SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Hanny Majszczyk
4.05.2012

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

Sek. Min. H. Majszczyk
02.05.2012

KBF-4100-06-01/2012
P/12/027

Warszawa, dnia 2 maja 2012 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Ocena została sformułowana na podstawie kontroli Ministra Finansów jako dysponenta głównego części 19 oraz w centrali Ministerstwa Finansów w zakresie realizacji postanowień ustawy budżetowej na rok 2011, z uwzględnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej, a także wyników kontroli wykonania planów finansowych w siedmiu izbach skarbowych i 11 urzędach skarbowych.

I. W 2011 roku Ministerstwo Finansów wykorzystywało środki publiczne ujęte w części 19 zgodnie z przyjętym planem finansowym oraz z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych zmian i blokad. Rzetelnie i terminowe sporządziło łączne i jednostkowe sprawozdania budżetowe. Stwierdzone w toku kontroli NIK uchybienia i nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na:
   - nieujęciu w planie dochodów odsetek od środków europejskich zgromadzonych na rachunkach prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego,
   - niskim wykonaniu zadań w ramach budżetu środków europejskich, a tym samym niskim wykorzystaniu środków,
   - dokonywaniu płatności z wyprzedzeniem w stosunku do terminów wynikających z faktur lub umów.

1. Dochody zostały zrealizowane w wysokości 3.446.183,4 tys. zł, co stanowiło 45,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 145,6% dochodów uzyskanych w 2010 r. Niskie wykonanie planu dochodów wynikało z niezrealizowania kwoty 4.909.500 tys. zł z tytułu wpłat z funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego. W związku z osiągnięciem niższego niż zakładano poziomu deficytu budżetowego, w 2011 r. nie wystąpiła konieczność przeprowadzenia wtórnej oferty publicznej 10,25% akcji PKO BP SA, będących w posiadaniu BGK. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2010 roku, gdy nie zostały wykonane dochody sprzedaży akcji

[1] Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

BM12/8/2012/NIK/WP

WPŁYNĘŁO DO BIURA BKR
2012 -05- 04
BKR .....

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2012 -05- 02
BMI9 0318/202

PKO BP SA w kwocie 2.300 min zł zaplanowane w części 77– Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Na wzrost dochodów w porównaniu do roku 2010 wpływ miała przede wszystkim likwidacja rachunków dochodów własnych funkcjonujących w urzędach skarbowych i izbach celnych[2] w kwocie 426.926,4 tys. zł.

W 2011 r. (analogicznie jak w roku 2010 r.) w planie dochodów nie ujęto odsetek od środków na rachunku bankowym do obsługi płatności oraz rachunku pomocniczym do obsługi finansowej dochodów budżetu środków europejskich w Banku Gospodarstwa Krajowego. Dochody z tego tytułu wyniosły 96.583,8 tys. zł i były wyższe o 97,2% od dochodów uzyskanych w 2010 r. (48.971,1 tys. zł). Zdaniem NIK dochody z powyższych tytułów powinny być planowane. Dochody ujęte w § 092 z pozostałych odsetek, tj. lokat terminowych założonych przez Ministra Finansów w NBP i BGK zostały wykonane w kwocie 689.769,2 tys. zł. Były one wyższe o 256,4% od kwoty planowanej, tj. o 193.518 tys. zł.

Na koniec 2011 r. zaległości wyniosły 1.460.429,6 tys. zł i były o 12,6% wyższe od stanu na koniec 2010 r. Najwyższy udział w ich strukturze miały (76,1%) należności z ceł, które wraz z odsetkami wyniosły 970.838,6 tys. zł. Z tytułu przedawnień odpisano zaległości z ceł na kwotę 39.664,1 tys. zł, w tym należności główne 19.809,1 tys. zł. W 2011 roku nastąpiła poprawa, w stosunku do roku 2010, wskaźnika efektywności egzekucji z ceł mierzonego relacją kwoty zaległości objętej tytułami egzekucyjnymi do kwoty wyegzekwowanych zaległości o 1,64 punktu procentowego. W kontrolowanym okresie wzrósł także o 2,78 punktu procentowego wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, mierzony relacją tytułów wykonawczych do załatwienia do tytułów wykonawczych załatwionych.

2. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki w części 19 wyniosły 5.874.590,0 tys. zł[3]. W trakcie roku zostały one zwiększone z rezerw celowych do kwoty 6.297.823,4 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 6.047.250,4 tys. zł (w tym wydatki budżetu środków europejskich 34.121,9 tys. zł), co stanowiło 96,0% planu po zmianach oraz 104,5% wydatków z poprzedniego roku.

   Dysponent części 19 na podstawie art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4], dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w budżecie państwa na łączną kwotę 294.006,1 tys. zł (50 decyzji) oraz w budżecie środków europejskich na kwotę 13.048,2 tys. zł (19 decyzji). NIK nie wnosi zastrzeżeń do zasadności i sposobu wprowadzania zmian.

3. Minister Finansów na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp wydał cztery decyzje blokujące wydatki w wysokości 153.070,8 tys. zł, z czego w budżecie państwa na kwotę 118.888,1 tys. zł oraz 34.182,7 tys. zł w budżecie środków europejskich. Blokada ta wynikała głównie z niepełnego wykorzystania wydatków na dotacje dla partii politycznych, dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych, realizację programu rządowego „Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez BGK kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową KUKE SA", a także z niewykorzystania środków na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi.

4. Wydatki budżetu państwa w części 19 wyniosły 6.013.128,5 tys. zł, co stanowiło 96,7% planu po zmianach. Wydatki bieżące wyniosły 5.535.010,5 tys. zł, a wydatki majątkowe[5] 286.880,1 tys. zł, tj. 90,5% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2010 r. o 1,1%. Badaniem objęto 35,7% wydatków majątkowych centrali Ministerstwa Finansów w kwocie 3.225,8 tys. zł. Stwierdzono, że środki były wydawane na podstawie zawartych umów, zgodnie z przeznaczeniem i w granicach kwot ujętych w planie po zmianach, a zobowiązania uregulowane terminowo. Ponadto na podstawie analizy zapisów w „Kartach zadania inwestycyjnego" stwierdzono, że spośród 101 realizowanych inwestycji zakończono 22 inwestycje, uzyskując przyrost powierzchni o 27.373 m kwadratowych, wykonano przebudowę obiektów o powierzchni 13.787 m kwadratowych oraz zakończono 54 inne zadania inwestycyjne. NIK nie wnosi uwag do realizacji planu zadań inwestycyjnych.

5. Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w granicach kwot ujętych w planie i wyniosły 3.970.435,7 tys. zł (99,3% planu), w tym w centrali Ministerstwa Finansów 203.446,2 tys. zł (92,0% planu).

---

[2] Art. 93 ust. 1 ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
[3] W budżecie państwa (BP) – 5.792.213,0 tys. zł oraz w budżecie środków europejskich (BSE) – 82.377,0 tys. zł.
[4] Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.
[5] § 6010, § 605, § 606 z czwartą cyfrą różną od „7".

Były one wyższe o 5,2% i o 1,3% od wynagrodzeń wypłaconych w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w części 19 wyniosło 4.984,6 zł i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 260,6 zł, tj. o 5,5%. W centrali Ministerstwa Finansów przeciętne wynagrodzenie wyniosło 7.342,5 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2010 r. o 247,8 zł, tj. o 3,5%. Wzrost wynagrodzeń wynikał głównie z przyznania dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej, dodatków kontrolerskich dla pracowników Departamentu Administracji Podatkowej oraz wypłat wynagrodzeń prowizyjnych dla pracowników egzekucyjnych.

6. Przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w 2011 r. w części 19 wyniosło 66.378 osób, w tym w centrali Ministerstwa Finansów 2.309 osób i było niższe odpowiednio o 207 oraz o 51 osób od zatrudnienia w 2010 r.

7. W 2011 r. na opłaty abonamentowe za używane odbiorniki radiowe i telewizyjne centrala Ministerstwa Finansów wydatkowała łącznie 52,5 tys. zł. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w opłacaniu abonamentu RTV.

8. Zasilanie rachunków bankowych dysponentów niższego stopnia przebiegało zgodnie z ustalonym harmonogramem i zapewniało bieżące finansowanie zadań. Jednostki podległe otrzymywały zgodnie z zapotrzebowaniem środki budżetowe do wykorzystania w danym dniu, a niewykorzystane środki, ponad ustalony limit 5 tys. zł, były automatycznie przekazywane na koniec dnia na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

9. Zobowiązania na koniec 2011 r. w części 19 wyniosły 355.363,4 tys. zł, w tym wymagalne 2,0 tys. zł. Były one wyższe od zobowiązań na koniec 2010 r. o 20.633,6 tys. zł, tj. 6,2%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (331.571,2 tys. zł), które w porównaniu z rokiem 2010 wzrosły o 10,2% (30.705,1 tys. zł). Na wzrost zobowiązań wpływ miały nieuregulowane przez izby i urzędy skarbowe płatności z tytułu kosztów egzekucji administracyjnej (rozdział 75014 – *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych).*

10. Na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wydatkowano w okresie objętym kontrolą 123.643,2 tys. zł[6], tj. 64,9% planu po zmianach. W 2011 r. Ministerstwo Finansów, realizując wniosek NIK po kontroli wykonania w 2010 r. budżetu państwa dotyczący monitorowania stopnia wykorzystania środków na realizację poszczególnych projektów, wprowadziło zmiany w zarządzeniu Nr 41/BDG/2009[7] mające na celu uzyskiwanie pełnej informacji odnośnie realizacji projektów zarówno w Ministerstwie Finansów, jak i w podległych jednostkach resortu. Pomimo monitorowania projektów wykorzystanie środków z budżetu środków europejskich wyniosło 41,4%, a z budżetu państwa na współfinansowanie 82,7%.

11. Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 34.121,9 tys. zł i stanowiły 41,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Niskie wykonanie wydatków stwierdzono we wszystkich trzech programach operacyjnych realizowanych z tego budżetu, z czego w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka – 54,2%, w Szwajcarsko-Polskim Programie Współpracy (SPPW) – 32,1%, w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki – 10,5%. Niewykorzystanie środków wynikało z przedłużających się postępowań przetargowych, unieważnień przetargów, opóźnień w realizacji umów przez wykonawców i w odbiorze prac. Niektóre z postępowań przetargowych wszczynane były pod koniec roku, co uniemożliwiało lub zmniejszało szanse na realizację umów przed końcem 2011 r. Przykładowo, w ramach projektu *„Infrastruktura e-Usług Resortu Finansów"* dwa postępowania przetargowe ogłoszono dopiero w listopadzie, w tym na wykonanie i dostawę materiałów reklamowych 16 listopada, a na analizę stanu funkcjonowania i utrzymania wsparcia usług IT w resorcie finansów 21 listopada. Ponadto w 2011 r. wprowadzono oszczędności polegające na ograniczeniu środków na wynagrodzenia i dodatki zadaniowe dla osób zaangażowanych w realizację projektów. Niższe wydatkowanie środków na wynagrodzenia związane było również z fluktuacją kadr.

    Niepodjęcie przez Ministerstwo Finansów kluczowych decyzji w zakresie przygotowania i rozwoju systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy, jak również unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie szkoleń w dziedzinie budżetowania zadaniowego miało wpływ

---

[6] Z tego centrala Ministerstwa Finansów zrealizowała wydatki w kwocie 53.072,4 tys. zł, tj. 61,2% planu po zmianach.

[7] Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 18 grudnia 2009 r. *w sprawie monitorowania projektów i programów współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych.*

na wykorzystanie środków na realizację dwóch projektów w ramach PO Kapitał Ludzki *„Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012" oraz „Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012*. W wyniku niewykorzystania środków z tytułu obu projektów postawiono do dyspozycji Instytucji Pośredniczącej II stopnia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kwotę 19.100 tys. zł. W grudniu 2011 r. Ministerstwo Finansów złożyło w Instytucji Pośredniczącej II stopnia zmodyfikowane wnioski o dofinansowanie i zgodnie z harmonogramem na lata 2008–2015 wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy przewidziano do realizacji w 2013 r. Kontrola wykazała, że na etapie planowania wydatków roku 2011, dotyczących wsparcia przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego, przyjmowano założenia zgodne z wnioskami o dofinansowanie oraz zawartymi umowami o dofinansowanie podpisanymi w 2008 r. Wielkości planowanych wydatków znacznie odbiegały od bieżących uwarunkowań, co miało wpływ na ich przeszacowanie. W przypadku dwóch projektów dotyczących budżetu zadaniowego wydatkowano jedynie 7,2% i 17,4% z zaplanowanych wydatków.

Niepodpisanie do końca 2011 r. aneksów do umów o dofinansowanie w sprawie *„Programu e-Podatki"*, potwierdzających uzyskanie pełnego finansowania realizacji projektów, spowodowało, że niezrealizowano postępowania przetargowego na wybór Generalnego Wykonawcy na budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki, a w konsekwencji – nie dokonano zakupów inwestycyjnych związanych z tym systemem. Podobnie w przypadku *„Przygotowanie mobilnych grup kontrolnych Służby Celnej do wykonywania zadań szybkiego reagowania i zarządzania kryzysowego" realizowanego w ramach* SPPW podpisanie porozumienia z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie nastąpiło dopiero w czerwcu 2011 r. Porozumienie poprzedzone było zawarciem umowy o współpracy pomiędzy administracjami celnymi Polski i Szwajcarii oraz zawarciem umowy w sprawie projektu pomiędzy Szwajcarską Agencją ds. Rozwoju a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

12. Analiza informacji miesięcznych z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz sprawdzenie 11 zleceń płatności na łączną kwotę 4.375,6 tys. zł wystawionych przez Biuro Administracyjne Ministerstwa Finansów wykazały, że wydatki z rachunku Ministra Finansów w BGK, po uwzględnieniu zwrotów, zostały prawidłowo zakwalifikowane do budżetu środków europejskich. Przed końcem 2011 r. zrealizowano wniosek po kontroli wykonania w 2010 r. budżetu państwa dotyczący nieujmowania w zleceniach płatności wydatków niekwalifikowalnych. W trakcie roku występowały jeszcze przypadki ujmowania w zleceniach płatności potrąceń z tytułu kar umownych, niestanowiących wydatków kwalifikowanych i przekazywania tych środków na rachunek dochodów budżetowych.

13. Centrala Ministerstwa Finansów w 2011 r. dokonała zwrotu 17,2 tys. zł z tytułu zaleconej przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie korekty finansowej, w związku z naruszeniem art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[8] (Pzp). Z budżetu państwa zostało zrefundowane 10% wydatku budżetu środków europejskich na wykonania robót remontowo-modernizacyjnych pomieszczeń biurowych. Konieczność refundacji wynikała z użycia w opisie przedmiotu zamówienia, w stosunku do części zamawianych towarów, nazw własnych bez zastosowania klauzuli „lub równoważny". W związku z tym Władza Wdrażająca Programy Europejskie zastosowała 10% wskaźnik korekty finansowej.

14. W 2011 r. wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa. W centrali Ministerstwa Finansów na podstawie zawieranych z pracownikami w ciągu roku porozumień, zmieniających wstecznie warunki zatrudnienia dokonano refundacji wydatków poniesionych ze środków krajowych, dotyczących kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 326,1 tys. zł.

15. Zakładowy plan kont i zasady rachunkowości, obowiązujące w centrali Ministerstwa Finansów, spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[9] oraz w rozporządzeniu 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[10].

---

[8] Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.
[9] Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.
[10] Dz.U. Nr 128, poz. 861.

16. Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania 209 dowodów księgowych o łącznej wartości 29.776,0 tys. zł, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje zgodność dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej. Poszczególne wydatki służyły realizacji zadań statutowych jednostki i zostały zrealizowane zgodnie z umową, co było potwierdzone odpowiednimi protokołami odbioru. Środki finansowe wydatkowane na zakupy ujęte były w planie finansowym, a dokumenty potwierdzające zakup zostały zaakceptowane przez głównego księgowego oraz przez dyrektorów właściwych merytorycznie jednostek organizacyjnych Ministerstwa Finansów.

    Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W przypadku 104 dowodów (55,3% wylosowanych dowodów) na łączną kwotę 15.484,6 tys. zł, płatność nastąpiła od 6 do 29 dni przed terminem zapłaty wynikającym z faktury lub umowy, w tym w 57 przypadkach na kwotę 10.392,2 tys. zł płatność nastąpiła co najmniej 15 dni przed terminem. We wszystkich miesiącach, oprócz stycznia i sierpnia 2011 r., dokonano płatności na ponad 10 dni przed terminem. NIK zwraca uwagę, że gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia. Zaznaczyć należy, że już na etapie opracowywania harmonogramu wydatków na 2011 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanna Majszczyk informowała Dyrektora Generalnego, że „miesięczne oraz dodatkowe zapotrzebowania na środki budżetowe, zgłaszane przez dysponentów głównych, powinny uwzględniać faktyczne terminy płatności".

17. Gospodarka kasowa w centrali Ministerstwa Finansów prowadzona była racjonalnie, a zapas gotówki w kasie wynikał z bieżących potrzeb. NIK zwraca jednak uwagę, że za zgodą Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów pozostawiano w kasie, na koniec miesiąca, poza kwotą stanowiącą pogotowie kasowe, także inne środki w kwocie ok. 90 tys. zł pobrane z rachunku bankowego na określony cel. Spowodowało to, że w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków od stycznia do listopada 2011 r., wykazywano jednocześnie tę kwotę w dwóch kolumnach: „Wykonanie wydatków" i „Zobowiązania", mimo iż kolumny te dotyczą wykluczających się wzajemnie kategorii ekonomicznych.

18. NIK opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe[11] centrali Ministerstwa Finansów za rok 2011. Zostały one sporządzone terminowo, a dane w nich wykazane były zgodne z ewidencją księgową. NIK zwraca jednak uwagę, że w sprawozdaniu Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2011 r. z 26 stycznia 2012 r. została zawyżona łączna kwota należności o 2,24%, tj. o 677,7 tys. zł. W wierszu *Depozyty na żądanie* uwzględniono środki na rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, mimo iż zgodnie z § 12 ust. 7 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[12], w sprawozdaniu tym nie wykazuje się środków na rachunku ZFŚS. W dniu 3 lutego 2012 r. sporządzono korektę sprawozdania. Błąd wynikający z tych samych przyczyn, NIK stwierdziła również podczas ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa.

19. NIK skontrolowała trzy postępowania o udzielenie zamówienia o łącznej wartości 15.842,9 tys. zł. W przypadku zamówienia na przeprowadzenie szkolenia specjalistycznego dla funkcjonariuszy celnych w ramach „Przygotowania kadr Służby Celnej do realizacji Programu Antykorupcyjnego Polskiej Służby Celnej 2010–2013" na kwotę 546,8 tys. zł stwierdzono, że niedołożenie należytej staranności przy kalkulacji wartości zamówienia spowodowało przeszacowanie kosztów zakwaterowania i wyżywienia uczestników szkolenia. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK rozpoznanie oferty rynkowej wykazało, że przyjęte przez Ministerstwo Finansów założenia były o 67-200% wyższe od cen obowiązujących w 2012 r.

---

[11] Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa, 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, Rb-28 Programy WPR – z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-N - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-28 UE – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej

[12] Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Chęć wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków (562,9 tys. zł) w określonym w umowie terminie oraz przeszacowana wartość szacunkowa zamówienia doprowadziły do udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki (art. 5 ust. 1 a pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych)[13] na kwotę 546,8 tys. zł, tj. o 48% wyższą od oferty złożonej w pierwszym przetargu. W przetargu nieograniczonym nie zastosowano dodatkowych możliwości dotarcia do szerszego kręgu potencjalnych oferentów, poza obowiązkowymi nałożonymi ustawą. Zapraszając do negocjacji, po unieważnionym przetargu nieograniczonym, jedynie firmę, która znała wartość oszacowanego wynagrodzenia Ministerstwo Finansów pozbawiło się możliwości jakichkolwiek negocjacji ceny. W opinii NIK wskazane przesłanki udzielenia zamówienia (terminowej realizacji zadań w związku z zbyt krótkim terminem wykorzystania środków) nie wynikały z czynników obiektywnych, lecz były wynikiem działań samego Ministerstwa Finansów.

20. NIK opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania budżetowe[14] części 19 za rok 2011. Kwoty z rocznych sprawozdań jednostkowych dysponentów niższego stopnia zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych. Jedynie w sprawozdaniu łącznym Rb-28 Programy z dnia 20 lutego 2012 r. kwoty, które powinny być wykazane w wierszu „4. Mechanizmy finansowe – MF EOG, NMF 2004–2009", błędnie wykazano częściowo w tym wierszu oraz częściowo w wierszu: „5. Mechanizmy finansowe – MF EOG, NMF 2009–2014". Pomyłka osoby wprowadzającej dane ze sprawozdań jednostkowych do arkusza kalkulacyjnego została skorygowana 20 marca 2012 r. Sprawozdania te od 2012 r., podobnie jak pozostałe sprawozdania budżetowe, sporządzane są przy wykorzystaniu systemu informatycznego, co powinno wyeliminować tego rodzaju błędy w przyszłości.

21. Dysponent części 19 nie posiadał bieżącej informacji, a tym samym nie mógł sprawować wystarczającego nadzoru nad środkami w kwocie 126.745,8 tys. zł, przekazanymi na rachunki pomocnicze urzędów skarbowych i izb celnych, w związku z zamknięciem z końcem 2010 r. rachunków dochodów własnych. Dysponentowi nie był znany stan środków przekazanych na rachunki pomocnicze, stopień i sposób ich wykorzystania ani poziom środków niewykorzystanych, przekazanych na dochody budżetu państwa w czerwcu 2011 r. Kwoty te ustalono dopiero w trakcie kontroli budżetowej NIK.

Środki w kwocie 91.137,7 tys. zł, które zostały wydatkowana przez urzędy skarbowe i izby celne w I półroczu 2011 r. z rachunków pomocniczych, nie były objęte miesięczną sprawozdawczością budżetową. Tym samym, nie była możliwa przez dysponenta ocena, czy środki te zostały wykorzystane na cele wskazane w art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych[15]. Jedynie Departament Administracji Podatkowej raz na kwartał gromadził dane dotyczące wykorzystania środków z rachunków pomocniczych urzędów skarbowych. Dochody z tytułu niewykorzystanych środków nie zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. Uzyskane z tego tytułu wpływy w kwocie 35.608,1 tys. zł zostały przekazane na dochody budżetu państwa w § 0970 *Dochody z różnych źródeł* w rozdziałach 75009 i 75013.

II. Z 18 jednostek objętych kontrolą NIK, w zakresie wykonania planów finansowych w latach 2010 i 2011 (I-III), oceniono pozytywnie Izby Skarbowe w Bydgoszczy, Kielcach i w Krakowie, siedem urzędów skarbowych[16], a pozytywnie z zastrzeżeniami Izby Skarbowe w Łodzi, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze, I Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie, II Urząd Skarbowy Warszawa Śródmieście, II Urząd Skarbowy w Zielonej Górze oraz Urząd Skarbowy Łódź Polesie. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, terminowości składania deklaracji podatku od nieruchomości, a także jego opłacania, opieszałości w egzekwowaniu należności Skarbu Państwa oraz zasadności dokonywania zakupów z środków przeznaczonych na wydatki związane z prowadzonymi postepowaniami egzekucyjnymi[17]. Skala tych nieprawidłowości wskazuje na potrzebę zwiększenia nadzoru..

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) ujmowanie w planie dochodów wszystkich ich źródeł, w tym odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych do obsługi budżetu środków europejskich,

---

[13] Zastosowanie innego trybu mogłoby skutkować uniemożliwieniem terminowej realizacji zadań.
[14] Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-N, Rb-Z, Rb-28 UE.
[15] Dz.U. Nr 157, poz. 1241.
[16] I US w Bydgoszczy, US w Siedlcach, Mińsku Mazowieckim, Starachowicach, Krakowie – Nowej Hucie, Iławie i Nysie.
[17] Rachunek dochodów własnych, rezerwa celowa na wydatki egzekucyjne oraz rachunek pomocniczy po zlikwidowanym rachunku dochodów własnych.

2) zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z budżetu środków europejskich, w tym przeprowadzanie postępowań w terminach umożliwiających realizację zaplanowanych na dany rok wydatków,

3) wyeliminowanie przypadków dokonywania płatności ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem