



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.001.05.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Regionalna Izba Obrachunkowa (dalej: Izba lub RIO), ul. Karłowicza 4, 20-027 Lublin
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Sławomir Grządka, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, od 1 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/19/2018 z dnia 2 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania przez RIO planu finansowego na rok 2017, w ramach części 80-Regionalne izby obrachunkowe, 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.

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

Podstawą sformułowania oceny ww. obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: analiza realizacji wydatków, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków finansowych, szczegółowa analiza wybranej próby wydatków oraz wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, analiza stanu zobowiązań i prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań. Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa², RIO sprawowała nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w zakresie spraw finansowych, dokonywała kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych tych jednostek oraz prowadziła działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową.

Zrealizowane przez Izbę w 2017 r. dochody budżetowe wyniosły 153,4 tys. zł, a wydatki 8.875,6 tys. zł. Nie ponoszono wydatków z budżetu środków europejskich.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), dalej: ustawa o NIK.

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza³, że zrealizowane przez RIO wydatki budżetu państwa zostały wykonane w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. Wydatkowane środki finansowe służyły realizacji celów określonych w układzie zadaniowym wydatków. Nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych.

W trakcie roku 2017 wystąpiło natomiast przejściowe finansowanie wydatków budżetowych ze środków finansowych zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (dalej: ZFŚS).

Roczne sprawozdania budżetowe za 2017 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶. System kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na błędnej klasyfikacji wydatków w kwocie 2,3 tys. zł, stanowiącej 0,3% wydatków RIO, zgodnie z kryteriami ocen, przyjętymi w kontroli wykonania budżetu państwa, nie miała wpływu na opinię o sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2017 r.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez RIO dochody w 2017 r. wyniosły 153,4 tys. zł i były o 16,2% wyższe od kwoty planowanej na rok 2017. Uzyskano je głównie z tytułu zwrotu kosztów postępowania przed Komisją o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (14,2 tys. zł), organizacji szkoleń dla j.s.t. (135,8 tys. zł) i sprzedaży samochodu (3 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 dochody były niższe o 25,9 tys. zł (tj. 14,4%), głównie z powodu niższych wpływów z organizacji szkoleń.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, na koniec 2017 r. w RIO nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Na koniec roku poprzedniego należności wyniosły 1,2 tys. zł, w tym zaległości 0,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 115, 179)

³ 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.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r.

⁵ 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).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

RIO w 2017 r. zrealizowała wydatki w wysokości 8.875,6 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 79 tys. zł, tj. o 0,9%.

Wydatki zostały poniesione w szczególności na wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń (7.450,5 tys. zł), pozostałe wydatki bieżące (1.218,2 tys. zł) oraz na wydatki majątkowe (206,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 110, 112-115, 124-125, 128-132, 179-181)

Zobowiązania RIO na 31 grudnia 2017 r. wynosiły 521,8 tys. zł i były wyższe o 2,6 tys. zł (o 0,5%) od zobowiązań na koniec 2016 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (426,3 tys. zł) i pochodnych z tego tytułu (85,4 tys. zł), których płatność przypadła w 2018 r. Kwoty poszczególnych tytułów zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową. Na koniec 2017 r., podobnie jak rok wcześniej, Izba nie miała zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 111, 114-115)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 404,8 tys. zł, stanowiącej 4,6% wydatków RIO. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Izby. Próba wydatków w kwocie 373,5 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS⁷), dobrana celowo wyniosła 31,3 tys. zł. Badaniem objęto wydatki zaksięgowane w 45 pozycjach, w tym w grupie wydatków majątkowych osiem na kwotę 189,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych (pozapłacowych) – 37 na sumę 215,1 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Badane wydatki podlegały wyłączeniu ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸ na podstawie przesłanek określonych w art. 4 tej ustawy. Badaniem objęto zamówienie na zakup samochodu osobowego, udzielone bez stosowania ww. ustawy, na kwotę 57.870 zł. Zamówienie udzielone zostało z zachowaniem obowiązujących w Izbie uregulowań wewnętrznych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 4-10, 114-116, 133-154, 181-183)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wydatki budżetowe przejściowo finansowane były ze środków finansowych ZFŚS. W 2017 r. dokonano 21 odpisów na ZFŚS na łączną kwotę 281,4 tys. zł oraz 20 zmniejszeń odpisu na kwotę 161,3 tys. zł. Łącznie odpis na ZFŚS na 2017 r. wyniósł 120,1 tys. zł.

Analiza obrotów na kontach rachunku bieżącego jednostki (konta 130/1 i 130/W) wykazała, że środki finansowe w kwocie 156,4 tys. zł zostały przekazane z rachunku ZFŚS na rachunek bieżący wydatków, przeznaczone na finansowanie wydatków

⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

budżetowych, a następnie, po upływie od 2 do 23 dni, zostały zwrócone na konto ZFŚS.

Z wyjaśnień głównej księgowej RIO wynika, że z powodu braku możliwości precyzyjnego zaplanowania terminów i kwot wydatków w harmonogramie rocznym i prognozach trzymiesięcznych, środki finansowe pozostające na rachunku bieżącym po opłaceniu koniecznych rachunków były „sukcesywnie przekazywane na rachunek ZFŚS, celem zabezpieczenia wypłat pomocy socjalnej pracownikom. Czasami istnieje konieczność zwrotu odpisu, celem zapewnienia realizacji nieplanowanych na dany dzień wydatków budżetowych. Po otrzymaniu środków finansowych z MSWiA, zgodnie z harmonogramem, odpis był zwracany na rachunek ZFŚS”.

Mimo że ww. operacje księgowe nie spowodowały przekroczenia planu wydatków (odpisu podstawowego) Izby na ZFŚS, w ocenie NIK, pożyczanie środków finansowych z ZFŚS w celu opłacenia wydatków niezwiązanych z działalnością socjalną było niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁹.

Ujęte w planie finansowym RIO środki budżetowe przeznaczone były na finansowanie zadań statutowych Izby, zaś środki ZFŚS na realizację zadań socjalnych określonych w tej ustawie.

Natomiast procedura postępowania ze środkami finansowymi, pozostającymi na rachunku bieżącym dysponenta, została określona w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰, zgodnie z którym środki pozostające na tym rachunku po zakończeniu dnia operacyjnego przekazywane są na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 67-71, 80-83, 133, 151, 154)

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W ramach budżetu zadaniowego w 2017 r. RIO realizowała zadanie 1.10 Weryfikacja gospodarki finansowej j.s.t., którego celem było zapewnienie jakości funkcjonowania j.s.t. w zakresie gospodarki finansowej, a miernikiem realizacji liczba podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego. Miernik wykonano w 88,1%, obejmując kontrolą 141 ze 160 j.s.t. zaplanowanych do skontrolowania.

W ramach ww. zadania realizowano podzadanie 1.10.1. Działania nadzorczokontrolne RIO, którego celem było zapewnienie gotowości do wykonywania ustawowych zadań nadzorczokontrolnych, a miernikiem liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń j.s.t. Miernik zrealizowano w 91,8% – planowano przeprowadzenie w 2017 r. 128 kontroli i zbadanie 11.637 uchwał i zarządzeń organów j.s.t., przeprowadzono zaś 141 kontroli i oceniono 10.657 uchwał i zarządzeń.

W pełni osiągnięto natomiast cele określone dla trzech działań służących realizacji ww. zadania/podzadania, polegające na niedopuszczeniu, by okres od ostatniej kontroli kompleksowej j.s.t. przekroczył 4 lata oraz do przypadków nieterminowego zbadania uchwał i zarządzeń organów j.s.t. lub nieterminowego wydania opinii o dokumentach j.s.t. podlegających zaopiniowaniu przez RIO.

Według wyjaśnień Prezesa RIO, niepełne wykonanie zaplanowanych wartości mierników zadania i podzadania wynikało ze zmiany metodologii prowadzenia kontroli problemowych i niższej od zakładanej liczby dokumentów, które wpłynęły do

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2191, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 69, ze zm.

Izby w celu ich zaopiniowania. Rozszerzenie zakresu tematycznego kontroli problemowych wprowadzi skutkowało zmniejszeniem ich ilości i obniżeniem wartości miernika, ale jednocześnie pozytywnie wpłynęło na jakość gospodarki finansowej j.s.t., a tym samym osiągnięcie celu realizowanego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 161-175, 183)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2017 r. środki finansowe ujęte w planie wydatków budżetowych RIO zostały gospodarnie wydatkowane, na cele służące realizacji zadań określonych w budżecie zadaniowym. Nie w pełni przestrzegano jednak zasad wykonywania budżetu państwa przy finansowaniu wydatków budżetowych.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez RIO rocznych sprawozdań jednostkowych za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na błędnej klasyfikacji wydatków budżetowych na kwotę 2,3 tys. zł, nie wpłynęła na prawidłowość wykazania wydatków w grupach ekonomicznych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zostały przekazane właściwym adresatom przed upływem terminów określonych w przepisach rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 13-18, 97-103, 106-108, 115, 155-158, 161-175, 184-208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wydatek w kwocie 2.250 zł za wynajem sali i obsługę gastronomiczną szkolenia pracowników RIO w dniach 2-3 października 2017 r. zaksięgowano do § 4300-Zakup usług pozostałych, zamiast do § 4700-Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Zgodnie z objaśnieniami do § 470, zawartymi w zał. nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹, do kosztów szkoleń należy zaliczyć wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia uczestników.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1053, ze zm.

Nieprawidłowość tę główna księgowa RIO wyjaśniła pomyłką w dekretacji faktury.
(dowód: akta kontroli str. 139-143, 151, 153)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo oraz rzetelnie prezentowały dane, wynikające z ewidencji księgowej. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na błędnej klasyfikacji wydatków w kwocie 2,3 tys. zł, stanowiącej 0,3% wydatków RIO, zgodnie z przyjętymi w kontroli kryteriami ocen, nie miała wpływu na wydaną pozytywną opinię o sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2017 r.

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:

1. Zaniechanie wykorzystywania środków finansowych z ZFŚS do opłacania wydatków budżetowych jednostki.
2. Przestrzeganie obowiązującej klasyfikacji budżetowej przy ewidencjonowaniu wydatków.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wniosków 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.

Lublin, dnia 14 marca 2018 r.

Kontroler
Główny specjalista kontroli państwowej
Jerzy Łukaszuk

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis