uposażeń żołnierzy zawodowych i wynagrodzeń pracowników ron dokonanych w 2020 r.

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w 2020 r. wyniosło 153.354 osób (dane nie obejmują zatrudnienia w Służbie Wywiadu Wojskowego) i było wyższe o 2.278 osób, tj. o 1,5% w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2019 r.

(akta kontroli cz.1 str. 367)

W 2020 r. średni stan zatrudnienia żołnierzy zawodowych wyniósł 106.796, co stanowiło 95,8% przydzielonego limitu (111.500)⁴⁰.

W odniesieniu do założeń „Harmonogramu zmian stanów osobowych Sił Zbrojnych RP w 2020 roku”, poziom realizacji powołań do zawodowej służby wojskowej był niższy od planowanego o 14%. Jednocześnie zanotowano zwiększoną o 14% liczbę zwolnień z zawodowej służby wojskowej w odniesieniu do prognozy określonej w decyzji budżetowej (4.500)⁴¹.

(akta kontroli cz.1, str. 591)

Limit zatrudnienia bazowego pracowników ron wynosił w 2020 r. 47.394 stanowiska (46.394 stanowiska w 2019 r.) Średnioroczny stan zatrudnienia wyniósł 44.874 (44.433 w 2019 r.), a faktyczne zatrudnienie pracowników w ron na koniec 2020 r. wyniosło 45.699 osób (44 699 na koniec 2019 r.).

(akta kontroli cz.1 str.367-368, 576-577)

Przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych wyniosło 6 338,63 zł i było wyższe o 537,72 zł, tj. o 9,3% od przeciętnego uposażenia w 2019 r.

Przeciętne wynagrodzenie pracowników resortu obrony narodowej w 2020 r. wyniosło 5.142,57 zł i było wyższe o 372,48 zł, tj. o 7,8% od przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r.

(akta kontroli cz. 1, str. 367-368)

⁴⁰ Przepisy § 3 ust. 1 decyzji budżetowej na rok 2020 Nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. Urz. MON poz. 26, ze zm.).

⁴¹ Przepisy § 3 ust 2. decyzji budżetowej na rok 2020.

Stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych wzrósł w 2020 r. o 4.296 (z 107.704 na 1 stycznia 2020 r. do 112.000 na 31 grudnia 2020 r.⁴²). W 2020 r. do służby powołano 7.529 żołnierzy zawodowych (7.163 w 2019 r.), w tym 1.133 oficerów, 1.248 podoficerów i 5.148 szeregowych.

W 2020 r. z zawodowej służby wojskowej zwolniono 5.133 żołnierzy, tj. o 633 żołnierzy więcej niż planowano (4.500), w tym 1.240 oficerów, 2.395 podoficerów i 1.498 szeregowych.

(akta kontroli cz. str. 590-591, 598)

W 2020 r. polityka kadrowa koncentrowała się na działaniach zmierzających do zapewnienia wzrostu stanów osobowych żołnierzy zawodowych.

W celu zapewnienia maksymalnego wykorzystania limitu stanu średniorocznego w decyzji budżetowej oraz ciągłości naboru i rekrutacji do zawodowej służby wojskowej, którego prowadzenie zostało utrudnione pandemią COVID-19, z dniem 6 maja 2020 r. uwolniono limit ewidencyjny wynikający z uwarunkowań budżetowych. Powyższe działanie pozwoliło dowódcom jednostek wojskowych prowadzić nabór na wszystkie wakujące stanowiska występujące w etatach jednostek.

Zwiększenie limitów zatrudnienia żołnierzy zawodowych i pracowników wojska wynikało z realizacji (lub działań ukierunkowanych na wzmocnienie) nowych i priorytetowych przedsięwzięć resortu obrony narodowej, w szczególności:

- kontynuowanie ukończenia 18. Dywizji Zmechanizowanej oraz formowanie nowych jednostek podległych tej dywizji;
- zabezpieczenie zobowiązań sojuszniczych;
- kontynuowanie rozwijania Wojsk Obrony Terytorialnej;
- rozbudowę struktur organizacyjnych do działań w cyberprzestrzeni i wsparcia kryptologicznego;
- zapewnienie ciągłości zabezpieczenia nowoformowanych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli cz.1 str. 587-588, 639-640)

Wzrost zatrudnienia nauczycieli w 2020 r. w stosunku do 2019 r. został zrealizowany w Wojskowym Ogólnokształcącym Liceum Informatycznym w Warszawie; środki na wynagrodzenia w 2020 r. przeznaczono na wzmocnienie zespołu pracowników dydaktycznych.

(akta kontroli cz.1 str. 713)

Wzrosty wynagrodzeń żołnierzy zawodowych wynikały z podwyżek wprowadzonych rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2019 r. w sprawie określenia wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych⁴³ oraz rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych⁴⁴.

Wzrost środków na uposażenia przeznaczono w całości na podwyższenie stawek uposażenia zasadniczego oraz dodatku za długoletnią służbę wojskową, którego wzrost jest powiązany ze wzrostem tych stawek. Przeciętnie żołnierze zawodowi otrzymali w 2020 r. uposażenia zwiększone o kwotę 624,04 zł⁴⁵.

⁴² Stan ewidencyjny 112.000 żołnierzy zawodowych na dzień 31.12.2020 r. nie oznacza przekroczenia stanu średniorocznego żołnierzy zawodowych określonego w decyzji budżetowej na rok 2020 Nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lutego 2020 r., tj. 111.500 żołnierzy.

⁴³ Dz. U. poz. 1991.

⁴⁴ Dz. U. poz. 572.

⁴⁵ Kwota zawiera podwyżkę uposażenia zasadniczego i dodatkowego uposażenia rocznego, które było wypłacane w I kwartale 2021 r.

Wzrosty wynagrodzeń pracowników resortu obrony narodowej wynikały z podwyżek dla wszystkich grup pracowników (pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, członków korpusu służby cywilnej, nauczycieli).

(akta kontroli cz. 1 str. 587-590, 639-640, 712-713)

Zobowiązania

W sprawozdaniu rocznym Rb-28, na koniec 2020 r. wykazano zobowiązania ogółem w kwocie 1.322.929,6 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. zobowiązania ogółem wzrosły o 150.311,2 tys. zł (z kwoty 1.172.618,4 tys. zł), tj. o 12,8%.

Najwyższe zobowiązania w 2019 r. powstały w rozdziałach:

- 75220 Zabezpieczenie wojsk, gdzie wynosiły 381.183,6 tys. zł, co stanowiło 28,8% kwoty ogólnej zobowiązań w części 29 – Obrona narodowa;
- 75201 Wojska Lądowe, kwota 283.006,9 tys. zł (21,4%);
- 75204 Centralne wsparcie, kwota 204.095,9 tys. zł (15,4%);
- 75202 Siły Powietrzne, kwota 129.352,1 tys. zł (9,8%).

Dyrektor DB MON wyjaśnił, że wzrost zobowiązań u podległych dysponentów spowodowany był głównie zobowiązaniami rzeczowymi dotyczącymi umów wieloletnich (z tytułu faktur otrzymanych w styczniu 2021 r. za usługi zrealizowane w 2020 r.) oraz trudnościami w realizacji dostaw towarów i usług wynikających z sytuacji kryzysowej COVID-19.

(akta kontroli cz. 1, str. 409-470, 619-620, 682—702, 705-706)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2020, zmienionej ustawą z dnia 28 października 2020 r., na wydatki majątkowe zaplanowano 17.353.424,0 tys. zł. W planie po zmianach na wydatki majątkowe ustalono kwotę 16.806.534,8 tys. zł.

Wydatki majątkowe wykonano w kwocie 16.643.348,8 tys. zł (99,0% planu po zmianach), tj. wyższej o 5.947.564,2 tys. zł (wyższej o 55,6%) od wykonanych w 2019 r. (10.695.784,6 tys. zł), w tym zrealizowane do 28 lutego 2021 r. wydatki niewygasające w kwocie 48.632,4 tys. zł. Wykonane wydatki majątkowe stanowiły 32,3% ogólnej kwoty wykonanych wydatków w części 29 – Obrona narodowa.

Wydatki majątkowe ponoszone były na inwestycje budowlane jednostek budżetowych (§ 6050) na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060), na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE (§ 6160) oraz w ramach dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych, tj. samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ), uczelni i muzeów wojskowych (§ 6220) i instytutów badawczych wojskowej służby zdrowia (Wojskowy Instytut Medyczny – WIM, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej – WIML oraz Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii – WICHiR) – (§ 6230).

Wydatki majątkowe ujęte były w centralnych planach rzeczowych (CPR), w tym: Planie Modernizacji Technicznej (PMT) i Planie Inwestycji Budowlanych (PIB).

(akta kontroli: cz. 1 str. 749-752)

W „Planie modernizacji technicznej SZ RP w latach 2021-2035 z uwzględnieniem 2020 roku za 2020 rok”, według ustawy budżetowej, ustalono wydatki w łącznej kwocie 13.413.382,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan uległ zwiększeniu o kwotę 247.238,6 tys. zł i po zmianach, na dzień 31 grudnia 2020 r. osiągnął wartość 13.660.620,6 tys. zł. Realizacja zadań w ramach PMT, w ujęciu finansowym wyniosła 13.351.376,3 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach. Ponadto ustanowiono wydatki niewygasające z upływem 2020 r. w wysokości 308.673,8 tys. zł. Środki budżetowe zostały wydatkowane m.in. na: zakup uzbrojenia, sprzętu wojskowego, materiałów wybuchowych i amunicji oraz sprzętu szkoleniowego, w tym również

wypłat zaliczek na poczet dostaw i remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz robót budowlanych.

W „Planie Inwestycji Budowlanych”, według ustawy budżetowej, określono wydatki w łącznej kwocie 1.940.924,3 tys. zł, w tym środki budżetowe – 1.862.159 tys. zł, tj. 95,9% ogółu wydatków. W ciągu roku budżetowego PIB podlegał 14 korektom oraz 20 zmianom nie stanowiącym korekty, w wyniku których limit środków finansowych uległ zmianie i wynosił 1.803.770,4 tys. zł, w tym środki budżetowe – 1.717.637,4 tys. zł.

Wykonane wydatki wyniosły 1.703.765,7 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach (1.803.770,4 tys. zł), w tym wydatki budżetowe 1.645.854,0 tys. zł (95,8%). Ponadto ustanowiono wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego w wysokości 49.223,5 tys. zł. W ramach PIB w 2020 r. po zmianach, przyjęto do realizacji 725 zadań, w tym 582 kontynuowanych i 143 nowych, tj. o 63 zadania więcej niż w planie pierwotnym (662 zadania). Jednocześnie liczba przedsięwzięć planowanych do zakończenia w 2020 r. uległa zmniejszeniu z 156 do 98 zadań, z czego zakończono 93 zadania⁴⁶. Zadania zakończone stanowiły 12,8% ogólnej liczby zadań planowanych do realizacji.

(akta kontroli: część niejawna, str. 22-118)

Kontrola wykazała, że w 2020 r., w ramach realizacji PMT, na poczet przyszłych dostaw rzeczowych, kontrahentom wypłacono zaliczki w łącznej kwocie 7.470.314,1 tys. zł, tj. wyższej o 2.069.178,5 tys. zł (o 38,3%) od kwoty zaliczek wypłaconych z tego tytułu w 2019 r. (5.401.135,6 tys. zł), w tym przez Inspektorat Uzbrojenia – 7.099.273,7 tys. zł, tj. więcej o 2.126.092,8 tys. zł (o 42,7%) oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych⁴⁷ – 371.040,4 tys. zł, tj. mniej o 56.679,3 tys. zł (o 13,3%).

Kwota udzielonych w 2020 r. zaliczek stanowiła 56,0% wydatkowanych środków budżetowych na modernizację techniczną (13.351.376,3 tys. zł).

Zaliczki udzielone w najwyższych kwotach przez IU dotyczyły zakupów:

- samolotów wielozadaniowych F-35A LIGHTNING II w liczbie 32 egz. wraz z pakietem logistycznym i szkoleniowym – 3.488.671,1 tys. zł;
- przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu WISŁA – 1.744.424,2 tys. zł;
- dywizjonowego modułu ogniowego wieloprowadnicowych wyrzutni rakietowych o kryptonimie HOMAR wraz z rakietami oraz pakietem logistycznym i szkoleniowym – 510.474,4 tys. zł;
- samobieżnego przeciwlotniczego zestawu rakietowego POPRAD – 120.000 tys. zł;
- śmigłowców S-70i przeznaczonych do prowadzenia powietrznych operacji specjalnych – 78.906,8 tys. zł;
- modułu ogniowego 120 mm moździerzy samobieżnych RAK – M120K – 74.510,8 tys. zł;
- usługi modernizacji czołgów Leopard 2A4 – 67.000 tys. zł.

Ponadto na stan udzielonych w 2020 r. i nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek wpływ miała wpłata (również w formie zaliczki) przez dysponenta Funduszu

⁴⁶ Struktura 93 zadań zakończonych, w podziale na kierunki inwestowania przedstawiała się następująco: obiekty koszarowo-biurowo-socjalne i szkoleniowe – 20 zadań; dostosowanie infrastruktury technicznej dla nowego SpW – 19 zadań; obiekty służby zdrowia – 18 zadań; rozbudowa sieci teleinformatycznych i obiektów łączności – 7 zadań; infrastruktura techniczno-eksploatacyjna – 19 zadań; bazy, składy MPS – 1 zadanie; systemy zabezpieczeń – 9 zadań.

⁴⁷ W 2020 r. IWsp. SZ udzielił kontrahentom, na poczet przyszłych dostaw, zaliczek w łącznej kwocie 441.093,7 tys. zł, w tym na realizację zadań określonych w PMT – 371.040,4 tys. zł.

Modernizacji Sił Zbrojnych na poczet zakupu przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu WISŁA w kwocie 3.028.148,1 tys. zł.

Kontrola wykazała, że na koniec 2020 r. ogólna kwota zaliczek udzielonych kontrahentom w 2020 r. i w latach poprzednich na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz realizację inwestycji budowlanych przez Inspektorat Uzbrojenia, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, dysponenta Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz innych dysponentów środków finansowych, a nie rozliczonych efektami rzeczowymi wyniosła 28.614.968,9 tys. zł i była wyższa o 7.411.824,8 tys. zł, tj. o 35,0% od ich stanu na koniec 2019 r. (21.203.144,1 tys. zł), z tego przez:

- Inspektorat Uzbrojenia – 24.112.628,2 tys. zł, (84,3% udzielonych i nierozliczonych zaliczek);
- Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych – 927.856,4 tys. zł, (3,2%);
- Dysponent FMSZ – 3.525.484,1 tys. zł, (12,3%);
- pozostali dysponenti⁴⁸ – 49.000,2 tys. zł, (0,2%).

Główny wpływ na wzrost stanu udzielonych i nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek na koniec 2020 r. miały zaliczki udzielone przez Inspektorat Uzbrojenia w najwyższych kwotach na poczet przyszłych dostaw: samolotu F-35 – 3.488.671,1 tys. zł, przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu WISŁA – 1.744.424,2 tys. zł. Istotne znaczenie miały również opóźnienia w realizacji dostaw SpW w stosunku do pierwotnie określonych terminów i związane z tym wielokrotne aneksowanie umów, w tym m.in. dotyczących zakupu dywizjonowego modułu ogniowego wieloprowadnicowych wyrzutni rakietowych o kryptonimie HOMAR – 510.474,4 tys. zł i modernizacji czołgów Leopard 2A4 do wersji 2PL – 67.000 tys. zł.

(akta kontroli cz. 2 str. 198, 240-241)

Na stan wypłaconych i nierozliczonych przez IWsp SZ na koniec 2020 r. zaliczek w kwocie 927.856,4 tys. zł⁴⁹ złożyły się udzielone i nierozliczone zaliczki w: 2020 r. – 441.093,7 tys. zł oraz z lat wcześniejszych (2015-2019) w ogólnej kwocie 486.762,7 tys. zł.⁵⁰

Ustalono, że Szef IWsp SZ w ramach działań nadzorczych nad podległymi dysponentami środków budżetowych dokonywał w trakcie 2020 r. analiz prawidłowości udzielania i rozliczania zaliczek. Analizy w ww. zakresie przedstawiało Szefostwo Finansów IWsp SZ podczas posiedzeń Zespołu Budżetowego Inspektoratu. Rekomendacje wynikające z tych analiz były akceptowane przez Szef IWsp SZ i wdrażane do realizacji.

(akta kontroli cz. 2 str. 157-171)

Wydatki poniesione na realizację zadania 11.1 – Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP (priorytetowe zadanie państwa)

W „Skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata⁵¹”, Rada Ministrów określiła, że zadanie 11.1 – Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, jest priorytetowym zadaniem państwa. Realizacja

⁴⁸ Do pozostałych dysponentów zaliczono m.in. jednostkę wojskową NIL, która w 2020 r. udzielała zaliczek na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego m.in. przez agencje NATO.

⁴⁹ Zaliczki w kwocie ogółem 927.856,4 tys. zł dotyczyły umów krajowych na kwotę 100.592,6 tys. zł, co stanowiło 10,8% kwoty ogółem oraz umów zagranicznych na kwotę 827.577,2 tys. zł (89,2%). W powyższej kwocie wydatki majątkowe wynosiły 86.530,2 tys. zł, co stanowiło 9,3% kwoty ogółem zaliczek oraz wydatki bieżące – 841.326,2 tys. zł, co stanowiło 90,7% kwoty ogółem zaliczek.

⁵⁰ Stany nierozliczonych przez IWsp SZ zaliczek na koniec poszczególnych lat wynosiły odpowiednio: 2015 r. – 7.583,5 tys. zł, 2016 r. – 4.409,1 tys. zł, 2017 r. – 8.246,2 tys. zł, 2018 r. – 172.664,7 tys. zł oraz 2019 r. – 293.859,2 tys. zł.

⁵¹ Rada Ministrów, Planowanie w układzie zadaniowym na 2020 r., Warszawa wrzesień 2019 r.

zadania zorientowana jest na osiągnięcie odpowiedniego rozwoju zdolności strategicznych do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu, zwiększenie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych, jak również wzmocnienie potencjału bojowego (w tym jego nowoczesności). Środki publiczne przeznaczone są także na szkolenia Sił Zbrojnych RP i utrzymanie ich gotowości bojowej. W ramach zadania realizowane są działania polegające na zabezpieczeniu zdolności operacyjnych do dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, utrzymaniu zdolności do rozpoznania wojskowego zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, a także umożliwiające skuteczne rażenie sił przeciwnika w sytuacji zagrożenia państwa. Zapewniane jest zabezpieczenie logistyczne i medyczne zdolności operacyjnych, jak również zakwaterowanie SZ RP. Celem zadania 11.1. było „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”.

Miernikiem⁵² realizacji celu zadania 11.1. był „wskaźnik osiągnięcia wymaganego poziomu dostępności sił (relacja poziomu posiadanego do wymaganego - w %)”.

Szczegółowy sposób wyliczenia i wartość docelowa miernika w 2020 r. stanowi informację niejawną. Dostępne i jawne są natomiast cele oraz wartości mierników – planowane i zrealizowane – dotyczące dziewięciu podzadań wchodzących w skład zadania 11.1. Osiem z nich obejmowało wydatki „modernizacyjne” wykonywane w ramach centralnych planów rzeczowych, a jedno, tj. wydatki „na funkcjonowanie”, związane było z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych RP.

Wydatki w układzie budżetu zadaniowego zaplanowano w wysokości 52.014.997,5 tys. zł, w tym w ramach funkcji 11. – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic – 42.462.271,5 tys. zł. Na realizację zadania 11.1 – Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP, ustalono wydatki w kwocie 39.564.778,0 tys. zł.

Wykonane wydatki w ramach funkcji 11. wyniosły 41.785.433,8 tys. zł⁵³, tj. 99,1% planu po zmianach (42.184.268,4 tys. zł), w tym w ramach zadania 11.1. – 38.778.514,9 tys. zł⁵⁴, tj. 99,0% planu po zmianach (39.153.854,2 tys. zł).

Z wykonanych wydatków w ramach zadania 11.1 w kwocie 38.778.514,9 tys. zł sfinansowano dwa obszary zadaniowe, tj. rozwój Sił Zbrojnych RP (wydatki „modernizacyjne”) oraz ich utrzymanie (wydatki „na funkcjonowanie”). I tak:

- 16.281.639,1 tys. zł, tj. 42,0% (w 2019 r. – 43,7%) ogólnej kwoty poniesionych wydatków na realizację zadania 11.1., wydatkowano w ramach podzadań 11.1.1-11.1.8, na rozwój Sił Zbrojnych RP (wydatki „modernizacyjne”), poprzez realizację centralnych planów rzeczowych: PMT – 13.197.437,7 tys. zł, PIB – 1.244.866,2 tys. zł oraz PZŚM – 1.839.335,3 tys. zł;
- 22.496.875,7 tys. zł, tj. 58,0% (w 2019 r. – 56,3%), wydatkowano w ramach podzadań 11.1.1-11.1.9, na utrzymanie Sił Zbrojnych (wydatki „na funkcjonowanie”), w tym m.in.: Wojsk Lądowych – 4.200.776,7 tys. zł, Sił Powietrznych – 1.859.057,5 tys. zł, Marynarki Wojennej – 715.923,5 tys. zł, na

⁵² Miernik umożliwia weryfikację przyrostu zdolności stosownie do realizacji zadań zawartych w obowiązującym „Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP” oraz planach pochodnych w perspektywie okresu, którego dotyczy planowanie. Wykonanie wskaźnika, głównie odzwierciedla zapewnienie odpowiedniego postępu w przebiegu procesu unowocześnienia technicznego i technologicznego wojsk, ciągłości systemu dowodzenia oraz stopnia rozwoju systemów funkcjonalnych Sił Zbrojnych RP, a także ukończenia jednostek wojskowych stanami osobowymi, jak też zasadniczym sprzętem wojskowym oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu zapasów.

⁵³ W powyższej kwocie wydatki majątkowe wyniosły 16.139.737,8 tys. zł, co stanowiło 38,6% wydatków funkcji 11. oraz wydatki bieżące – 25.645.696,1 tys. zł (61,4%).

⁵⁴ W powyższej kwocie wydatki majątkowe wyniosły 15.854.094,3 tys. zł, co stanowiło 40,9% wydatków zadania 11.1. oraz wydatki bieżące – 22.924.420,6 tys. zł (59,1%).

zabezpieczenie wojsk (zabezpieczenie logistyczne) – 9.384.692,2 tys. zł oraz zakwaterowanie Sił Zbrojnych – 1.130.851,2 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2020 r. wydatki na utrzymanie Sił Zbrojnych stanowiły 58,0% ogólnej kwoty wydatków poniesionych na realizację zadania priorytetowego 11.1 – Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, a wydatki na modernizację Sił Zbrojnych – 42%. W 2019 r. relacja ta wynosiła odpowiednio: 56,3% i 43,7%.

Dane o wydatkach na zadanie 11.1 w 2020 r. i 2019 r., przedstawia poniższe zestawienie:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	OGÓŁEM	UTRZYMANIE	MODERNIZACJA			
			Ogółem	PMT	PIB	PZSM
1	2	3	4	5	6	7
2020 r.						
RAZEM	38 778 514,9	22 496 875,7	16 281 639,2	13 197 437,7	1 244 866,2	1 839 335,3
2019 r.						
RAZEM	31 722 032,6	17 874 774,3	13 847 258,3	10 690 170,0	1 231 784,0	1 925 304,3

Zadanie 11.1. obejmowało także realizację programu wieloletniego pn. „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”. Kontrola realizacji programu wykazała, że zgodnie z uchwałą Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” określono finansowanie programu w horyzoncie sześcioletnim (w latach 2016-2021). Po zmianie powołanej uchwały, Rada Ministrów uchwałą Nr 134 z dnia 25 września 2018 r., dokonała zmian m.in. terminu realizacji programu na lata 2016-2020 (skrótowo okres realizacji o 1 rok). W 2020 r. na realizację zadania dotyczącego zakupu samolotów dla VIP wydatkowano 86.348,5 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.

(akta kontroli cz. 2 str. 144)

Nadzór i kontrola w zakresie finansowym oraz realizacja działań nadzorczych dysponenta części w realizacji budżetu.

Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, określony w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie części 29 – Obrona narodowa, realizowany był przez Ministra Obrony Narodowej m.in. poprzez podejmowanie działań w zakresie okresowego analizowania wykonania budżetu na podstawie analizy sprawozdań sporządzanych przez podległych dysponentów, w tym prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji oraz wykonania budżetu w układzie zadaniowym (poprzez jego monitorowanie, nadzór i kontrolę efektywności, skuteczności, realizacji celów i osiągniętych mierników).

Szczegółowe obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją wykonania budżetu określone zostały w decyzji Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej⁵⁵. W ww. decyzji Minister Obrony Narodowej ustalił osoby sprawujące merytoryczny nadzór nad realizacją zadań, nałożył obowiązki sporządzenia okresowych informacji umożliwiających ocenę gospodarki finansowej przedstawianych (zbiorczo) przez Dyrektora DB MON, a w zakresie funduszu wynagrodzeń i uposażeń, nagród i zapomóg przez Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON i Dyrektora Departamentu Kadr MON.

⁵⁵ Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 149, ze zm.

Podstawą wykonywania zadań nadzorczych nad jednostkami organizacyjnymi otrzymującymi środki finansowe był „Plan nadzoru nad realizacją budżetu oraz gospodarki finansowej w jednostkach organizacyjnych finansowanych przez Departament Budżetowy MON w 2020 r.”.

Nadzór nad wykonaniem budżetu w 2020 r. w części 29 był sprawowany bez istotnych modyfikacji w stosunku do 2019 r., z wykorzystaniem sprawdzonych metod, mimo zwiększonych obciążeń związanych z pandemią COVID-19.

(akta kontroli cz.1 str. 637-638, 708-711)

Ustanowiony w dziale system kontroli zarządczej nie wymagał zmian w związku z wybuchem pandemii SARS-COV-2, mimo że jej skutki stały się źródłem wielu nieprzewidywanych wcześniej ryzyk, które w różnym stopniu oddziaływały na realizację celów wyznaczonych przez Ministra Obrony Narodowej na 2020 r.

W wyniku zarządzania ryzykiem w 2020 r. wprowadzono zmiany, w rezultacie których:

- zniesiono obligatoryjny obowiązek orzecznicy w wojskowych komisjach lekarskich wobec żołnierzy zawodowych skierowanych lub wyznaczonych do służby poza granicami państwa w rejon kontynentu europejskiego lub Państw - Stron Traktatu Północnoatlantyckiego spoza kontynentu europejskiego, co miało pozwolić na odciążenie komisji lekarskich i jednostek służby zdrowia realizujących diagnostykę na rzecz tych komisji;
- wprowadzono możliwość fakultatywnego powołania żołnierzy pełniących określone rodzaje czynnej służby wojskowej - czynności wojskowego komendanta uzupełnień w ramach procesu powołania do zawodowej służby wojskowej wykonywać miał dowódca jednostki wojskowej;
- rozszerzono funkcjonalności systemu jednolitej ewidencji w zakresie sporządzania wydruków dokumentów personalnych, zaświadczeń, decyzji i innych dokumentów urzędowych, co miało pozwolić na skrócenie drogi doręczania dokumentu.

(akta kontroli cz.1 str. 838-848)

W 2020 r. Departament Kontroli MON wraz z podporządkowanymi mu delegaturami przeprowadził 142 kontrole, z czego 32 kontrole zostały rozpoczęte w 2019 r. Kontrole zostały przeprowadzone w 131 podmiotach, zgodnie z trybem określonym przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁶. W wyniku tych kontroli sformułowano łącznie 390 zaleceń i 48 wniosków oraz skierowano 21 zawiadomienia, w tym 17 zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, 2 zawiadomienia do prokuratury dotyczące przestępstwa ściganego z urzędu i 2 zawiadomienia do Żandarmerii Wojskowej. Z zakończonych kontroli w 2020 r. (obejmujących lata 2017-2019), 41 dotyczyło obszaru finansów publicznych, w tym: wydatkowania środków publicznych, udzielania i rozliczania dotacji oraz udzielania zamówień publicznych i zawierania umów cywilnoprawnych.

Kontrolami Departamentu Kontroli MON i jego delegatur objęto wydatki w łącznej kwocie 3.767.815,8 tys. zł. Stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 66.648,8 tys. zł, tj. 1,8% kwoty badanej.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły działań niegospodarnych, niecelowych oraz stanowiących naruszenie przepisów prawa. Do głównych przyczyn ich powstania zaliczono:

⁵⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

- niewłaściwą interpretację przepisów oraz nieprzestrzeganie przepisów branżowych dotyczących gospodarowania mieniem poszczególnych działów zaopatrzenia;
- braki w obsadzie kadrowej skutkujące powierzaniem obowiązków osobom bez przygotowania merytorycznego;
- niski poziom wiedzy fachowej szefów służb poszczególnych działów zaopatrzenia spowodowany wyznaczeniem na stanowiska żołnierzy bez przygotowania specjalistycznego, bardzo często bezpośrednio po ukończeniu szkolenia na kursach oficerskich;
- nieprzestrzeganie ustaleń zawartych w umowach i uregulowaniach wewnętrznych;
- brak pracowników posiadających specjalistyczną wiedzę, pozwalającą właściwie przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego;
- niewłaściwą weryfikację i kontrolę dokumentów przez pracowników w pionie głównego księgowego, szefów służb w jednostkach organizacyjnych SZ RP.

Z łącznej liczby 438 wniosków i zaleceń pokontrolnych, 392 zalecenia, tj. ok. 89%, zostały zrealizowane, a 46 zaleceń (ok. 11%) było w trakcie realizacji.

Ponadto kontrole w zakresie wykonania budżetu państwa w 2020 r. będą realizowane zgodnie z zatwierdzonym „Planem kontroli Ministra Obrony Narodowej na rok 2021”.

(akta kontroli cz.1 str. 807-809)

W 2020 r. Wydział Audytu Wewnętrznego (WAW) znajdował się w strukturze Departamentu Kontroli MON. Po zmianach organizacyjnych z dnia 6 listopada 2020 r., Biuro Audytu Wewnętrznego (BAW) zrealizowało trzy zadania zapewniające oraz dwa zadania doradcze, z czego ostatecznie zakończono w 2020 r. dwa zadania zapewniające i jedno zadanie doradcze. Pozostałe zadania są kontynuowane w 2021 r. i obecnie znajdują się na etapie uzgadniania sprawozdań. Wykonano także monitoring zaleceń za lata 2018-2019.

Komitet audytu w 2020 r. odbył jedno posiedzenie i trzy głosowania przeprowadzone w trybie elektronicznego zbierania głosów, opiniując Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2019 oraz półroczne i roczne sprawozdania z realizacji Planu działalności MON oraz Planu działalności Urzędu MON.

W badanym okresie nie przeprowadzono audytów finansowych, związanych bezpośrednio z zagadnieniami wykonania budżetu w części 29 – Obrona narodowa.

(akta kontroli cz.1 str. 849-850)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu państwa i środków europejskich w części 29 – Obrona narodowa.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

3.1. Sprawozdania

W Ministerstwie Obrony Narodowej użytkowany jest „Zintegrowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej SI SFINKS”, który stanowi narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generuje dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

Zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych zawarto w instrukcji do powyższego systemu i obowiązywały dysponentów podległych dysponentowi części 29 w roku budżetowym 2020.

Departament Budżetowy w ramach nadzoru nad gospodarką bezpośrednio podległych dysponentów dokonywał kontroli formalno-rachunkowej (obligatoryjne) i merytorycznej (fakultatywnie) otrzymywanych sprawozdań budżetowych.

(akta kontroli cz. 1, str. 378-382)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa i sprawozdań jednostkowych Departamentu Budżetowego MON oraz Dyrektora Generalnego MON:

- 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 planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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 dysponenta części 29 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli cz. 1, str. 384-406, 409-470)

Sprawozdania łączne Rb-27 i Rb-28 zostały skorygowane w dniu 25.03.2021 r. Korekty sprawozdań dotyczyły zmian w związku z korygowaniem ewidencji księgowej głównie w zakresie nagród rocznych oraz dodatkowego uposażenia rocznego. Korekty sprawozdania Rb-27 wynikały ze zmian w stanach należności, wynikających ze zmniejszeń należności i zaległości netto dokonanych przez dysponentów w ewidencji księgowej. W korekcie Rb-27 zmniejszono łączną kwotę należności oraz należności pozostałych do zapłaty o 30,9 tys. zł oraz zaległości netto o 1.143,4 tys. zł. W korekcie Rb-28 zwiększono łączną kwotę zobowiązań o 61,0 tys. zł.

(akta kontroli cz. 1, str. 674-703)

Stwierdzone
nieprawidłowości

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości:

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę łączne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Jednakże NIK stwierdza, że w księgach rachunkowych jednostek resortu obrony narodowej prowadzonych, zgodnie ze wzorcową polityką rachunkowości,

w systemie księgowości komputerowej ZWSI RON brak jest możliwości pełnej weryfikacji wartości generowanych w sprawozdaniach budżetowych. Pomimo że zasada zachowania czystości obrotów na koncie 130 została wprowadzona do systemu poprzez „filtrowanie”, umożliwiając prawidłowe ustalenie wartości obrotów oraz sporządzenie sprawozdań budżetowych, to zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej nie uwzględniało tej zasady, przez co obroty subkont 130-1 i 130-2 nie były zgodne z wykazywanymi w sprawozdaniach jednostkowych kwotami wydatków i dochodów jednostek. Zdaniem NIK, zestawienie obrotów i sald kont uwzględniające czystość obrotów pozwoliłoby na pełniejszą weryfikację wytwarzanych sprawozdań budżetowych. Ewidencja realizacji planu finansowego wydatków budżetowych prowadzona w module FI-FIFM ZWSI RON (odpowiedniki kont pozabilansowych) nie dawała możliwości pozyskania wartości zaangażowania wydatków za zamknięte okresy sprawozdawcze.

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W części 29 księgi rachunkowe dysponenta części prowadzone były w Departamencie Budżetowym MON. Odrębnie księgi prowadzone były przez Departament Administracyjny (DA) MON, który wykonywał funkcję dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w zakresie obsługi Urzędu Ministra Obrony Narodowej. Księgi rachunkowe prowadzone w DB MON obejmowały zapisy dotyczące operacji gospodarczych realizowanych przez DB MON, jak i operacje redystrybucji środków budżetowych dysponenta części 29.

Minister Obrony Narodowej powierzył głównemu księgowemu części budżetowej 29 – Obrona narodowa, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁷ w formie pisemnej.

Departament Budżetowy MON posiada dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Dokumentacja, o której mowa wyżej, jest dokumentem opisującym przyjęte zasady rachunkowości obejmujące wydzielone księgi dysponenta części. Oddzielną dokumentację posiada dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w zakresie obsługi Urzędu Ministra Obrony Narodowej.

W DB MON od 1 stycznia 2016 r. funkcjonował zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora DB MON Zintegrowany Wieloszczęblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) wersja 1.0.

Przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych dokonano na podstawie danych księgi głównej pozyskanych z ZWSI RON za rok 2020 (3.906 zapisów księgowych).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 787-791, 407, 902-804)

W zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) przeprowadzono badanie bezpośrednie próby dowodów i zapisów ksiąg prowadzonych przez DB MON.

Doboru próby do losowania dokonano na podstawie zapisów na kontach 1301000 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych oraz 1302000 - Rachunek bieżący dochodów budżetowych. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł).

Do losowania próby przyjęto średnie ryzyko nieodłączne (RN) i średnie ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (RZSKW). Dokonano losowania próby

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 217, ze zm.

34 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁵⁸ (MUS) na kwotę 793.623,2 tys. zł.

Niezależnie od elementów próby dobranych w drodze losowania metodą statystyczną, badaniu poddano także 6 zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych na kwotę 53.040.185,4 tys. zł dobranych w sposób niestatystyczny (celowy), które zostały wskazane w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych jako zapis z brakami w zapisach (treść operacji gospodarczej).

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów i zapisów księgowych stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str., 407, 805-806)

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 29, prowadzone były nieprawidłowo.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań Departamentu Budżetowego MON, obejmujące zapisy dotyczące dochodów, wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo.

Ministerstwo – Urząd Ministra

OBSZAR

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

**Opis stanu
faktycznego**

W 2020 r. zrealizowane dochody Ministerstwa wyniosły 3.069,9 tys. zł i były wyższe o 107,9 tys. zł (o 3,6%) od planowanych (2.962,0 tys. zł). Dochody Ministerstwa stanowiły 0,6% dochodów części 29.

W porównaniu do dochodów 2019 r. (4.165,0 tys. zł), były one niższe o 1.095,1 tys. zł, tj. o 26,3%. Głównym tego powodem było uzyskanie niższych niż w 2019 r. dochodów budżetowych z tytułu rozliczenia zamierzeń, które były finansowane z budżetu w latach poprzednich.

(akta kontroli cz. 3 str. 46-51)

Najwyższe dochody uzyskano w dziale 752 Obrona narodowa – 2.574,4 tys. zł, co stanowiło 83,9% ogółu dochodów. Były one wyższe o 199,4 tys. zł, tj. o 8,4% od planowanych w tym dziale (2.375,0 tys. zł), lecz niższe od wykonanych w 2019 r. o 28,7% (3.608,6,0 tys. zł). W ramach tego działu najwyższe dochody uzyskano w rozdziale 75295 Pozostała działalność, w tym z tytułu:

- wpływów z rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) – 2.041,7 tys. zł, tj. 96,3% planu (2.120,0 tys. zł). Niższe wykonanie tych dochodów w stosunku do 2019 r. (3.054,7 tys. zł) o 1.013,0 tys. zł, tj. o 33,2%, spowodowane było głównie mniejszymi niż w 2019 r. wpływami od uczelni i instytutów wojskowych z tytułu zwrotu wydatków budżetowych dotyczących umów zawartych w latach poprzednich na realizację badań naukowych (grantów badawczych), których realizację nadzoruje Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego MON oraz niższymi wpływami z tytułu rozliczenia umów dotyczących świadczeń mobilizacyjnych realizowanych przez przychodnie i szpitale wojskowe, których realizację nadzoruje Departament Wojskowej Służby Zdrowia MON;

⁵⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

- wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 505,1 tys. zł (plan 100,0 tys. zł); wpływy te były wyższe od planu o 405,1 tys. zł, tj. o 405,1%, lecz porównywalne w stosunku do uzyskanych w 2019 r. (504,1 tys. zł).

Dochody w dziale 750 Administracja publiczna, wyniosły 495,5 tys. zł, stanowiły 16,1% ogółu dochodów i były niższe o 91,5 tys. zł, tj. o 15,6% od planowanych (587,0 tys. zł) i niższe o 10,9% od wykonanych w 2019 r. (556,4 tys. zł).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. wynosiły 2.055,2 tys. zł, w tym zaległości netto – 1.203,9 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r.⁵⁹ były wyższe o 42,4%, w tym zaległości netto były wyższe o 3,3%.

(akta kontroli cz. 3 str. 50-58)

W Ministerstwie działania windykacyjne prowadzone były systematycznie i zgodnie z procedurą dochodzenia należności budżetowych w Ministerstwie Obrony Narodowej, wprowadzoną zarządzeniem Dyrektora Generalnego MON⁶⁰, z wykorzystaniem elektronicznego rejestru pomocniczego (aplikacji).

Dokonanie przeglądu analitycznego i badanie procedur windykacyjnych dotyczących wszystkich zaległości Ministerstwa⁶¹ wynoszących na koniec 2020 r. 1.203,9 tys. zł wykazało, że działania windykacyjne realizowane były prawidłowo i skutecznie. Ustalono, że w przypadku siedmiu należności sprawy skierowano do organów egzekucyjnych, natomiast w jednym przypadku wierzytelność zgłoszono do syndyka masy upadłościowej dłużnika oraz wystąpiono z wnioskiem do Prokuratury Generalnej RP o zastępstwo procesowe Skarbu Państwa – Ministra Obrony Narodowej⁶².

W 2020 r. nie umarzano zaległości, zawarto natomiast jedną ugodę z dłużnikiem w sprawie rozłożenia na 12 rat należności z tytułu dwóch szkód w mieniu wojskowym na łączną kwotę 8,3 tys. zł.

(akta kontroli cz. 3 str. 50-63)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministerstwa w zakresie windykacji należności. Powyższą ocenę uzasadnia rzetelne i skuteczne prowadzenie działań windykacyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

2. Wydatki

OBSZAR

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki wykonane przez Ministerstwo w 2020 r. wyniosły 662.457,3 tys. zł i stanowiły 98,8% planu po zmianach (670.301,1 tys. zł) oraz 1,3% wydatków w części 29.

W porównaniu do wykonanych 2019 r. wydatki były niższe o 21.685,2 tys. zł, tj. o 3,2%. Spadek ten wynikał przede wszystkim z ograniczeń dotyczących wypłat z funduszu wynagrodzeń oraz zmniejszenia nakładów na zakupy usług

⁵⁹ Na koniec 2019 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 2.055,2 tys. zł, w tym zaległości netto – 1.203,9 tys. zł.

⁶⁰ Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 21 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury dochodzenia należności budżetowych w Ministerstwie Obrony Narodowej”. Procedura określa problematykę dochodzenia należności budżetowych i ich windykacji, w tym m.in. zasady zawierania uгод i umarzania należności oraz odraczania spłaty lub rozkładania na raty.

⁶¹ Osiem zaległości.

⁶² Pisma Dyrektora Departamentu Administracyjnego MON: nr 2145/DA z dnia 20 maja 2020 r. i nr 2378/DA z dnia 5 czerwca 2020 r.

remontowych i realizację wydatków majątkowych (zmniejszenie zakupów inwestycyjnych i inwestycji budowlanych w związku z korektą CPR). Ponadto w związku z epidemią COVID-19 nastąpił znaczny spadek wydatków w zakresie m.in.: krajowych i zagranicznych podróży służbowych, przyjazdów delegacji zagranicznych, szkoleń, uroczystości, spotkań i konferencji, stypendiów dotyczących nauki za granicą, zakupu usług zdrowotnych i pozostałych usług.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-291)

W planie finansowym Ministerstwa, na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej i dyrektora DB MON, wprowadzono 45 zmian, w wyniku których planowane wydatki zmniejszono o 64.305,9 tys. zł, tj. o 8,8%, głównie z ww. przyczyn związanych z epidemią COVID-19.

(akta kontroli cz. 3 str. 262-264, 281-290)

W 2020 r. nie dokonywano blokad wydatków budżetowych Ministerstwa.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-182)

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 752 Obrona narodowa – 358.252,6 tys. zł (52,4% ogółu wydatków Ministerstwa) i w dziale 750 Administracja publiczna – 304.301,7 tys. zł (44,5%).

(akta kontroli cz. 3 str. 257-261)

W 2020 r. plan wydatków Ministerstwa został zwiększony:

- trzykrotnie z ogólnej rezerwy budżetowej środków finansowych o łączną kwotę 486,3 tys. zł⁶³, która została wykorzystana w całości,
- pięciokrotnie z rezerw celowych o łączną kwotę 4.194,4 tys. zł⁶⁴, która została wykorzystana w kwocie 3.303,2 tys. zł (tj. 78,8%).

Struktura wydatków, według grup ekonomicznych, przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące – 456.854,2 tys. zł (tj. 69,0% wydatków Ministerstwa),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 183.122,6 tys. zł (27,6%),
- wydatki majątkowe – 22.464,8 tys. zł (3,4%),
- dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich – 15,7 tys. zł.

Wydatki bieżące zostały przeznaczone głównie na wynagrodzenia i pochodne – 258.548,9 tys. zł (56,6% wydatków w tej grupie) oraz na zakup materiałów i usług – 165.015,2 tys. zł (36,1%).

Wykonane w 2020 r. przez Ministerstwo wydatki na wynagrodzenia (według Rb-70) wyniosły 243.865,2 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. były niższe o 8.324,1 tys. zł, tj. o 3,3%. Spadek wydatków na wynagrodzenia wynikał głównie ze zmniejszenia stanu zatrudnienia pracowników w Ministerstwie oraz ze znacznego ograniczenia wypłat nagród dla żołnierzy zawodowych i pracowników wojska.

Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie w 2020 r. wyniosło 2.181 osób⁶⁵ i w stosunku do 2019 r. było niższe o 14 osób, tj. o 0,6%.

Przeciętne wynagrodzenie w Ministerstwie w 2020 r. wyniosło 9.318,0 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. było niższe o 255,60 zł (o 2,7%). Wpływ na zmniejszenie przeciętnego wynagrodzenia w Ministerstwie miało przede wszystkim znaczne ograniczenie wypłat nagród dla pracowników i żołnierzy zawodowych.

⁶³ Po korektach dokonanych przez Prezesa Rady Ministrów; przed korektami zwiększenie wynosiło łącznie 1.130,0 tys. zł.

⁶⁴ Po korektach dokonanych przez Ministra Finansów.

⁶⁵ Według sprawozdania Rb-70 (kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach), w przeliczeniu na pełne etaty.

W 2020 r. w Ministerstwie nie przyznawano nagród dla osób z tzw. „R”, a wysokość średniorocznej nagrody wypłaconej dla jednego zatrudnionego wyniosła 1.411,02 zł. Nagrody w Ministerstwie w 2020 r. przyznawano tylko w wyjątkowych przypadkach za szczególne zaangażowanie żołnierzy zawodowych i pracowników wojska w zwalczaniu epidemii COVID-19 oraz za udział w przedsięwzięciach związanych z realizacją umów międzynarodowych i szczególnie ważnych ćwiczeniach wojskowych. Żołnierzom zawodowym wypłacono 1.339 nagród/wypłat (średnia nagroda wynosiła 2.100,0 zł), a pracownikom wojska wypłacono 50 nagród/wypłat (średnia nagroda wynosiła 5.700,0 zł)⁶⁶.

W związku z sytuacją epidemiczną wynikającą z COVID-19, od marca do grudnia 2020 r. część pracowników Ministerstwa świadczyła pracę w trybie zdalnym⁶⁷. W okresie tym, w poszczególnych miesiącach udział pracowników świadczących pracę zdalną wynosił od 6,7% do 57,6% ogółu zatrudnionych pracowników⁶⁸.

W 2020 r. w Ministerstwie nie zatrudniano pracowników w ramach umów zawartych z agencjami pracy tymczasowej. Umowy zlecenia⁶⁹ zawarto z 35 osobami, na realizację tych umów wydatkowano 1.984,0 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. liczba zatrudnionych na umowę zlecenia zwiększyła się o 2 osoby, tj. o 9,4%, a wydatki na ten cel zwiększyły się o 9,9 tys. zł, tj. o 0,5%.

(akta kontroli cz. 3 str. 3-41, 42-45, 151, 161-162, 178-291)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2020 r. stanowiły 99,9% planu po zmianach i były wyższe o 2,5% od wykonanych w 2019 r. i dotyczyły głównie wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń (§ 3070) – 182.789,0 tys. zł (tj. 99,8% wydatków w tej grupie).

Wszystkie należne świadczenia na rzecz osób fizycznych, zgłoszone do realizacji w 2020 r., zostały wypłacone. Przeznaczono je przede wszystkim na:

- 95.578,8 tys. zł – świadczenia pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych i w ramach ONZ (poz. 307005);
- 70.310,6 tys. zł – równoważniki pieniężne za brak lub remont lokalu mieszkalnego oraz pomoc mieszkaniową (poz. 307013) dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa (w ataszatach obrony przy polskich placówkach dyplomatycznych i przedstawicielstwach wojskowych).

Świadczenia te wypłacane były na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie należności pieniężnych żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa⁷⁰ oraz obwieszczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie wysokości równoważnika pieniężnego na wynajęcie lokali mieszkalnych oraz ryczałtu na pokrycie niektórych kosztów związanych z ich użytkowaniem, przysługujących żołnierzom zawodowym pełniącym służbę poza granicami państwa⁷¹.

⁶⁶ Nagrody dla pracowników wojska wypłacono z oszczędności w ramach funduszu wynagrodzeń.

⁶⁷ Pracę w trybie zdalnym świadczyli pracownicy wojska. Zatrudnienie w tym trybie nie dotyczyło żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Ministerstwie.

⁶⁸ Warunki wykonywania pracy zdalnej przez pracowników Ministerstwa zostały ustalone w zarządzeniu Nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie polecenia pracownikom komórek organizacyjnych wykonywania pracy zdalnej oraz w zarządzeniu Nr 33 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 24 grudnia 2020 r. w sprawie polecenia pracownikom komórek organizacyjnych wykonywania pracy zdalnej.

⁶⁹ Umowy zlecenia trwające 6 miesięcy lub dłużej lub powtarzane nieprzerwanie przez ten okres.

⁷⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1578.

⁷¹ Dz. Urz. MON poz. 43.

Pozostałe zasadnicze wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2020 r. dotyczyły szkoleń za granicą i gratyfikacji urlopowych dla żołnierzy zawodowych.

(akta kontroli cz. 3 str. 178-190, 257-261, 270)

Wydatki majątkowe w 2020 r. zostały wykonane w kwocie 22.464,8 tys. zł (99,3% planu po zmianach) i były niższe o 30,6% od poniesionych w 2019 r. W 2020 r. dokonano zmniejszenia planu na wydatki majątkowe z kwoty 36.676,0 tys. zł do kwoty 22.635,0 tys. zł. Zmniejszenie wydatków majątkowych (w zakresie planu i realizacji) wynikało przede wszystkim z korekt „Planu inwestycji budowlanych na 2020 r.”, które spowodowane były:

- długotrwałymi i przedłużającymi się procedurami zamówień publicznych na roboty budowlane,
- opóźnieniami w realizacji poszczególnych zadań wynikających z sytuacji epidemicznej związanej z COVID-19,
- brakiem możliwości odbioru dokumentacji projektowych i niezyskaniem stosownych decyzji administracyjnych dotyczących inwestycji budowlanych.

Na sfinansowanie inwestycji budowlanych wydatkowano 18.497,9 tys. zł (82,3% tej grupy wydatków), na zakupy inwestycyjne – 674,4 tys. zł (3,0%), a na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO – 3.292,5 tys. zł (14,7%).

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-190, 257-261, 275-279)

W 2020 r. z ogólnej rezerwy budżetowej wydatkowano kwotę 486,3 tys. zł, tj. 100% przydzielonej kwoty⁷². Środki z ogólnej rezerwy budżetowej zostały przeznaczone na sfinansowanie trzech wojskowo-cywilnych misji medycznych związanych z epidemią COVID-19: we Włoszech, na Słowenii i w USA.

W 2020 r. ze środków z rezerw celowych wydatkowano 3.303,2 tys. zł, tj. 78,8% przydzielonej kwoty (4.194,4 tys. zł). Środki z rezerw celowych przeznaczone były na: sfinansowanie usług realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020⁷³ (poz. 68) w kwocie 3.113,8 tys. zł, na poprawę dostępu do usług społecznych w zakresie zdrowia psychicznego (poz. 31)⁷⁴ – 780,3 tys. zł, na sfinansowanie zadań realizowanych przez AMW Rewita Sp. z o.o. (poz. 49) w ramach zwalczania skutków epidemii COVID-19⁷⁵ – 274,0 tys. zł oraz na projekt pn. „Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON” (poz. 8) w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 – 26,3 tys. zł.

Szczegółowemu badaniu wykorzystania środków z rezerw celowych poddano środki przeznaczone na sfinansowanie usług realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (poz. 68) w kwocie 3.113,8 tys. zł, która stanowiła 74,2% środków przydzielonych Ministerstwu w ramach rezerw celowych. Z przydzielonej kwoty wykorzystano 2.280,8 tys. zł, tj. 73,2%. Środki z tej rezerwy nie zostały w pełni wykorzystane głównie z powodu niższych niż pierwotnie zakładano kosztów usług i materiałów związanych z realizacją tych zadań oraz

⁷² Po korektach dokonanych przez Prezesa Rady Ministrów.

⁷³ Zadania przewidziane dla MON w tym zakresie ujęto w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 183) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

⁷⁴ Projekt realizowany na rzecz Ukrainy.

⁷⁵ Zadanie nałożone na AMW Rewita Sp. z o.o. polegało na wyżywieniu i zakwaterowaniu personelu SZ RP oraz osób objętych kwarantanną.

z powodu zaangażowania Wojskowego Instytutu Medycyny Lotniczej (WIML) realizującego umowy w tym zakresie w zwalczanie epidemii COVID-19⁷⁶.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 161-170, 178-182, 265-269)

W 2020 r. w Ministerstwie nie wypłacano odsetek z tytułu nieterminowych płatności, dokonywano natomiast płatności odsetek wynikających z tytułu realizacji orzeczeń sądowych w łącznej kwocie 266,7 tys. zł.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-182, 171-172)

Kontrolę realizacji wydatków Ministerstwa przeprowadzono na próbie 64 dowodów dobranych metodą MUS - losową i celową. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 30.306,1 tys. zł i stanowiła 4,6% wydatków Ministerstwa w 2020 r. Zbadane wydatki, w poszczególnych grupach ekonomicznych, stanowiły:

- majątkowe – 5.752,8 tys. zł (25,6% wydatków majątkowych),
- bieżące – 24.553,3 tys. zł (5,4% wydatków bieżących).

Doboru próby losowej dokonano z elektronicznego zbioru wydatków pozapłacowych zrealizowanych w 2020 r. przy użyciu narzędzia informatycznego Pomocnik Kontrolera z zastosowaniem metody monetarnej (MUS).

W wyniku przeprowadzonego losowania metodą MUS wybrano próbę 46 zapisów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych⁷⁷ na łączną kwotę 29.903,7 tys. zł⁷⁸, z tego w grupie wydatków majątkowych – 6 zapisów na kwotę 5.752,8 tys. zł (tj. 0,9%), w grupie wydatków bieżących – 40 zapisów na kwotę 24.150,9 tys. zł (tj. 3,6%)⁷⁹.

Metodą doboru celowego do badania wybrano 18 dowodów o łącznej wartości 402,4 tys. zł, z tego:

- a) 2 dowody księgowe dotyczące wydatków związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 na łączną kwotę 309,0 tys. zł,
- b) 6 dowodów księgowych dotyczących wydatków z tytułu umów zlecenia ujętych w zestawieniu umów trwających powyżej 6 miesięcy na łączną kwotę 41,2 tys. zł,
- c) 5 dowodów księgowych dotyczących współfinansowania zamierzeń w ramach realizacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej na łączną kwotę 8,0 tys. zł (współfinansowanie krajowe - paragrafy z czwartą cyfrą 9) oraz 5 dowodów księgowych dotyczących finansowania zamierzeń z wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 44,2 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatki poddane szczegółowemu badaniu służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki. Nie wniesiono zastrzeżeń do ich legalności, gospodarności i celowości.

Ponadto dokonano kontroli trzech zamówień publicznych (wybranych w sposób celowy) na łączną kwotę 10.113,1 tys. zł⁸⁰, z tego:

- a) jednego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 228,0 tys. zł, które dotyczyło dostawy klimatyzatorów przenośnych, jednoczęściowych,
- b) jednego w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 9.805,4 tys. zł, które dotyczyło wykupu uprawnień do ulgowych przejazdów PKP dla żołnierzy i pracowników cywilnych (ulga 50%),

⁷⁶ WIML w 2020 r. był szpitalem udzielającym świadczeń opieki zdrowotnej w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 – zgodnie z wykazem podmiotów udzielających świadczenia w tym zakresie.

⁷⁷ Wylosowana próba nie obejmowała także wydatków na świadczenia pieniężne.

⁷⁸ Wylosowana (metodą MUS) próba stanowiła 4,5% wydatków Ministerstwa w 2020 r.

⁷⁹ W ramach próby wydatków bieżących wylosowano i zbadano jeden zapis dotyczący umowy zlecenia na kwotę 8,0 tys. zł.

⁸⁰ Suma wydatków poniesionych na te zamówienia w 2020 r.

- c) jednego dobrane w sposób celowy postępowania na kwotę 79,7 tys. zł dotyczącego dostawy sprzętu audiowizualnego z akcesoriami, do którego nie zastosowano ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁸¹ (upzp), gdyż jego wartość nie przekraczała kwoty 30 tys. euro – art. 4 pkt 8 upzp.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych ww. zamówień, nie stwierdzono naruszenia przepisów upzp. Udzielone zamówienia służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki. W postępowaniu, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp przestrzegane były procedury wewnętrzne dotyczące zamówień.

(akta kontroli cz. 3 str. 64-141)

Zobowiązania Ministerstwa na koniec 2020 r. wyniosły 20.157,9 tys. zł i były wyższe o 356,0 tys. zł, tj. o 1,8%, od stanu zobowiązań na koniec 2019 r. Dotyczyły one głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatkowego uposażenia rocznego.

Na koniec 2020 r. w Ministerstwie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i zobowiązania podlegające ujęciu w sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli cz. 3 str. 146-150, 178-182, 186-190, 195-196, 280)

W 2020 r. Ministerstwo nie było kontrolowane w zakresie gospodarki finansowej przez komórkę audytu wewnętrznego MON, Departament Kontroli MON i przez zewnętrzne organa kontrolne.

Ustalono, że w 2020 r. w ramach wewnętrznych procedur dotyczących nadzorowania procesu realizacji wydatków Ministerstwa realizowano m.in. następujące przedsięwzięcia:

- dokonywano okresowych (comiesięcznych i kwartalnych) analiz wykonania planu finansowego, na podstawie sprawozdań dotyczących realizacji budżetu,
- monitorowano realizację planu finansowego m.in. w układzie zadaniowym i na tej podstawie dokonywano stosownych zmian w planie finansowym,
- poinformowano merytorycznie właściwe komórki organizacyjne MON o ustalonych zasadach realizacji wydatków budżetowych w 2020 r.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-182)

Plan finansowy Ministerstwa na 2020 r. sporządzony w układzie zadaniowym zakładał realizację dwóch głównych zadań: „Realizacja zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych oraz uczestnictwo w działaniach na rzecz pokoju i stabilizacji międzynarodowej” (11.3.)⁸² i „Wsparcie kierowania obronnością” (11.5.)⁸³.

W 2020 r. na zadanie 11.3. wydatkowano 276.998,5 tys. zł (99,6% planu); celem realizacji tego zadania było wzmocnienie pozycji RP w organizacjach międzynarodowych i strukturach wielonarodowych oraz zwiększenie efektywności współpracy wojskowej.

Na zadanie 11.5. wydatkowano 243.747,0 tys. zł (98,9% planu); celem realizacji tego zadania było zapewnienie skutecznej i efektywnej obsługi Ministerstwa Obrony Narodowej na rzecz osiągnięcia celów polityki obronnej.

(akta kontroli cz. 3 str. 158-160)

Ustalono, że wydatki budżetowe Ministerstwa w 2020 r. dokonywane były m.in. w celu realizacji zamierzeń wynikających z centralnych planów rzeczowych i planów

⁸¹ Dz. U. poz. 2019, ze zm.

⁸² Zadanie to obejmowało jedno podzadanie: „11.3.2. Międzynarodowa współpraca bilateralna i współpraca w strukturach wielostronnych, w tym w ramach NATO i UE”.

⁸³ Obejmującego podzadanie: „11.5.1. Wsparcie kierowania obronnością”.

rocznych opracowanych przez poszczególne komórki organizacyjne MON (stosownie do ich kompetencji), w tym:

- „Planu współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej”, opracowanego przez Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych,
- „Planu doskonalenia zawodowego kadry i pracowników wojska za granicą”, opracowanego przez Departament Kadr,
- „Planu badań naukowych w resorcie obrony narodowej”, opracowanego przez Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego,
- „Planu działalności promocyjnej w resorcie obrony narodowej”, opracowanego przez Centrum Operacyjne Ministra Obrony Narodowej.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-182, 271-274)

Do głównych efektów rzeczowych uzyskanych w wyniku dokonanych wydatków budżetowych Ministerstwa zaliczono m.in.:

- finansowe i logistyczne zabezpieczenie Ministerstwa, mające na celu zapewnienie jego funkcjonowania i obsługę struktur poza granicami kraju (polskich przedstawicielstw wojskowych i ataszatów obrony),
- zabezpieczenie finansowania zadań wynikających z „Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”,
- zabezpieczenie finansowania zadań związanych z funkcjonowaniem wojskowej służby zdrowia nakładanych przez Ministra Obrony Narodowej na SPZOZ i instytuty badawcze wojskowej służby zdrowia (niezbędnych ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa), w szczególności: zadań mobilizacyjnych i obronnych, utylizacji trucizn medycznych pochodzących z rotacji środków materiałowych zapasu wojennego, niektórych badań lekarskich żołnierzy (cytogenetyka), staży i studiów podyplomowych dla wojskowego personelu medycznego, programów zdrowotnych, psychologicznych i profilaktycznych uruchamianych ze względu na potrzeby SZ, wynikających z ustawy o publicznej służbie krwi (realizowanych przez Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa), finansowanie świadczeń zdrowotnych osobom poszkodowanym w misjach poza granicami państwa obejmujące świadczenia niegwarantowane,
- zabezpieczenie finansowania części prac naukowo-badawczych resortu obrony narodowej,
- finansowanie zadań wynikających z odbywania studiów i szkoleń przez żołnierzy (i pracowników) pełniących służbę poza granicami państwa,
- finansowanie implementacji międzynarodowych porozumień o kontroli zbrojeń,
- zabezpieczenie finansowania wykupu uprawnień do przejazdów ulgowych dla żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej,
- zabezpieczenie finansowania zadań Ministerstwa realizowanych w ramach wydatków majątkowych, w tym m.in.: zakup 4 samochodów służbowych na potrzeby ataszatów obrony, kontynuację rozbudowy systemów technicznej kontroli dostępu w kompleksach MON, rozbudowę i remonty budynków oraz parkingu w kompleksie MON.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 158-160, 171, 178-182, 271-279)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2020 r. Ministerstwo rozpoczęło realizację i finansowanie przedsięwzięć związanych projektem pn. „Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości

i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON⁸⁴ w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020. Na ten cel zaplanowano kwotę 26,3 tys. zł w ramach współfinansowania krajowego oraz kwotę 144,6 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich. Realizacja wydatków w zakresie współfinansowania krajowego wyniosła 26,1 tys. zł, tj. 99,2% planu, a w zakresie środków europejskich 143,4 tys. zł (99,2%).

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 178-182, 186-199, 162-170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez Ministerstwo w zakresie wydatków.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków publicznych. Poddane szczegółowej kontroli wydatki w kwocie 30.306,1 tys. zł służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki. Nie wniesiono zastrzeżeń do ich legalności, gospodarności i celowości.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2020 r. przez Ministerstwo:

- 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 planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23) sporządzono prawidłowo na podstawie danych z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i stanu należności.

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 183-185)

⁸⁴ Na podstawie Porozumienia nr POPC.02.01.00-00-0127/19-00 o dofinansowanie projektu „Budowa ogólnodostępnej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 zawartego w dniu 20 czerwca 2020 r. pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

Prawidłowo sporządzone zostały sprawozdania finansowe za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli cz. 3 str. 42-45, 193-196)

Wskazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 3.069,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki ujęto w kwocie 662.457,3 tys. zł i były one równe kwocie wykazanej w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na dzień 31 grudnia 2020 r. na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów była zgodna z zapisami na koncie 130 - Rachunek dochodów, a kwota wydatków ogółem w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 - Rachunek wydatków po stronie Ma, i kwotą środków otrzymanych w 2020 r. z Ministerstwa Finansów.

Sprawozdanie Rb-27 zostało skorygowane w dniu 10 marca 2021 r. Korekta dotyczyła niewłaściwej wartości zaległości netto, która wynikała z błędnie wprowadzonej do ewidencji księgowej płatności dotyczącej zwrotu niewykorzystanych środków 2020 r.

(akta kontroli cz. 3 str. 156-157, 171-175, 178-190)

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, przedstawiono kwotę wydatków z budżetu państwa w wysokości 26,1 tys. zł. Była ona zgodna z ewidencją księgową.

W rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE), przedstawiono kwotę wydatków z budżetu środków europejskich w wysokości 143,4 tys. zł. Była ona zgodna z ewidencją księgową.

(akta kontroli cz. 3 str. 171-175, 197-199)

Kwota należności ogółem w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N wynosiła 1.006,7 tys. zł i wynikała ona z ewidencji księgowej.

W kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) wykazano zerową wartość zadłużenia ogółem, co było zgodne z ewidencją analityczną do konta 201 - Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

(akta kontroli cz. 3 str. 193-196)

Sprawozdania sporządzono w terminach określonych w rozporządzeniach: Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸⁵, Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.)

finansowych⁸⁶ oraz Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸⁷.

(akta kontroli cz. 3 str. 183-199, 158-160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na znaczny wzrost na koniec 2020 r. stanu udzielonych i nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek, pomimo że udzielanie zaliczek na poczet przyszłych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego (SpW) uregulowane zostało, zgodnie z wnioskami i uwagami Najwyższej Izby Kontroli, w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o finansach publicznych⁸⁸ (art. 1 pkt 9), to jednak taka forma dokonywania wydatków nie zapewnia uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów w danym roku budżetowym, o których mowa w art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na wzrost udzielonych i nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek, Najwyższa Izba Kontroli zwracała wielokrotnie uwagę w wystąpieniach pokontrolnych do Ministra Obrony Narodowej oraz w informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2015-2019.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773). Uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396) obowiązuje od dnia 1 stycznia 2021 r.

⁸⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.).

⁸⁸ Dz. U. poz. 1117.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie⁸⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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, 21 kwietnia 2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



Podpis

⁸⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.