



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.10.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Wojskowe Biuro Emerytalne w Bydgoszczy ¹ , 85-915 Bydgoszcz, ul. Zygmunta Augusta 20a
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Krężelewski – Dyrektor WBE (dowód: akta kontroli str. 4)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 i art. 4 ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² , z odpowiednim uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 tej ustawy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Michał Trempała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/27/2018 z 9 lutego 2018 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/31/2018 z 26 lutego 2018 r. 3. Andrzej Grzymysławski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/32/2018 z 26 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Cel i zakres kontroli

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

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

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

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

- analiza wykonania planu dochodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowe badanie wybranej próby wydatków, stanowiącej 0,8% wydatków WBE,
- badanie czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

¹ Dalej: „WBE”.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części wystąpienia dotyczącej wyników kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

WBE jest jednostką wojskową, której zadaniem³ jest m.in. ustalanie prawa i wypłata: świadczeń emerytalno-rentowych dla żołnierzy zawodowych oraz członków ich rodzin; świadczeń pieniężnych należnych żołnierzom przez okres jednego roku po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej; wydawanie i realizowanie decyzji w zakresie przekwalifikowania zawodowego żołnierzy, byłych żołnierzy oraz małżonka i dzieci po zmarłym lub zaginionym żołnierzu.

Zrealizowane przez WBE w 2017 r. dochody i wydatki budżetu państwa wyniosły odpowiednio: 1,1 mln zł i 516,1 mln zł, co stanowiło 138,5% i 100% kwot planowanych. Wielkości te obejmowały odpowiednio 0,6% i 1,4% dochodów i wydatków części 29 Obrona narodowa. W 2017 r. WBE nie realizowało wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

IV. Ocena

W wyniku opisanych powyżej działań kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴, że objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym WBE na 2017 r. i zostały poniesione w celu wykonania jego zadań statutowych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Objęte badaniem sprawozdania budżetowe za 2017 r. zostały przekazane w wymaganych terminach⁶. Prawidłowo sporządzono sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, gdyż nie zachowano na nim zasady czystości obrotów oraz nie zaprowadzono ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych⁷. W wyniku tej nieprawidłowości dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów (sum zapisów) konta 130. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły:

³ Zgodnie z § 7 ust. 1 Statutu WBE stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia nr 16 Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie nadania wojskowym biuram emerytalnym statutu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON, poz. 163).

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: „ufp”.

⁶ Tj. terminach określonych w: rozporządzeniu Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej” w zw. z § 22 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109); rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych”; rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym”.

⁷ Obowiązki w tym zakresie wynikały z załącznika nr 3 (pkt. II. 1. ppkt 17) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760), uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r.

- wykazania należności w sprawozdaniu za 2017 r. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), które były niezgodne z ewidencją księgową (zaniżone o 63,4 tys. zł, tj. o 32,3%), co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej;
- sporządzenia rocznego sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz z pominięciem aplikacji wymaganej w § 13 ust. 1 tego rozporządzenia.

Ponadto jednego zamówienia publicznego udzielono nie przestrzegając jednej z wprowadzonych *Procedur kontroli wewnętrznej WBE*⁸.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2017 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 29 – Obrona narodowa została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Na 2017 rok dochody budżetowe WBE zostały zaplanowane w kwocie 808 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 1 119,2 tys. zł, tj. 138,5% kwoty planowanej i były wyższe o 29,4% (tj. o 254,3 tys. zł) od uzyskanych w roku poprzednim. Największy udział w dochodach (stanowiący 99,2% wartości ogółem) miały dochody w rozdziale 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego, w tym wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) w kwocie 1 082,9 tys. zł (96,8%).

(dowód: akta kontroli, str. 10-11, 19)

Realizacja dochodów z tytułu zwrotu nienależnych świadczeń (niepodlegających planowaniu) miała największy wpływ na wyższe od planowanego wykonania dochodów (w rozdz. 75301 o 302,2 tys. zł i w rozdz. 75301 o 8,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Na koniec 2017 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 196,4 tys. zł w tym zaległości 11,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.16-18, 27)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Wydatki budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetowych WBE na 2017 r. został ustalony w wysokości 502 573 tys. zł. W ciągu roku budżetowego Dyrektor Departamentu Budżetowego Ministerstwa Obrony Narodowej⁹ wprowadził 30 zmian do planu, zwiększając go per saldo o kwotę 13 574,7 tys. zł (tj. o 2,7%), tj. do kwoty 516 147,7 tys. zł. Największe zmiany dotyczyły wzrostu wydatków:

⁸ Tj. Procedury kontroli pozostałych wydatków bieżących, w tym w zakresie utrzymania Biura. Stanowiła ona element *Procedur kontroli wewnętrznej WBE* wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora WBE nr 17 z 30 stycznia 2017 r.

⁹ Dalej: „MON”.

- w rozdziale 75295 w § 4080 Świadczenie pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom zwolnionym ze służby o 11 421 tys. zł (tj. o 150,3%),
- w rozdziale 75301 w § 3110 Świadczenia społeczne o 1 694,4 tys. zł (tj. o 0,3%).

Nie wystąpiły zwiększenia wydatków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.7-9, 30-77)

Zrealizowane w 2017 r. wydatki budżetu państwa w kwocie 516 136,7 tys. zł były niższe o 10,9 tys. zł od wielkości planowanej i wyższe o 12 070,4 tys. zł (o 2,4%) od wykonania w 2016 roku WBE złożyło wniosek o wydanie decyzji blokującej środki na wydatki budżetowe dysponenta obejmujący niezrealizowane wydatki w kwocie 10,9 tys. zł. Minister Obrony Narodowej 13 grudnia 2017 r. wydał decyzję w sprawie blokowania wydatków budżetowych w wojskowych biurach emerytalnych¹⁰.

W 2017 r. WBE nie realizowało wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli, str.7-9, 78, 80-83)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 490 792,5 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 8 299,6 tys. zł (tj. o 1,7%). Największy udział w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na świadczenia społeczne, zrealizowane w § 3110 w kwocie 490 769,1 tys. zł. Wydatki te nie przekroczyły limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli, str. 7-9)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 25 344,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2016 r. o 3 770,8 tys. zł (tj. o 17,5%). Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom zwolnionym ze służby, zrealizowane w § 4080 w kwocie 19 021,0 tys. zł. Wydatki te nie przekroczyły limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str.7-9)

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym¹¹ w 2017 r. wyniosło 1 706,5 tys. zł i było wyższe o 90,4 tys. zł (tj. o 5,6%) od wykonania w 2016 roku. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia wynikało ze wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 14,4 tys. zł i były równe wartości ich wykonania w 2016 roku. Wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 79, 372-375)

Wykazane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zobowiązania WBE na koniec 2017 r. wyniosły 2 942,3 tys. zł i były niższe o 368,3 tys. zł (tj. o 11,1%) od zobowiązań na koniec 2016 r. Główną pozycję zobowiązań (w kwocie 2 765,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu świadczeń społecznych. Wykazane kwoty zobowiązań wynikały z prowadzonej w WBE

¹⁰ Decyzja Nr 197/MON z 13 grudnia 2017 r. Decyzją tą zablokowano wydatki wojskowych biur emerytalnych na łączną kwotę 117,5 tys. zł, w tym wydatki WBE na kwotę 10,9 tys. zł.

¹¹ Według danych ze sprawozdań rocznych Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu. Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 32,5 etatów.

ewidencji. W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz odsetki od nieterminowych płatności zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 28-29)

Szczegółowym badaniem objęto próbę dobranych celowo¹² wydatków w łącznej kwocie 4 123,9 tys. zł, co stanowiło 0,8% wydatków WBE. Badaniem przy zastosowaniu kryteriów kontrolnych: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto:

- wydatki bieżące (z wyłączeniem wydatków dotyczących wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń),
- wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Kontrolą objęto 28 wydatków bieżących na łączną kwotę 130,6 tys. zł dotyczących: zakupu materiałów biurowych, pomocy rekonwersyjnej¹³ dla osób uprawnionych, umów zlecenia, prenumeraty prasy oraz podróży służbowych pracowników WBE. Badane wydatki mieściły się w planie finansowym jednostki i zostały poniesione w celu wykonania jej zadań statutowych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 upf. Realizacja wydatków wynikała z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Badane dowody i odpowiadające im zapisy księgowe spełniały wymogi w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej, poprawności w zakresie wartości transakcji oraz ujęcia na kontach syntetycznych. W jednym przypadku WBE dokonało nieterminowej płatności¹⁴ w zakresie pomocy rekonwersyjnej. Z tego tytułu WBE nie zostało zobowiązane do zapłaty odsetek.

(dowód: akta kontroli, str. 84-90, 122-127, 140, 370-371)

Kontrolą objęto wypłatę 100 świadczeniobiorcom świadczeń emerytalno-rentowych wymienionych w art. 2 pkt. 1 lit. a, b i c¹⁵ ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹⁶. Wytypowanym do kontroli świadczeniobiorcom wypłacono w 2017 r. 983 świadczenia w łącznej wysokości 3 993,4 tys. zł. Świadczenia wypłacono właściwym odbiorcom, terminowo oraz w odpowiedniej wysokości. W 2017 r. świadczeniobiorcy złożyli 16 odwołań, które WBE przekazało do Sądu Okręgowego w Bydgoszczy VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń z wnioskiem o ich oddalenie. Do 14 marca 2018 r. Sąd zmienił jedną zaskarżoną decyzję¹⁷, sześć odwołań oddalił¹⁸, jedną sprawę przekazał WBE do ponownego rozpatrzenia¹⁹. Osiem odwołań pozostawało nierozstrzygniętych.

(dowód: akta kontroli, str. 91-115, 122-138)

¹² Wydatki w obu grupach (łącznie 128) dobrano celowo na podstawie dokonanego przeglądu. Do próby 28 wydatków pozapłacowych wytypowano dwa największe w populacji (dotyczące zakupów materiałów biurowych) oraz pozostałe według różnych tytułów (14 z tytułu rekonwersji, trzy dotyczące prenumeraty prasy, cztery w zakresie zawartej umowy zlecenia, pięć z tytułu podróży służbowych pracowników WBE). Do próby 100 wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wytypowano: 70 świadczeń emerytalno-rentowych (w tym osiem najwyższych i osiem najniższych) oraz 30 przypadków, w których WBE w 2017 r. zaprzestało wypłaty tych świadczeń.

¹³ Pomoc udzielana żołnierzom zawodowym zwalnianym ze służby.

¹⁴ Opóźnienie o pięć dni.

¹⁵ Tj. świadczenia pieniężne: a) emerytura wojskowa, b) wojskowa renta inwalidzka, c) wojskowa renta rodzinna.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2225, ze zm.

¹⁷ Sąd Okręgowy w Bydgoszczy podwyższył emeryturę wojskową wnioskodawcy o 1% za lata 2010, 2012, 2013, 2015.

¹⁸ Świadczeniobiorcy wnieśli apelację od dwóch wyroków – do 14 marca 2018 r. brak rozstrzygnięcia.

¹⁹ Odwołującego skierowano na badania lekarskie przez Rejonową Wojskową Komisję lekarską w Bydgoszczy. Do 14 marca 2018 r. nie otrzymano wyników badania.

WBE nie realizowało w 2017 r. zamówień publicznych stosując ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Badaniem pod kątem prawidłowości wyłączenia stosowania ustawy objęto 28 wydatków bieżących w łącznej kwocie 130,6 tys. zł. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.116-117,158-161)

Analizę prawidłowości udzielania zamówień publicznych – zgodnie z wewnętrznymi procedurami – przeprowadzono na podstawie czterech zamówień²¹. Wytypowane zamówienia zrealizowano zgodnie ze zobowiązaniem wykonawców oraz w przewidzianych w umowach terminach. WBE zapłaciło wykonawcom wynagrodzenie w wysokościach przewidzianych w umowach, po sprawdzeniu wydatku pod względem merytorycznym i zgodności z planem rzeczowym oraz pod względem rachunkowym. Jednego zamówienia nie poprzedzono pisemną analizą rynku.

(dowód: akta kontroli str.118-121, 123, 127, 139, 141-157)

Dyrektor WBE nie sporządził na 2017 r. planu postępowań o udzielenie zamówień, o którym stanowi art. 13a ust. 1 Pzp. Sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędowi Zamówień Publicznych terminowo, zgodnie z wymaganym wzorem i sposobem²².

(dowód: akta kontroli str.123, 127)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dyrektor WBE udzielił 30 maja 2017 r. zamówienia publicznego na usługę niszczenia dokumentów, wykonawcy wyłoniłemu niezgodnie z § 51 ust. 2 pkt 2 ppkt 1 lit. b *Procedur kontroli wewnętrznej WBE*, bowiem wybór wykonawcy nie został poprzedzony dokonaniem pisemnej analizy rynku obejmującej co najmniej trzy podmioty świadczące usługi w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 141-157, 406-407)

Dyrektor WBE wyjaśnił, że analiza rynku dotycząca usługi niszczenia dokumentów została przeprowadzona w 2016 r. Wskazał, że w 2017 r. zawarto ponownie umowę z wyłonionym wówczas wykonawcą z uwagi na dobrą współpracę oraz zmniejszenie kwoty środków wygospodarowanej na ten cel. Z wykonawcą przeprowadzono w 2017 r. negocjacje w celu utrzymania dotychczasowej ceny usługi.

(dowód: akta kontroli, str. 142)

NIK wskazuje, że ww. procedura nie przewidywała możliwości ponownego udzielenia zamówienia wyłoniłemu uprzednio wykonawcy, bez konieczności przeprowadzenia analizy rynku.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym WBE i zostały poniesione w celu wykonania jego zadań statutowych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ufp. Jednego zamówienia publicznego udzielono nie przestrzegając jednej z wprowadzonych *Procedur kontroli wewnętrznej WBE*.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.; dalej: „Pzp”.

²¹ Tj. na: zakup materiałów biurowych na podstawie umowy nr 8/WBE/2017 zawartej 21 września 2017 r.; zakup prasy – faktura doręczona do WBE 7 listopada 2017 r.; umowę zlecenie na świadczenie usług BHP; umowę na wykonanie usługi niszczenia dokumentów.

²² Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038) i jego załącznikiem.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia, rocznych sprawozdań budżetowych, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach za 2017 r.:

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

Sprawozdania jednostkowe WBE były generowane automatycznie na podstawie danych z ksiąg tej jednostki prowadzonych komputerowo w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej²³. Zgodnie z przyjętymi założeniami w WBE nie badano poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych. Analiza sprawozdań wykazała, że zostały one sporządzone w obowiązujących terminach. W okresie do zakończenia kontroli nie dokonywano korekt ww. sprawozdań.

(dowód: akta kontroli, str. 162-164, 179-206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na koncie księgowym *130 subkonta 130-1 rachunek wydatków budżetowych i 130-2 rachunek dochodów budżetowych* nie było zachowanej czystości obrotów, a sumy zapisów (obrotów) na odpowiednich stronach tego konta nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach rocznych z wykonania w 2017 r. planów dochodów i wydatków budżetowych. Ponadto do ww. kont nie była prowadzona ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowych dochodów i wydatków.

Było to niezgodne z opisem funkcjonowania konta zawartym w załączniku nr 3 (pkt. II. 1. ppkt 17) do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w myśl którego na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów (co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny), a ewidencję szczegółową do konta prowadzi się według podziałek klasyfikacji budżetowych²⁴.

²³ Na podstawie zarządzenia nr 94 Dyrektora WBE z dnia 10 lipca 2017 r. w sprawie m.in. wprowadzenia polityki rachunkowości (dalej: „polityka rachunkowości”), w WBE przyjęto i w 2017 r. stosowano zasady rachunkowości oraz plan kont określone w załączniku nr 2 do decyzji nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (dalej: „ZWSI RON”).

²⁴ Przepis w tym brzmieniu został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z pkt. II ppkt 17 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911), który wszedł w życie 1 stycznia 2018 r.: *Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że stosowana technika księgowości ma zapewnić możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań finansowych, budżetowych lub innych określonych w odrębnych przepisach. Ewidencja szczegółowa do konta 130 jest prowadzona w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych.*

W wyniku tej nieprawidłowości dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych²⁵ nie wynikały bezpośrednio z obrotów (sum zapisów) konta 130. Nie było możliwe również wygenerowanie zestawienia obrotów i sald zgodnych z danymi wykazanymi w tych sprawozdaniach.

W polityce rachunkowości WBE przyjęto m.in., że w ZWSI RON czystość obrotów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” uzyskuje się przy zastosowaniu wbudowanego filtrowania danych umożliwiającego prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych, a ewidencja szczegółowa do ww. konta prowadzona jest w module FI i FM – Rachunkowość finansowa ZWSI RON.

(dowód: akta kontroli str.174, 197-200)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że WBE zobowiązane jest do stosowania systemu informatycznego ZWSI RON od 1 stycznia 2017 r. na podstawie decyzji MON²⁶ oraz decyzji Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 201-206)

NIK – przyjmując wyjaśnienia, że system ZWSI RON został wprowadzony na podstawie wskazanych decyzji MON oraz Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON – zauważa, że konto księgowe 130 prowadzone w tym systemie nie wykazywało obrotów zgodnie z zasadą czystości obrotów, a także nie prowadzono do niego ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowych, tym samym nie spełniało warunków wymaganych rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

2. Dane dotyczące należności wykazane w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. w łącznej kwocie 196,4 tys. zł zostały zaniżone o 63,4 tys. zł i były niezgodne z ewidencją księgową, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było nieuwzględnienie w kwocie wykazanych należności salda konta 2400010 „Roszczenia sporne” w wysokości 63,4 tys. zł, stanowiącego w całości kwotę należności z tytułu dochodów budżetowych według stanu na 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 19, 203, 227-369)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że nieuwzględnienie w sprawozdaniu Rb-27 kwoty roszczeń spornych wynikało z zastosowania się do otrzymanych w tym zakresie wytycznych Dyrektora Departamentu Budżetowego MON²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 206)

Główna Księgowa WBE w uzupełnieniu wyjaśnień Dyrektora podała, że system ZWSI RON w procesie generowania sprawozdania Rb-27 uwzględnia tylko dane z konta 2210000 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, tym samym, nie uwzględnia salda konta 2400010 „Roszczenia sporne”.

(dowód: akta kontroli str. 207)

²⁵ Rb-23 w wierszach: 11, 12, 21, 22, Rb-27 w kolumnach: 7, 9, 11, 12, a Rb-28 w kolumnach: 6, 7, 8, 9.

²⁶ Pkt 2 decyzji nr 8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie dopuszczenia do eksploatacji Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) w jednostkach budżetowych resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 9).

²⁷ Decyzja nr 3295/DSS Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON z 25 października 2016 r. w sprawie dopuszczenia do eksploatacji ZWSI RON w Wojskowych Biurach Emerytalnych.

²⁸ Zawartych w piśmie nr 835/DB z 21 marca 2016 r., dotyczącym ujmowania należności w sprawozdaniu Rb-27.

NIK – przyjmując wyjaśnienia, że nieprawidłowość ta wynika z rozwiązań systemowych wprowadzonych w Resorcie Obrony Narodowej – zauważa, że były one niezgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

3. Roczne sprawozdanie Rb-BZ1 za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. zostało sporządzone niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. W sporządzonym sprawozdaniu brakowało kolumn 5a, 11a, 17a, obejmujących „Wydatki majątkowe z czwartą cyfrą „0”, „3” i „4””, które zgodnie z przypisem trzecim do wzoru tabeli należało wypełnić po raz pierwszy w sprawozdaniu rocznym za 2017 r. Pod sprawozdaniem nie było także, wymaganego wzorem, podpisu osoby przygotowującej i jej adresu e-mail.

Ponadto, sprawozdanie powyższe nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego utworzonego przy użyciu aplikacji TrezorBZ udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, co było niezgodne z § 13 ust. 1 przywołanego rozporządzenia. Sprawozdanie zostało sporządzone wyłącznie w Systemie Informatycznym SFINKS.

(dowód: akta kontroli str. 203, 206)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że wzory sprawozdań są pozyskiwane ze strony internetowej KALIF²⁹, która jest przeznaczona do przekazywania sprawozdawczości oraz dokumentacji dla użytkowników systemów finansowych Resortu Obrony Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 206)

NIK – przyjmując wyjaśnienia, że nieprawidłowość ta wynika z rozwiązań systemowych wprowadzonych w Resorcie Obrony Narodowej – zauważa, że były one niezgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Ocena częściowa

Objęte badaniem sprawozdania zostały sporządzone w wymaganych terminach. Prawidłowo sporządzono sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, gdyż nie zachowano na nim zasady czystości obrotów oraz nie zaprowadzono ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych. Pozostałe nieprawidłowości stwierdzono odnośnie dwóch sprawozdań, tj. dane dotyczące należności wykazane w sprawozdaniu Rb-27 były niezgodne z ewidencją księgową, a sprawozdanie Rb-BZ1 zostało sporządzone niezgodnie z wymaganym wzorem oraz z pominięciem wymaganej aplikacji.

²⁹ Tj. strony o adresie: <http://kalif.diit.mon.gov.pl>.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o skorygowanie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-BZ1 za 2017 rok.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy:
Michał Trempała
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

Andrzej Grzymysławski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis