

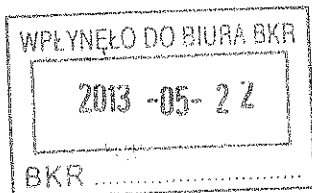


RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2013 r.

22.5.13R.

FR1/0800/17/JJC/2013/RD-39119



Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 kwietnia 2013 r. Nr KBF-4100-06-01/2013 P/13/028 pragnę przekazać podziękowanie Panu Prezesowi za wnikliwą analizę i ocenę zagadnień objętych kontrolą przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów w zakresie wykonania w 2012 r. budżetu państwa w części 19 - *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

Zgodnie z art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam Panu Prezesowi informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o działaniach podjętych na rzecz ich realizacji:

Wniosek 1 - Dokonywanie podziału wydatków ujętych w ustawie budżetowej dla jednostek podległych w pełnej wysokości

Ministerstwo Finansów uprzejmie informuje, że wszystkie środki ujęte w ustawie budżetowej dla części 19 zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych są corocznie rozdysponowywane na poszczególnych dysponentów.

Środki, które ujęto w planie finansowym Dysponenta Części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów (w dyspozycji Departamentu Służby Celnej) były zaplanowane w głównej mierze na finansowanie zadań do realizacji przez Departamenty Ministerstwa Finansów z pionu Służby Celnej. Część z tych zadań wynikała z realizacji „Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015”, inicjatywy Unii Europejskiej „Partnerstwo Wschodnie”, udziału w pracach grup roboczych w Komisji Europejskiej, szkoleń organizowanych centralnie przez Ministerstwo Finansów, narad kierownictwa Służby Celnej oraz działań promujących zadania realizowane przez Służbę Celną.



Realizacji zadań przez pion Służby Celnej w 2012 r. towarzyszyły specyficzne okoliczności, wynikające z organizacji na terenie Polski i Ukrainy turnieju EURO 2012, co wiązało się z intensyfikacją zadań Służby Celnej na terenie całego kraju. Ostateczne zaangażowanie poszczególnych izb, w strukturze których są przejścia graniczne (drogowe i lotniska) i grup mobilnych wynikało z kalendarza rozgrywek i drużyn kwalifikujących się do dalszych etapów turnieju.

Znaczna ilość zadań, które zaplanowane zostały na 2012 rok, a także aktywność poszczególnych izb celnych i włączanie się w realizację inicjatyw o znaczeniu dla całej Służby Celnej spowodowały, że realizacja niektórych z nich była powierzana tym jednostkom w trakcie roku 2012. Z uwagi na zaangażowanie przez te izby celne środków w ramach własnych budżetów niezbędne było przekazanie środków na sfinansowanie zadań, które pierwotnie miało finansować Ministerstwo Finansów.

Ponadto w trakcie roku budżetowego, stosując zasady określone w art. 44 ustawy o finansach publicznych, niektóre z planowanych do realizacji i finansowania przez Ministerstwo Finansów zadań zostało wykonanych niższym nakładem środków budżetowych i dopiero wówczas uzyskane oszczędności przeznaczono na realizację pilnych zadań izb celnych.

Taka sytuacja sprawiła, że zwiększenie planów poszczególnych izb celnych następowało w toku wykonywania ustawy budżetowej nie zaś na etapie podziału środków na wydatki wg ustawy budżetowej.

W planie finansowym dysponenta części 19 zaplanowane zostały środki przeznaczone na realizację projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej: POIG (e-Cło), Szwajcarsko-Polski Program Współpracy, SOLID. W powyższych projektach Instytucją Realizującą jest Ministerstwo Finansów (Służba Celna), beneficjentami są Ministerstwo Finansów i izby celne, a w przypadku Programu e-Cło również Centrum Przetwarzania Danych MF w Radomiu. Fakt, że izby celne i CPD MF są beneficjentami w Programie e-Cło, umożliwił realizację przez te jednostki poszczególnych komponentów programu i finansowanie po otrzymaniu środków z Ministerstwa Finansów, jednakże zarządzanie środkami pozostaje we właściwości Ministerstwa Finansów.

Projekt w ramach SOLID nie zyskał dofinansowania i dlatego środki zostały częściowo przeznaczone na inwestycje budowlane i zakupy sprzętu w izbach celnych.

Zdaniem Dysponenta Części 19 stosowane metody zarządzania środkami publicznymi są zgodne z zasadą celowego, racjonalnego i oszczędnego gospodarowania wynikającą

z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych podejmowane działania mieszczą się także w uprawnieniach i obowiązkach dysponenta części obejmujących nadzór nad prawidłowym realizowaniem zadań przez podległe jednostki.

Wniosek 2 - Kontynuowanie działań zmierzających do lepszego wykorzystania środków planowanych na realizację projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej

Uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Finansów w 2012 r. zwiększono nadzór nad realizacją projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Po pierwsze podjęto działania ukierunkowane na efektywne monitorowanie projektów realizowanych w resorcie finansów zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów nr 34/BDG/2011 z dnia 13 października 2011 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie monitorowania projektów i programów współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

Ponadto w celu zwiększenia stopnia wykorzystania środków finansowych zaplanowanych na realizację programów z udziałem środków UE podjęto odpowiednie działania polegające w szczególności na:

1. Sporządzaniu cyklicznych zestawień zawierających miesięczną informację na temat stanu realizacji budżetu informatycznego resortu finansów, uwzględniającą m.in. postęp finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz stan zaangażowania działań w ramach planowanych do realizacji postępowań przetargowych,
2. Realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE w oparciu o uznaną metodykę zarządzania projektami PRINCE2, dostosowaną do potrzeb Ministerstwa Finansów w poszczególnych obszarach,
3. Organizacji cyklicznych spotkań Rad Projektu, podczas których omawiany był stan zaawansowania harmonogramu rzeczowo-finansowego projektu, ryzyka i ewentualne działania naprawcze, mające na celu realizację budżetu i osiągnięcie wskaźników projektu,
4. Cyklicznym raportowaniu Radzie Informatyzacji Resortu (RIR), stanowiącej element nadzoru strategicznego nad realizacją projektów, o postępach w realizacji kluczowych

projektów informatycznych, w tym przekazywaniu informacji na temat realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz o zidentyfikowanych ryzykach w tych projektach.

W zakresie udzielania zamówień publicznych w 2012 r. podjęto działania mające na celu odpowiednio wczesne wszczynanie postępowań, umożliwiających realizację zaplanowanych na dany rok wydatków.

Również jednostki organizacyjne resortu finansów podjęły kompleksowe działania mające na celu realizację zadań z udziałem środków UE.

Wszystkie wyżej scharakteryzowane działania resortu finansów, mające na celu zwiększenie poziomu wydatkowania środków UE będą kontynuowane przez Ministerstwo Finansów i jednostki organizacyjne resortu finansów w latach następnych.

W szczególności dotyczy to:

1. Przyspieszenia działań związanych z uruchamianiem postępowań przetargowych, w tym przyspieszenia procedury uzgadniania dokumentacji przetargowych,
2. Bieżącego monitorowania postępów realizacji projektów z udziałem środków UE,
3. Sprawowania bieżącego nadzoru nad realizacją poszczególnych projektów,
4. Podnoszenia kwalifikacji i poziomu wiedzy merytorycznej osób opracowujących dokumentację przetargową oraz uczestniczących w pracach komisji przetargowych poprzez zapewnienie możliwości udziału tych osób w konferencjach tematycznych i szkoleniach z zakresu ustawy Prawo zamówień publicznych.
5. Sprawowania bieżącego nadzoru i kontroli wykonywania umowy z punktu widzenia osiągania zakładanych rezultatów.

Biorąc pod uwagę bardzo dużą liczbę postępowań zakończonych w 2012 r. podpisaniem umów należy oczekiwać w 2013 r. bardzo istotnego zwiększenia poziomu wykonania wydatków na realizację programów z udziałem środków UE przez jednostki organizacyjne resortu finansów.

Przekazując powyższe pozwalam sobie wyrazić nadzieję, że przedstawione informacje i stanowisko okażą się wyczerpujące.

DYREKTOR DEPARTAMENTU
FINANSÓW RESORTU

Jacek Jerka
Jacek Jerka

Naczelnik Wydziału Departamentu Finansów Resortu
Budżetu Resortu GŁÓWNY KSIĘGOWY RESORTU

Katarzyna Garnys
Katarzyna Garnys

26.04.2013

OSTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Finansów Resortu
GŁÓWNY KSIĘGOWY RESORTU

Elżbieta Markowska
Elżbieta Markowska

10B-04-26

Z upoważnienia Ministra Finansów
DYREKTOR GENERALNY

Elżbieta Markowska
Elżbieta Markowska



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

NS
Dykt. Gen. E. Marliczka
Hudok
17.04.2013

KBF-4100-06-01/2013
P/13/028

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

cz. 13
do wiadomości
BKR1 - [signature]
BKR2 - [signature]

BIURO MINISTRA	
Wpłynęło dnia	
2013 -04- 17	MM
BMI9 AN80-32422/2013	

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/028 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Anna Mazanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82544 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82545 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82546 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82547 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Vincent-Rostowski Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów (dowód: akta kontroli str. 9-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 19 zostały zrealizowane w 124,3%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa w części 19 zostały zaplanowane na cele związane z działalnością Ministra Finansów i 451 jednostek podległych. Zrealizowane wydatki w kwocie 6.042,1 mln zł zapewniły wykonanie zaplanowanych zadań. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 8,9% zrealizowanych w części 19 wydatków oraz badania ksiąg rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Systemy rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały skutecznie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

Dysponent części 19 prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Ministerstwo Finansów opracowało dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012³, tj. w załączniku Nr 70, rozdziale 3 „Planowanie dochodów budżetowych”. Zostały w nich uwzględnione dochody związane z działalnością urzędu Ministra Finansów i jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 24-52, 72-81, 96-108)

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 19 zostały zaplanowane w kwocie 2.812.518 tys. zł, co stanowiło 36,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2011. Plan dochodów 2012 r. był niższy o 4.802.519 tys. zł od planu roku 2011, gdyż nie zostały zaplanowane wpłaty z funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wtórnej oferty publicznej sprzedaży pakietu akcji PKO BP, będących w posiadaniu BGK. W 2011 r. z tego tytułu ujęto w dochodach 4.909.500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-19)

Zrealizowano dochody w wysokości 3.495.104,4 tys. zł, tj. o 24,3% wyższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz o 48.921,0 tys. zł wyższe od dochodów uzyskanych w 2011 r.

Dochody z ceł, ujęte w dziale 500 – Handel, stanowiły 56,5% dochodów części 19. Dochody te wyniosły 1.974.012,7 tys. zł. Były one wyższe o 7,9% od kwoty planowanej i o 2,6% od wykonania w 2011 r. Wyższe niż planowano wykonanie wynikało z odmiennego ukształtowania się parametrów makroekonomicznych decydujących o wysokości dochodów z cła, tj. wyższego o 7,1% od przyjętego w ustawie budżetowej importu spoza obszarów krajów UE oraz wyższego o 0,3% od przyjętego do kalkulacji średniego kursu rynkowego euro. Efektywna stawka celna ukształtowała się na poziomie przyjętym w ustawie budżetowej, tj. 0,72%.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 52-56, 109)

W dziale 750 - Administracja publiczna zrealizowano dochody w kwocie 798.629,1 tys. zł, tj. w 117,9% kwoty planowanej. Źródłem tych dochodów były między innymi dochody z tytułu przejęcia przez państwowe jednostki budżetowe zadań, które do końca 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (479.961,8 tys. zł) oraz dochody z grzywien mandatów i kar pieniężnych (145.874,7 tys. zł).

W 2012 r. uzyskano wyższe od planowanych o 140,3% dochody z odsetek w dziale 758 – Różne rozliczenia (657.038,3 tys. zł). Głównym źródłem tych dochodów były odsetki w kwocie 504.453,2 tys. zł od lokat terminowych założonych przez Ministra Finansów w NBP i BGK. Ponadto, analogicznie jak w roku 2011, w planie dochodów części 19 nie zaplanowano odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych do obsługi płatności oraz obsługi finansowej dochodów budżetu środków

³ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

europejskich prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Z tego tytułu w okresie objętym kontrolą uzyskano dochody w kwocie 75.721,3 tys. zł.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2011 NIK wnioskowała o ujmowanie w planie dochodów wszystkich ich źródeł, w tym odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach do obsługi budżetu środków europejskich. Wniosek NIK został sformułowany w maju 2012 r., w związku z tym odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach do obsługi budżetu środków europejskich, a także odsetki od środków związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, zostały ujęte, po raz pierwszy, w planie dochodów części 19 na rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 52-56, 80, 351-352)

W ramach niniejszej kontroli była sprawdzana poprawność planowania, realizacji i ewidencji księgowej dochodów budżetu państwa ujętych w planie finansowym centrali Ministerstwa Finansów.

Zrealizowane przez centralę Ministerstwa Finansów dochody w kwocie 21.866,3 tys. zł były wyższe o 22,2% od planowanych i o 68,1% od wykonania w 2011 r. Wyższe dochody uzyskano głównie z wpływów z tytułu realizacji umów zawartych między Wspólnotą Europejską a koncernami tytoniowymi. W 2012 roku na dochody z tego tytułu odprowadzono 14.679,0 tys. zł, tj. w kwocie o 8.384,0 tys. zł wyższej niż w roku 2011. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 45, 348-350)

Przeglądem analitycznym ksiąg rachunkowych w centrali Ministerstwa Finansów objęto 1.753 zapisy księgowe o wartości 3.944,0 tys. zł. Kontrola 33 zapisów zaewidencjonowanych na koncie 221.11 Należności z tytułu dochodów budżetowych na łączną kwotę 2.584,9 tys. zł, tj. 58,4% obrotów po stronie Wn konta 221, wykazała, że w 29 przypadkach należności były przypisywane w odpowiednich wysokościach i terminowo pobierane. W czterech przypadkach, na łączną kwotę 202,0 tys. zł, nie uregulowano należności w terminie. Do wszystkich podmiotów wysłano wezwania do zapłaty z tytułu należności głównej i należnych odsetek ustawowych, z czego trzy zaległości zostały uregulowane w styczniu i lutym 2013 roku. W okresie objętym kontrolą w wyniku podjętych działań windykacyjnych wyegzekwowano kwotę 54,2 tys. zł.

W 2012 r. wydano pięć decyzji w sprawie rozłożenia na raty należności pieniężnej centrali Ministerstwa Finansów na łączną kwotę 44,6 tys. zł, spłaty były dokonywane w terminach określonych w umowach. Nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru i odraczania spłaty należności budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 119-128, 228-332)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2012 r. należności budżetowe⁴ wyniosły 1.697.507,5 tys. zł, w tym zaległości 1.588.270,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 8,8%, a zaległości o 9,2%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze wzrostu zaległości z tytułu różnych dochodów, w tym rozliczeń z lat ubiegłych, zasądzonych odszkodowań oraz prowadzonych postępowań sądowych. Zaległości z tego tytułu na koniec grudnia 2012 r. wyniosły 464.040,8 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 135.579,7 tys. zł. Największy wzrost o 92.233,8 tys. zł wystąpił w izbach i urzędach skarbowych. Z wyjaśnień uzyskanych z podległych jednostek wynika,

⁴ Według rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów za rok 2012 z dnia 20 lutego 2013 r.

że powodem wzrostu było zwiększenie kwot przypisanych na mocy wyroków sądowych orzekających przepadek mienia na rzecz Skarbu Państwa, zwiększenie ilości spraw trudno ściągalnych oraz brak majątku dłużników, z którego można prowadzić dochodzenie zaległych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 57-58, 81-94)

Najwyższy udział w zaległościach, tj. 59,0%, miały zaległości z ceł, które wraz z odsetkami wyniosły 937.757,0 tys. zł. Zaległości te w porównaniu do 2011 r. były niższe o 33.081,5 tys. zł, tj. o 3,4%.

W 2012 roku wskaźnik efektywności egzekucji z ceł, mierzony relacją kwoty zaległości objętej tytułami egzekucyjnymi do kwoty wyegzekwowanych zaległości, wyniósł 3,73% i wzrósł o 0,78 punktu procentowego w stosunku do 2011 r., gdy wynosił 2,95%. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, mierzony relacją tytułów wykonawczych do załatwienia do tytułów wykonawczych załatwionych wyniósł 40,62% i w porównaniu z rokiem 2011 zmniejszył się o 0,85 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 110-119, 582-598)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

Opis stanu
faktycznego

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 19 zostały zaplanowane w kwocie 5.518.770,0 tys. zł.

Zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dysponent części 19 przekazał jednostkom podległym 25 października 2011 r. informacje o przyjętych przez Radę Ministrów kwotach wydatków. Na podstawie informacji przekazanych przez Departament Finansów Resortu departamenty Administracji Podatkowej, Służby Celnej oraz Kontroli Skarbowej dokonały podziału środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, świadczenia oraz na pozostałe wydatki dla poszczególnych jednostek podległych, w tym izb i urzędów skarbowych, izb celnych oraz urzędów kontroli skarbowej, z podaniem kryteriów podziału.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki na wynagrodzenia w porównaniu do ustawy budżetowej na 2011 r. były wyższe o 0,4%. Zwiększenie wynikało między innymi ze wzrostu:

- kwoty nagród rocznych z tytułu realizacji w 2011 r. programu pn. „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011”,
- wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, tj. nagród rocznych zgodnie z ustawowo określonymi zasadami,
- zatrudnienia i wynagrodzeń, w związku z nowelizacją art. 14a ustawy Ordynacja podatkowa nakładającą na Ministra Finansów nowe zadania dotyczące prowadzenia postępowań w sprawie wydania interpretacji ogólnej przepisów prawa podatkowego,
- wydatków na wynagrodzenia oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne z tytułu mianowania urzędników służby cywilnej w latach 2010–2011.

(dowód: akta kontroli str. 1698-1820, 2242-2243, 2245, 2263-2273, 2282-2289)

W trakcie roku wydatki zostały zwiększone o 637.890,0 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem na:

- skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁵, w tym na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz wydatków związanych z działalnością statutową komórek egzekucji będących w strukturach urzędów skarbowych i izb celnych, w związku z likwidacją rachunku dochodów własnych (poz. 57) – 414.451,8 tys. zł;
- dotacje i subwencje dla partii politycznych (poz. 61) – 126.281,0 tys. zł;
- zwrot wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatników składek, w związku z wejściem w życie z dniem 1 lutego 2012 r. ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶ w 2012 roku (poz. 73) – 61.104,0 tys. zł;
- sfinansowanie kosztów ponoszonych przez jednostki podległe Ministrowi Finansów z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego, prokuratorskiego, skarg kasacyjnych, opłat komorniczych, sfinansowanie zwrotu kosztów dotyczących kar i odszkodowań wypłaconych na rzecz osób fizycznych, realizację dotacji przedmiotowych z tytułu rekompensat wypłaconych przez PKO BP zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe (poz. 16) – 20.161,0 tys. zł;
- wspieranie zwalczania przemytu wyrobów tytoniowych, w tym na sfinansowanie zakupu broni, środków ochrony osobistej, pojazdów, sprzętu specjalistycznego dla wyspecjalizowanych komórek wywiadu skarbowego i administracji celnej, sfinansowanie modernizacji Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa dla Obiektów Granicznych Administracji Celnej oraz sfinansowanie budowy magazynów przeznaczonych na zajęte wyroby tytoniowe (poz. 46) – 10.421,3 tys. zł;
- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz. 8) – 4.943,4 tys. zł;
- wynagrodzenia dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej (poz. 20) – 218,5 tys. zł;
- sfinansowanie kosztów realizacji umowy dzierżawy terenu w 2012 r. pod urządzenia rentgenowskie zainstalowane przez Służbę Celną na terenie Zarządu Morskiego Portu w Gdyni w obrębie Bałtyckiego Terminalu Kontenerowego (poz. 22) – 309,0 tys. zł.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty wykorzystano 590.602,3 tys. zł, tj. 92,6%. Nie wykorzystano środków uruchomionych z poz. 57 na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w kwocie 29.741,8 tys. zł oraz wydatków związanych z działalnością statutową komórek egzekucji będących w strukturach urzędów skarbowych i izb celnych w wysokości 7.373,1 tys. zł.

W wyniku kontroli wykorzystania przez centralę Ministerstwa Finansów wydatków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 5.302,0 tys. zł ustalono, że zostały one przeznaczone między innymi na sfinansowanie kosztów postępowania arbitrażowego (1.863,1 tys. zł), współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (1.735,6 tys. zł) oraz zakup sprzętu specjalistycznego dla Wywiadu Skarbowego (1.573,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1821-1911, 2254-2262)

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706.

W 2012 roku dysponent części 19 na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp wydał cztery decyzje o blokadzie planowanych wydatków w kwocie 48.682,5 tys. zł w związku z ich niewykorzystaniem oraz na podstawie art. 171 ust. 1–4 ufp wydał 50 decyzji o przeniesieniu wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 255.513,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1912-1967)

Najwyższa Izba Kontroli w 2012 r. przeprowadziła w ośmiu izbach celnych kontrolę wykonania planów finansowych za rok 2011 i trzy kwartały 2012 r. Z ustaleń tej kontroli wynika, że w badanym okresie plany finansowe izb celnych były wielokrotnie zmieniane przez dysponenta części 19. W skontrolowanych izbach celnych dysponent części dokonał zwiększenia planu finansowego (w tym z rezerw celowych) per saldo średnio o 13,2% (od 5,2% do 24,5%) w 2011 r. i o 5% (od 1,1% do 23,9%) w okresie do 30 września 2012 r. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 19, zbadana została organizacja procesu zarządzania środkami przeznaczonymi na Służbę Celną przez dysponenta części. Stwierdzono, że jednym ze źródeł pochodzenia środków na zwiększenia planów poszczególnych izb celnych w trakcie roku były wydatki nierozdysponowane i pozostawione w planie finansowym dysponenta części do dyspozycji Departamentu Służby Celnej. Na etapie podziału wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2012 nie rozdysponowano na podległe izby celne 56.308 tys. zł. Z kwoty tej 48.189,7 tys. zł, tj. 85,6% zostało w ciągu roku, przeniesione do planów finansowych tych jednostek.

Ponadto w planie wydatków, według ustawy budżetowej na 2012 r. zostały ujęte wydatki majątkowe w trzech izbach celnych w łącznej kwocie 12.725,0 tys. zł. W trakcie roku plan ten został zwiększony środkami z rezerw celowych o 8.854,2 tys. zł oraz w trybie art. 171 ufp o 13.250,7 tys. zł.

Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach odnośnie pozostawienia na poziomie dysponenta części 19 niepodzielonych wydatków dla podległych jednostek podał, że „środki zaplanowane w planie dysponenta części 19 na 2012 rok i pozostawionym w dyspozycji Departamentu Służby Celnej w zakresie budżetu państwa w kwocie 56.308 tys. zł przeznaczone były na finansowanie zadań realizowanych przez Służbę Celną bądź na rzecz Służby Celnej. Zaplanowanie ich w planie dysponenta części 19 nie było tworzeniem „rezerwy”, lecz wynikało z potrzeby racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi w celu zapewnienia sfinansowania projektowanych na poziomie centralnym zadań Służby Celnej lub przedsięwzięć, których realizacja była uruchamiana w trakcie roku. Część z zaplanowanych zadań została powierzona do realizacji izbom celnym, niektóre zadania zostały zrealizowane przy zaangażowaniu niższych środków, niż pierwotnie zaplanowano, co umożliwiło sfinansowanie innych pilnych potrzeb jednostek (...)”.

Zdaniem NIK wyjaśnienia Dyrektora Generalnego potwierdzają fakt utworzenia „nieformalnej rezerwy”.

(dowód: akta kontroli str. 503, 516-518, 1968-1996, 2247-2253)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na utworzeniu na poziomie dysponenta części „nieformalnej rezerwy”, w rozdziałach 75013 – Izby i urzędy celne oraz rozdziale 75095 – Pozostała działalność, w kwocie 48.189,7 tys. zł, stanowiącej 3,4% wydatków izb celnych i rozdysponowanie ich w ciągu roku budżetowego. Pomimo że, jak wyjaśniło Ministerstwo Finansów, powyższa sytuacja wynikała z potrzeby racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, zdaniem NIK brak jest podstaw prawnych, żeby nie dokonywać pełnego podziału wydatków przewidzianych w ustawie budżetowej dla jednostek podległych. Przepis art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi,

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

że dopuszczalne jest jedynie tworzenie w budżecie państwa rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Rezerwa ta planowana jest jednak – i co należy podkreślić zgodnie z zasadami ustanowionymi przez Ministra Finansów - w specjalnie utworzonej części 83 Rezerwy celowe.

NIK ocenia negatywnie utworzenie w planie finansowym dysponenta części 19 „nieformalnej rezerwy” przyznanej dla izb i urzędów celnych. W pozostałym zakresie wydatki zostały zaplanowane prawidłowo.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane w części 19 wydatki wyniosły 6.042.087,9 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2011 roku o 28.959,4 tys. zł, tj. o 0,5%. W wydatkach ogółem 97,6% stanowiły wydatki ujęte w dziale 750 – Administracja publiczna – 5.894.680,7 tys. zł. W strukturze wydatków 93,9% stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, które zrealizowano w kwocie 5.671.514,7 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 136.503,3 tys. zł, tj. o 2,5%.

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali Ministerstwa Finansów wyniosły 283.707,3 tys. zł i stanowiły 4,7% wydatków w części. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 7,4%.

(dowód: akta kontroli str. 1997-2035)

Badaniem objęto 8,9% wydatków części 19, tj. 539.068,3 tys. zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Finansów dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami, zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na sfinansowanie funkcjonowania Ministerstwa Finansów oraz jednostek podległych.

Na funkcjonowanie izb skarbowych i urzędów skarbowych wydatkowano 3.492.846,3 tys. zł, izb i urzędów celnych – 1.426.577,5 tys. zł, urzędów kontroli skarbowej – 517.817,3 tys. zł, Centrum Przetwarzania Danych – 54.488,0 tys. zł oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów – 25.030,1 tys. zł.

Kontrolą objęto cztery postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 16.494,3 tys. zł, w tym dwa w trybie z wolnej ręki na usługi prawne zagranicznych ekspertów i dwa w trybie przetargu nieograniczonego na zakup licencji oprogramowania oraz zakup usługi budowlanej. W 2012 roku na realizację tych umów wydatkowano 8.635,8 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, w księgach rachunkowych prawidłowo ujęto rozliczenia finansowe. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 903- 939, 1439-1457, 1997, 2274-2281, 2304, 2319, 2323-2326, 2417-2435)

Na dotacje i subwencje zaplanowano kwotę 21.800,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono z rezerw celowych do 148.105,9 tys. zł i zrealizowano w 99,2%. Wydatki te w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 56.412,3 tys. zł, tj. o 62,3%. Wydatki w grupie dotacje i subwencje przeznaczono na subwencje dla partii politycznych, dotacje podmiotowe i dotacje przedmiotowe.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W 2012 r. wypłacono dotacje podmiotowe za mandaty uzyskane w wyborach do parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 9 października 2011 r. w kwocie 71.625,5 tys. zł, tj. 48,8% wydatków w tej grupie. Dotacje zostały przekazane sześciu partiom i czterem komitetom wyborczym na wskazane przez nie rachunki bankowe, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do otrzymania dotacji oraz o liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy, tj. zgodnie z art. 150 § 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁸.

Wydatki na subwencje dla partii politycznych wyniosły 54.655,5 tys. zł. Zostały one wypłacone zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁹, na podstawie wniosków potwierdzonych przez Państwową Komisję Wyborczą w terminach określonych w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym¹⁰, tj. do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który jest wypłacana dana rata subwencji.

(dowód: akta kontroli str. 2036-2045)

Wydatki na dotacje przedmiotowe wyniosły 20.631,5 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach, z tego 20.606,6 tys. zł wydatkowano na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹¹ oraz 24,9 tys. zł na rekompensaty za dwie przedpłaty wypłacone przez PKO BP zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe¹².

(dowód: akta kontroli str. 2046-2060)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 5.671.514,7 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. W tej grupie wydatków 96% stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz wydatki na zakupy towarów i usług. Wydatki na wynagrodzenia¹³ wyniosły 3.966.623,8 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. wzrosły o 42.236,5 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał głównie ze wzrostu o 41.385 tys. zł wynagrodzeń prowizyjnych w związku z egzekucją należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 1999, 2061, 2320-2322)

Przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty w 2012 r. w części 19 wyniosło 65.754 osoby, w tym w centrali Ministerstwa Finansów 2.176 osób i było niższe w porównaniu do roku 2011 odpowiednio o 623 i o 132 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- członków korpusu służby cywilnej, w której zatrudnienie było niższe o 688 osób, tj. o 1,4%, w tym w centrali Ministerstwa Finansów o 123 osoby, tj. o 6,5%,
- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, gdzie zatrudnienie było wyższe o 96 osób, tj. o 6,1%.

Dyrektor Generalny podała, że „wykonanie planu zatrudnienia jednostek podległych jest wypadkową fluktuacji kadr, na którą nie zawsze pracodawca ma wpływ, na przykład odejścia na emeryturę czy też inne przyczyny rozwiązania stosunku pracy. Jedną z przyczyn zmniejszenia się przeciętnego zatrudnienia w grupie

⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924.

¹⁰ Dz. U. Nr 33, poz. 267.

¹¹ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (Dz. U. Nr 254, poz. 1705).

¹² Dz. U. Nr 156, poz. 776 ze zm.

¹³ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

członków korpusu służby cywilnej w centrali Ministerstwa Finansów w 2012 r. było przeniesienie z dniem 1 października 2011 r. 77 etatów z Ministerstwa Finansów do Centrum Przetwarzania Danych do grupy osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. W ramach konsolidacji systemów IT część zadań wykonywanych przez Departament Informatyki została przekazana do Centrum Przetwarzania Danych. Ponadto zmniejszenie się przeciętnego zatrudnienia jest wynikiem kontynuacji działań podejmowanych w Ministerstwie Finansów od 2011 r. zmierzających do ograniczenia zatrudnienia polegających między innymi na niezatrudnianiu co do zasady, w miejsce odchodzących i zwalnianych pracowników, nowych osób oraz uruchamianiu naborów zewnętrznych jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy okazywały się niezbędne dla zapewnienia skutecznej realizacji kluczowych zadań Ministerstwa”.

W kontrolowanym okresie przeciętne wynagrodzenie¹⁴ w części 19 wynosiło 5.090,7 zł, a w centrali Ministerstwa Finansów – 7.612,3 zł. W porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. było wyższe o 105,6 zł, tj. o 2,1%, a w centrali Ministerstwa Finansów o 266,7 zł, tj. o 3,6%. Najwyższy wzrost przeciętnego wynagrodzenia, w porównaniu do 2011 r. o 5,8%, tj. o 186,3 zł był w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, wykazywanych w rozdziale 75095 – Pozostała działalność, w tym w Centrum Edukacji Zawodowej i Centrum Przetwarzania Danych. Przeciętne wynagrodzenie w tych jednostkach było wyższe o 26,4%, tj. o 1.022,5 zł. W grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie zwiększyło się o 131,4 zł, tj. o 2,7%, w grupie funkcjonariuszy Służby Celnej o 0,3%, tj. o 15,7 zł, a w grupie osób zajmujących nierownicze stanowiska państwowe o 0,4%, tj. o 52,9 zł.

W centrali Ministerstwa Finansów najwyższy wzrost wynagrodzeń o 4,4%, tj. o 165,1 zł wystąpił również w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. W grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie zwiększyło się o 288,0 zł, tj. o 3,9%, a w grupie funkcjonariuszy Służby Celnej o 1,9%, tj. o 159,0 zł.

Dyrektor Generalny podała, że „wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2012 r. w Centrum Przetwarzania Danych wynikał głównie z faktu, że z dniem 1 października 2011 r. przeprowadzono reorganizację i przeniesiono część zadań oraz pracowników wraz z wynagrodzeniami na dotychczasowym poziomie ze struktury Departamentu Informatyki. Dodatkowo wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał z wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego w 2012 r. Jednostka została powołana z dniem 1 października 2010 r., więc dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacono po raz pierwszy w 2012 r. Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów wynikał głównie ze zmiany formy zatrudnienia pracowników Centrum Edukacji Zawodowej w 2011 r. Na etapie tworzenia instytucji (jednostkę powołano z dniem 28 października 2010 r.) pracownicy byli zatrudniani na okres próbny i otrzymywali wynagrodzenie niższe średnio o 10% w porównaniu z wynagrodzeniem, jakie otrzymali przy zawieraniu następnych umów. Ponadto, podobnie jak w Centrum Przetwarzania Danych, po raz pierwszy w 2012 r. wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne”.

(dowód: akta kontroli str. 2061-2086, 2242, 2244, 2290-2303)

W 2012 r. w centrali Ministerstwa Finansów wydatkowano 121,3 tys. zł¹⁵ na wypłaty wynikające z zawartych 19 umów zleceń i pięciu umów o dzieło

¹⁴ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁵ § 417 Wynagrodzenia bezosobowe, § 606 Wydatki na zakupy inwestycyjne.

z osobami fizycznymi spoza kontrolowanej jednostki (24 umowy na kwotę 180,3 tys. zł, z tego 14 umów na przeprowadzenie szkoleń obronnych). NIK skontrolowała 11 umów, w tym trzy umowy dofinansowane z budżetu środków europejskich w kwocie 56,9 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, wydatki zostały poniesione w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 2087-2122)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 36.905,9 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 7,7%, tj. o 2.633,0 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wzrostu kosztów zakupu i szycia umundurowania o 1.706 tys. zł, w związku wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych¹⁶ wprowadzającego zmiany w niektórych składnikach umundurowania, a także wzrostem kosztów z tytułu dojazdu funkcjonariuszy do miejsca pełnienia służby o 1.238 tys. zł.

Z tej grupy wydatków, najwyższe kwoty przeznaczono na dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i członków jego rodziny¹⁷ – 9.186 tys. zł, zakup i szycie umundurowania – 7.733 tys. zł, dojazdu do miejsca pełnienia służby – 5.432 tys. zł, wypłatę równoważników za brak lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery w związku z przeniesieniem funkcjonariusza do pełnienia służby w innej miejscowości – 3.550 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1999, 2263, 2266)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 127.074,9 tys. zł, tj. 143,8% planu według ustawy budżetowej oraz 89,4% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 136.748,8 tys. zł, w tym:

- wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych ujęte § 6050 wyniosły 103.174,6 tys. zł; w porównaniu do 2011 r. były niższe o 28,4%, tj. o 40.883,0 tys. zł,
- wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych ujęte § 6060 w kwocie 23.900,3 tys. zł były o 93.565,8 tys. zł niższe od wykonania w 2011 r.

Środki finansowe przyznane na realizację zadań budowlanych według ustawy budżetowej wyniosły 73.089 tys. zł i stanowiły 35,7% zgłoszonych w tym zakresie potrzeb (190.468 tys. zł).

W planie inwestycyjnym na 2012 r. dysponenta części ujęto 17 inwestycji. W trakcie roku wprowadzono do planu 75 nowych zadań, w tym 30 zadań było finansowane w całości lub w części z rezerwy celowej poz. 57, a pozostałe 45 środkami uzyskanymi w wyniku zmian planów i oszczędności. Realizację zadania pn. „Budowa nowej trasy sieci ciepłowniczej w zakresie wyprowadzenia sieci z gmachu Ministerstwa Finansów” przesunięto na 2013 r. z powodu zmiany inwestora i koncepcji finansowania inwestycji.

Spośród 91 realizowanych inwestycji zakończono sześć inwestycji uzyskując przyrost powierzchni o 18.428 m kw., dokonano przebudowy 12 obiektów o powierzchni 5.796 m kw. oraz zakończono 41 zadań polegających na dostosowaniu budynków do przepisów przeciwpożarowych, wykonania przyłączy wodno-kanalizacyjnych, teledacyjnych, energetycznych, centralnego ogrzewania,

¹⁶ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 290, poz. 1705) weszło w życie 1 stycznia 2012 r.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177 ze zm.).

wykonaniu dokumentacji technicznych, opracowaniu ekspertyz technicznych, wykonaniu monitoringu, budowy parkingu, klimatyzacji pomieszczeń.

Realizowane inwestycje spełniały wymogi określone w § 4 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.¹⁸ w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, tj. inwestycje zostały ujęte w planie na podstawie uzgodnionych z dysponentem programów inwestycji. Zakończone inwestycje zostały rozliczone zgodnie z § 16 wymienionego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1999, 2123-2232)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zostały zrealizowane w kwocie 59.679,9 tys. zł, co stanowiło 82,4% planu po zmianach. Były one niższe o 29.840,6 tys. zł od wykonania w 2011 r., tj. o 33,3%.

(dowód: akta kontroli str. 1999)

Zobowiązania w części 19 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 369.208,2 tys. zł i były niższe niż w 2011 r. o 2.156,6 tys. zł, tj. o 0,6%. Główną pozycję 326.920,7 tys. zł stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i uposażenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 2,1%. Zobowiązania wymagalne na koniec roku wyniosły 65,1 tys. zł, w tym 59,9 tys. zł z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) w izbach skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 2233-2241)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków przez Ministerstwo Finansów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Ministerstwo Finansów w okresie objętym kontrolą było beneficjentem:

- siedmiu projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, tj. Infrastruktura e-Usług Resortu Finansów, e-Podatki, e-Deklaracje 2, e-Rejestracja, Program e-Cło, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych, Budowa Platformy e-Budżetu,
- dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, tj. Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012, Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012,
- jednego projektu w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, tj. Przygotowanie mobilnych grup kontrolnych Służby Celnej do wykonywania zadań szybkiego reagowania i zarządzania kryzysowego.

Ponadto Ministerstwo Finansów pełniło funkcję Instytucji Pośredniczącej dla projektu „Budowa zdolności instytucjonalnych i prawnych na poziomie krajowym w zakresie sprawozdawczości finansowej i audytu w sektorze prywatnym” w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zgłoszone do projektu budżetu części 19 wydatki budżetu środków europejskich zostały rzetelnie zaplanowane w wysokości 96.180,0 tys. zł i w takiej kwocie ujęte

¹⁸ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

w ustawie budżetowej. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony z rezerw celowych o 7.723,8 tys. zł, tj. do kwoty 103.903,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 867-886, 940-986, 1091-1100, 1196-1203, 1232-1240, 1249-1253, 1261-1269, 1417-1432)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 49.053,9 tys. zł i stanowiły 47,2% planu po zmianach oraz 51,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu środków europejskich centrali Ministerstwa Finansów wyniosły 16.297,8 tys. zł i stanowiły 62,0% planu po zmianach oraz 79,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1087-1090, 1115-1129, 2327-2416)

Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w projektach realizowanych przez Ministerstwo Finansów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), z czego w POIG 43,3% planu po zmianach i 44,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej, a w POKL 29,4% planu po zmianach i według ustawy budżetowej.

- a. W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, w którym zaplanowano 88% łącznych wydatków budżetu środków europejskich najniższe wykonanie wydatków wystąpiło w projektach e-Podatki, e-Deklaracje 2 i e-Rejestracja. Realizacja tych wydatków kształtowała się odpowiednio na poziomie 9,9%, 14,6% oraz 18,9% planu według ustawy budżetowej. Niewykorzystanie 46.898,7 tys. zł wynikało przede wszystkim z niepodpisania do końca 2012 r. umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki, w związku z licznymi odwołaniami w trakcie trwającego od połowy 2011 r. postępowania przetargowego. Z powodu przesunięcia terminu podpisania umowy na luty 2013 r. nie zostały zrealizowane wydatki na zakupy inwestycyjne, nie zakupiono dodatkowych usług finansowanych z wydatków bieżących, w tym sterowania i nadzoru nad projektami oraz dostosowania wybranych systemów do wymogów Programu e-Podatki. Na 2013 r. zostały przeniesione również wydatki bieżące zaplanowane na szkolenia, organizację warsztatów i seminariów oraz delegacje krajowe pracowników resortu finansów.

Niskie wykonanie wydatków (51,1% planu według ustawy budżetowej) w Programie e-Cło wynikało z przedłużenia o kilka miesięcy czasu trwania trzech postępowań przetargowych prowadzonych przez izby celne na poszczególne komponenty systemu e-Cło i przesunięciem wydatkowania środków na 2013 r. Ponadto w związku z przedłużeniem okresu kwalifikowalności projektu do końca 2014 r., na rok 2013 przesunięto przeprowadzenie postępowania na dostawę produktów promocyjnych. Niezrealizowanie przez wykonawcę w 2012 r. pierwszej fazy umowy na dostawę sprzętu, wraz z usługami towarzyszącymi oraz migracją systemów informatycznych, wypłacenie niższych od planowanych wynagrodzeń i nagród zależnych od faktycznego przebiegu realizacji projektu, brak konieczności wydatkowania środków na szkolenia, mniejsza od planowanej częstotliwość organizowania między innymi warsztatów i spotkań projektowych oraz korzystania z usług doradztwa prawnego i wsparcia specjalistycznego było przyczyną wykorzystania tylko 57,8% wydatków ujętych w planie dla projektu Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 604-610, 654-658, 796-801, 1087-1090, 1101-1114, 1130-1195, 1204-1212)

- b. Przyczyną niskiego wykonania wydatków zaplanowanych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki było podjęcie w I połowie 2012 r. decyzji o rezygnacji z ubiegania się przez Ministra Finansów o dofinansowanie projektu „Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o budżet zadaniowy i wieloletnią prognozę finansową”, w związku pracami nad zmianą ustawy o finansach publicznych w zakresie reguły wydatkowej dla podsektora samorządowego. W przypadku dwóch innych projektów dotyczących wdrożenia budżetu zadaniowego, wykonanie wydatków wyniosło 42,4% planu według ustawy budżetowej i wynikało z wydłużenia okresu realizacji projektów do końca 2015 r. Na niższe wykonanie wydatków wpłynęło także obniżenie, w wyniku trwających od 2011 r. do listopada 2012 r. uzgodnień w sprawie zmian we wnioskach o dofinansowanie projektów, planowanych kosztów ich realizacji o 19,0 mln zł. Ponadto zaoszczędzono 1.053,8 tys. zł po uzyskaniu niższych cen na przeprowadzenie szkoleń z zakresu ewidencji i sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 787-792, 1087-1090, 1213-1260)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 roku Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z budżetu środków europejskich, w tym przeprowadzanie postępowań w terminach umożliwiających realizację zaplanowanych na dany rok wydatków.

Realizując wniosek NIK Ministerstwo Finansów podjęło działania organizacyjne w celu zwiększenia nadzoru nad wykonywaniem zadań finansowanych z udziałem środków UE, obejmujące ustalenie przyczyn niskiego wydatkowania środków. Dokonano również przeglądu i wdrożono zmiany regulacji wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych w celu przyspieszenia przygotowania i przeprowadzania postępowań.

W związku z oczekiwanymi efektami tych działań dopiero w latach następnych oraz niskim wykonaniem wydatków z budżetu środków europejskich również w 2012 r., zdaniem NIK, należy kontynuować prace zmierzające do pełniejszego wykorzystania środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 351-359, 505-534, 1213-1214)

W 2012 r. centrala Ministerstwa Finansów przedłożyła do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego zlecenia płatności na kwotę 16.314,8 tys. zł. Kwota wykonanych przez Bank płatności, po uwzględnieniu dokonanych zwrotów (17,0 tys. zł), była zgodna z kwotą zrealizowanych wydatków (16.297,8 tys. zł). Nie stwierdzono opóźnień w realizacji przez BGK zleceń płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1015-1049, 1061-1071)

W części 19 z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach POIG, na które przeznaczono 37.721,8 tys. zł, tj. 76,9% ogółu wydatków. Całość wydatków poniesiono w dziale 750 – Administracja publiczna.

Kontrolą objęto wydatki w kwocie 5.967,1 tys. zł, co stanowiło 12,2% wydatków budżetu środków europejskich części 19. Skontrolowano wydatki majątkowe w kwocie 5.598,2 tys. zł oraz wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 368,9 tys. zł, tj. odpowiednio 25,0% i 1,6% tego rodzaju wydatków części 19.

Stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie, zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umów o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów

o zamówieniach publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Realizacja zadań przyczyniła się do osiągnięcia celów ustalonych we wnioskach o dofinansowanie dotyczących informatyzacji procesu obsługi budżetu państwa, zapewnienia usług transmisji danych oraz konsolidacji i centralizacji systemów informatycznych resortu finansów, a także przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów w ujęciu rocznym i wieloletnim.

(dowód: akta kontroli str. 1270-1272)

W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich, prowadziły 66 rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁹. Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 12.332,9 tys. zł, wydatkowano²⁰ 12.333,0 tys. zł. Dysponent części 19 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach w odniesieniu do kwoty uznań, obciążeń oraz salda na koniec miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 887-897, 1072-1081)

Na rachunek dysponenta części 19 nie wpływały w 2012 r. dochody z tytułu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, tj. odsetki od środków zgromadzonych na wyodrębnionych rachunkach do obsługi projektów finansowanych z udziałem środków europejskich; zwrotów środków pobranych nienależnie, w nadmiernej wysokości oraz wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur realizacji wydatków w ramach danego programu lub projektu, a także od środków pozostałych do rozliczenia przekazanych w ramach zaliczki.

(dowód: akta kontroli str. 868, 898-902)

W centrali Ministerstwa Finansów w 2012 r., podobnie jak w roku ubiegłym, wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa. Dotyczyło to środków na wynagrodzenia za styczeń i luty 2012 r. w łącznej wysokości 145,4 tys. zł wypłaconych pierwotnie z budżetu państwa osobom realizującym projekty finansowane z budżetu środków europejskich. Przyczyną było zawarcie z tymi osobami porozumień zmieniających warunki zatrudnienia, które miały wcześniejszą moc obowiązującą niż data ich podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1086)

Ministerstwo Finansów nie pomniejszało wydatków kwalifikowalnych w ramach dwóch projektów finansowanych z POIG (Infrastruktura e-Usług oraz e-Cło) o kwotę zapłaconych przez wykonawców kar umownych w łącznej wysokości 1.520,6 tys. zł. Stosowano się w tej kwestii do przekazanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pismem z dnia 9 czerwca 2011 r. metodologii Instytucji Zarządzającej w zakresie postępowania z przychodem występującym w ramach projektów realizowanych w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka. Zgodnie z tymi wytycznymi Instytucja Zarządzająca przyjęła jako rozwiązanie systemowe w ramach POIG zasadę, że w przypadku, gdy kara umowna została zwrócona przez wykonawcę osobnym przelewem, a zobowiązanie wynikające z faktury zostało

¹⁹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

²⁰ Na kwotę wydatkowanych środków składają się wydatki budżetu środków europejskich, zwroty środków oraz odsetki.

uregulowane w całości, za kwalifikowalny zostanie uznany wydatek w kwocie jego faktycznego poniesienia²¹.

(dowód: akta kontroli str. 63-67, 505-534, 1273-1336, 1404-1405, 1417-1432)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów zakresie realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne. NIK zwraca uwagę, że w związku z niskim wykonaniem wydatków z budżetu środków europejskich, w kolejnym roku budżetowym Ministerstwo Finansów powinno wzmocnić już podjęte działania w zakresie nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

W ramach części 19 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez centralę Ministerstwa Finansów pełniącą funkcję dysponenta trzeciego stopnia. Organizacja pracy w zakresie kontroli prawidłowości sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sporządzania sprawozdań jednostkowych przez centralę Ministerstwa Finansów zapewniała rzetelność danych wykazywanych w tych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 1660-1665)

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Zbadana została prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 centrali Ministerstwa Finansów oraz dysponenta części:

- 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 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także

- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²²

²¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przedstawiło do konsultacji projekt zmienionych „Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013”, zgodnie z którym w omawianych przypadkach wystąpi konieczność pomniejszania wydatków kwalifikowalnych o kary umowne.

²² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1659)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Sprawozdania dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Roczne sprawozdania budżetowe centrali Ministerstwa Finansów zostały sporządzone rzetelnie, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 21.866.254,17 zł, były zgodne z kwotą ze sprawozdania Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 283.707.287,40 zł i były zgodne z kwotą ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1465-1472, 1492-1499)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z zapisami na koncie 130 Subkonto dochodów, a kwota wydatków wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 Subkonto wydatków po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1471-1538)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1539-1592)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 543.381,21 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do kont rozrachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1608-1632)

W centrali Ministerstwa Finansów nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 1633-1635)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu

²³ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 130. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w wymienionym rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1636-1659)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań przez Ministerstwo Finansów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Centrala Ministerstwa Finansów posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1336-1337, 1348-1349)

W centrali Ministerstwa Finansów ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej Asseco Softlab ERP, wersja 9.5 FK. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzano kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich 3 lat zmieniany oraz modyfikowany a jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 1336-1337)

W centrali Ministerstwa Finansów przeprowadzono kontrolę poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych. Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. według daty księgowania na koncie 130 – Subkonto wydatków. Spośród tych operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

- wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 217 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁶ na kwotę 26.035,8 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 0,43% zrealizowanych wydatków w części 19. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. Próbie tą

²⁵ Dz. U. z 2013, poz. 330.

²⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

objęto także sprawdzeniem w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

W centrali Ministerstwa Finansów nie dokonywano wydatków ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu płatności wynikającego z faktury lub umowy, o co wnioskowała NIK po kontroli wykonania budżetu za rok 2011.

(dowód: akta kontroli str. 1367-1438)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych przez centralę Ministerstwa Finansów (dysponenta III stopnia) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą dysponent części 19 realizował obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp przez:

- przygotowywanie kwartalnych informacji o realizacji budżetu państwa części, w których dokonywano analizy uzyskiwanych dochodów i wydatkowanych środków; w ramach sprawowanego nadzoru analizowano wnioski podległych jednostek i kierowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w zakresie przyznania dodatkowych środków i zgłaszanych zmian w planie wydatków; w końcowej części analizy sporządzano podsumowanie oraz formułowano wnioski i zalecenia do podległych dysponentów; podobnie w zakresie wydatków na realizację projektów finansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych źródeł – monitorowano stopień ich wykorzystania oraz sporządzano okresowe (kwartalne) informacje dla Kierownictwa Ministerstwa Finansów;
- przeprowadzanie kontroli u podległych dysponentów; w zatwierdzonym w grudniu 2011 r. rocznym planie kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Resortowych Ministerstwa Finansów ujęto 9 tematów kontroli, w tym siedem kontroli wewnętrznych i dwie kontrole resortowe, które zostały przeprowadzone w 12 jednostkach organizacyjnych; kontrolą resortową objęto realizację planów inwestycyjnych oraz prawidłowość zarządzania majątkiem jednostki; sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia wskazywały między innymi na wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ksiąg inwentarzowych, dołożenia staranności w zakresie odpowiedniego specyfikowania wykonanych robót budowlanych, dokonywanie oceny przydatności składników do dalszego użytkowania oraz ich likwidacji, przeprowadzenie okresowych analiz stanu technicznego budynków urzędów skarbowych, itd.; z przekazanych przez kierowników jednostek kontrolowanych informacji o sposobie wykonania zaleceń i wniosków wynika, że podjęto działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości;

- działania audytu wewnętrznego; w planie audytu na 2012 r., uwzględniono siedem zadań audytowych, dziewięć czynności doradczych oraz dwie czynności sprawdzające; dotyczyły one między innymi oceny prawidłowości audytu systemów i audytu operacji środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych oraz środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego, realizacji procesu planowania budżetu Departamentu Informatyki przeznaczonego na działania informatyczne przeprowadzane w resorcie finansów, funkcjonowania modelu usługowego do świadczenia usług informatycznych w Ministerstwie Finansów, prawidłowości wykonywania przez Biuro Kontroli Resortowej czynności kontrolnych i postępowań wyjaśniających, przygotowania projektu ustawy budżetowej, udziału Departamentu Prawnego w postępowaniu legislacyjnym w Ministerstwie Finansów w zakresie projektów aktów prawnych, wydatkowania środków publicznych z tytułu wydawanych decyzji administracyjnych i wyroków sądowych; sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 428-510)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności dysponenta części 19 dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W sprawozdaniu z wykonania audytu za rok 2012 wskazano na słabości kontroli zarządczej polegające między innymi na braku spójności w procesie finansowania potrzeb informatycznych i systemowe błędy w przebiegu procesu planowania mogące powodować nieprawidłowy przepływ strumieni finansowych w resorcie finansów. Po zakończonych czynnościach audytowych na temat „Realizacja procesu planowania budżetu Departamentu Informatyki przeznaczonego na działania informatyczne przeprowadzone w resorcie finansów” adresat ustaleń nie ustosunkował się do przedstawionych wniosków i zaleceń audytora wewnętrznego wyjaśniając, że nie zachodziła konieczność przedstawienia stanowiska w sprawie, ponieważ wszystkie uwagi zgłoszone przez Departament Informatyki zostały uwzględnione w ostatecznym sprawozdaniu z przeprowadzonego audytu.

Zgodnie z § 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego²⁷ kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala sposób i termin ich realizacji (...), a w przypadku odmowy realizacji zaleceń powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego (...) i dyrektora generalnego.

Dyrektor Generalny poinformowała, że „wnioski i zalecenia audytu wewnętrznego stanowiły podstawę działań mających na celu modyfikację organizacji finansowania wydatków informatycznych w resorcie finansów, m.in. na spotkaniach Zespołu ds. koordynacji działań w programach i projektach informatycznych, które odbyły się w styczniu 2013 r. Wskazano, że zakończenie prac związanych z realizacją zaleceń audytowych planuje się do końca 2013 r., a osobą odpowiedzialną za nadzorowanie tych prac jest Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyki.”

Przedmiotowe zadanie zostało ujęte w planowanych czynnościach sprawdzających w planie audytu na rok 2013, podczas których zweryfikowany zostanie stopień wdrożenia zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 440-520)

²⁷ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

- dokonywanie podziału wydatków ujętych w ustawie budżetowej dla jednostek podległych w pełnej wysokości,
- kontynuowanie działań zmierzających do lepszego wykorzystania środków planowanych na realizację projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

V. 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg



podpis

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.