

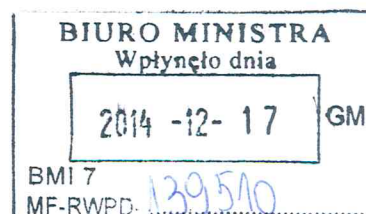
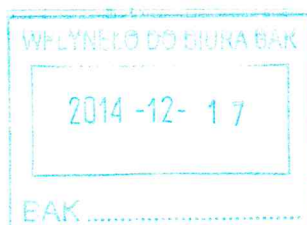


Szp. Dyp. A. Grobel
K. Dobczyński
17.12.14

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF-4101-002-01/2014
P/14/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/011 Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy 1. Agnieszka Andrusco, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88788 z dnia 29.08.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Edyta Prędka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88789 z dnia 29.08.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Mateusz Szczurek Minister Finansów (od 27 listopada 2013 roku); poprzednio Jan Vincent -Rostowski, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Zakres przedmiotowy kontroli Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach działalności, w szczególności:

1. Zgodność przyjętych rozwiązań z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej.
2. Adekwatność i efektywność ustanowionych mechanizmów kontroli.
3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej.

Okres objęty kontrolą Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących kosztów realizacji wybranego zadania budżetowego i działań) do 30 września 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywnie oceniono opracowanie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej zgodnie z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej oraz rzetelne sporządzenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. W Ministerstwie Finansów zapewniono także efektywne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej umożliwiających realizację zaplanowanych celów działań: *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa* oraz *Wdrożenie programu e-Podatki*, a także osiągnięcie celu zadania budżetowego *Realizacja należności budżetu państwa*.

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

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- stosowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów różnych metod obliczania miernika *wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych*, określającego stopień realizacji celu *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych*²;
- ustalenia miernika działania 4.1.1.3. *Wdrożenie programu e-Podatki* w sposób uniemożliwiający Ministerstwu wpływ na jego realizację.

Ponadto NIK sformułowała uwagi dotyczące:

- niepodjęcia wystarczających działań w zakresie zarządzania ryzykami dla *Programu e-Podatki* określonymi jako *brak doświadczenia resortu Finansów w realizacji założonego i skomplikowanego kontraktu z zewnętrznym wykonawcą systemów informatycznych oraz skomplikowany i obszerny zakres realizacji prac*;
- zarządzania ryzykiem realizacji celu z planu działalności Ministra Finansów *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych* przez kilka komórek organizacyjnych nadzorowanych przez różnych członków Kierownictwa;
- braku zapewnienia ciągłości w bieżącej centralnej optymalizacji pracy infolinii Krajowej Informacji Podatkowej;
- ujęcia w planie działalności Ministra Finansów na 2013 r. miernika, oceniającego skuteczność poboru należności budżetu państwa przez wojewodów, na realizację którego Minister Finansów nie miał wpływu;
- częstotliwości opracowywania sprawozdawczości z realizacji celu *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych* ujętego w planie działalności Ministra Finansów;
- niedostosowania procedur kontroli zarządczej pn. *System kontroli zarządczej w Służbie Celnej i Wdrożenie jednolitego systemu kontroli zarządczej w administracji podatkowej i kontroli skarbowej* do zmian organizacyjnych w Ministerstwie Finansów, w tym wprowadzonych zarządzeniem nr 49 Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów (zwanym dalej Ministerstwem) obowiązywały dwa zarządzenia w zakresie kontroli zarządczej:

- w okresie od 5 grudnia 2011 r. do 9 grudnia 2013 r. zarządzenie nr 49 Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej⁴,
- zarządzenie nr 49 Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej.

Na ich podstawie członkowie Kierownictwa zobowiązani zostali do przedkładania członkowi Kierownictwa koordynującemu kontrolę zarządczą propozycji celów i zadań do projektu planu działalności Ministra Finansów, jak również sprawozdań z nadzorowanych komórek organizacyjnych⁵ z wykonania planu pracy i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Odpowiedzialny za koordynację kontroli zarządczej

² W 2014 r. dokonano zmiany nazwy celu na: *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, cel i należności niepodatkowych*.

³ Dz. Urz. MF poz. 51.

⁴ Dz. Urz. MF Nr 9 poz. 44 ze zm.

⁵ Departament/Biuro w Ministerstwie Finansów.

członek Kierownictwa realizował również zadania w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz przedkładał Kierownictwu Ministerstwa projekty: planu działalności Ministra Finansów, sprawozdania z jego wykonania oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów.

Uprawnienia te wynikały również z zarządzeń Ministra Finansów w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów⁶ (tzw. „zarządzeń kompetencyjnych”). W zarządzeniach do 9 lipca 2014 r. wskazywano imiennie Sekretarza lub Podsekretarza Stanu odpowiedzialnego za koordynację kontroli zarządczej. Po 9 lipca 2014 r. Minister Finansów zarządzeniem Nr 33 nie upoważnił żadnego z członków Kierownictwa do wykonywania zadań w zakresie opracowania projektu planu działalności i sprawozdania z jego wykonania oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Tym samym odpowiedzialność za to zadanie realizuje Minister Finansów.

Ponadto w zarządzeniach w sprawie kontroli zarządczej określono obowiązki dla dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwie. Zobowiązani oni zostali do przedkładania propozycji zadań i celów na poziomie planów pracy komórek organizacyjnych oraz do sporządzania i przekazywania nadzorującemu członkowi Kierownictwa sprawozdania z wykonania planu pracy za I półrocze i rok. Dyrektorzy komórek organizacyjnych zobowiązani byli także do zarządzania ryzykiem związanym z celami i zadaniami swojej jednostki oraz do wyznaczenia w niej koordynatora kontroli zarządczej, który gromadzi i analizuje informacje dotyczące ryzyk. Uzupełnieniem do wymienionych zarządzeń były *Ramowe zasady kontroli zarządczej* oraz *Wskazówki dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów*. Określono w nich zasady planowania działalności i zarządzania ryzykiem oraz monitorowania realizacji celów zadań ujętych w planie działalności Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 5-67)

W okresie objętym kontrolą organizację Ministerstwa i zakres jego działań określono w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Finansów⁷ oraz w wewnętrznych regulaminach komórek organizacyjnych opracowanych przez ich kierowników.

Koordynowanie spraw związanych z kontrolą zarządczą w Ministerstwie i w działach administracji rządowej, którymi kieruje Minister Finansów, zgodnie z regulaminem organizacyjnym z dnia 11 lipca 2014 r. (§ 26 ust. 2 pkt 4), należy do zadań Biura Ministra. W ramach Biura Ministra Wydział Kontroli Zarządczej, Planowania Strategicznego i Koordynacji Informacji odpowiada za przygotowanie projektu planu działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w kierowanych przez Ministra działach administracji

⁶ Zarządzenia Nr 17 z dnia 29 kwietnia 2013 r., Nr 8 z dnia 11 lutego 2013 r. oraz Nr 3 z dnia 14 stycznia 2012 r.

⁷ Do dnia 9 lipca 2014 r. obowiązywało zarządzenie nr 34 Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów, zmienione zarządzeniami Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2013 r. (nr 11), 25 maja 2013 r. (nr 21), 12 listopada 2013 r. (nr 44), 25 listopada 2013 r. (nr 46). Od dnia 9 lipca 2014 r. obowiązuje zarządzenie nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, zmienione zarządzeniami Ministra Finansów nr 48 z dnia 30 września 2014 r. oraz nr 53 z dnia 20 października 2014 r.

rządowej⁸. Wcześniej zadania te były realizowane przez Wydział Koordynacji Kontroli Zarządczej w ramach Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych.

Do współpracy z Biurem Ministra w zakresie kontroli zarządczej, w tym przygotowania planu działalności, sprawozdania z jego realizacji oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, zobowiązane zostały, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów obowiązującym od 9 lipca 2014 r., wszystkie jednostki organizacyjne.

Ponadto z zarządzeń kompetencyjnych wynika, że Dyrektor Generalny realizuje zadania kierownika jednostki kontrolującej w jednostkach podległych Ministrowi Finansów w zakresie realizacji wydatków budżetowych w ramach części 19 budżetu państwa oraz sprawuje nadzór i kontrolę, o której mowa w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

(dowód: akta kontroli str.5-10)

Sprawdzeniem objęto mechanizmy kontroli zarządczej przyjęte w procesie planowania i realizacji zadania budżetowego 4.1. *Realizacja należności budżetu państwa* oraz działań: 4.1.1.2. *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa* oraz 4.1.1.3. *Wdrożenie programu e-Podatki*.

Czynności związane z realizacją zadania budżetowego 4.1. *Realizacja należności budżetu państwa*, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów, regulaminami wewnętrznymi oraz schematem budżetu zadaniowego części 19 budżetu państwa należały do obowiązków:

- Departamentu Administracji Podatkowej¹⁰ w zakresie nadzoru nad poborem i egzekucją administracyjną należności pieniężnych oraz monitorowania przebiegu procesów ewidencjonowania, poboru i egzekucji tych należności, a także pełnienia roli koordynatora zadania;
- Departamentu Służby Celnej¹¹ w zakresie nadzoru nad dyrektorami izb celnych w zakresie efektywności egzekucji z tytułu podatku akcyzowego, cła, podatku od gier i podatku od kopalin.

Zgodnie z § 4 zarządzeń kompetencyjnych członkowie Kierownictwa nadzorują i monitorują wykonywanie działań z zakresu kontroli zarządczej w nadzorowanych przez siebie komórkach organizacyjnych Ministerstwa i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów. W okresie objętym kontrolą nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament Służby Celnej (Departament SC) oraz izby i urzędy celne sprawowany był przez Podsekretarza Stanu Jacka Kapicę. Natomiast nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament Administracji Podatkowej (Departament AP), izby i urzędy skarbowe sprawowany był do 7 sierpnia 2013 r.¹² przez Podsekretarza Stanu Andrzeja Parafianowicza, a po tym terminie przez Podsekretarza Stanu Jacka Kapicę.

Czynności związane z objętymi kontrolą działaniami: 4.1.1.2. *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa* i 4.1.1.3. *Wdrożenie programu e-Podatki*, w tym głównie z zakresu organizacji i funkcjonowania Biur Krajowej Informacji Podatkowej (KIP) oraz nadzoru nad ewidencją i identyfikacją podatników i płatników, należały do obowiązków pracowników Departamentu AP, co zostało określone

⁸ § 12 pkt 1) lit. c wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ministra z dnia 10 września 2014 r.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Z dnia 13 sierpnia 2012 r. i 8 października 2014 r.

¹¹ Z dnia 9 listopada 2012 r. i 30 września 2014 r.

¹² Zarządzenie Nr 35 Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów.

w regulaminie wewnętrznym Departamentu, opisach stanowisk i zakresach zadań jego pracowników.

Ponadto w zakresie realizacji działań objętych kontrolą obowiązywały:

- *Procedury i zasady organizacji pracy infolinii Krajowej Informacji Podatkowej, zasady współpracy i nadzoru przy wydawaniu oraz zmianie interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz udzielania ogólnej informacji podatkowej (dla działania 4.1.1.2.),*
- metodyka *TRAMPOLINA* służąca m.in. do zarządzania Programem e-Podatki oraz studia wykonalności dla projektów wchodzących w skład Programu (dla działania 4.1.1.3.).

(dowód: akta kontroli str. 5-67, 1240-1241, 1292-1301, 1811, 2138-2193, 2285-2286)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych procedury kontroli zarządczej pn. *System kontroli zarządczej w Służbie Celnej i Wdrożenie jednolitego systemu kontroli zarządczej w administracji podatkowej i kontroli skarbowej* nie zostały dostosowane do zmian organizacyjnych w Ministerstwie Finansów, w tym wprowadzonych zarządzeniem nr 49 Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 5-67, 1288, 1326-1329, 1341, 1555-1558)

1.1. Określenie celu i mierników realizacji zadania i działań

Standard B6 kontroli zarządczej stanowi, że *cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Należy zadbać aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne oraz osoby odpowiedzialne za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.*¹³ Zasady definiowania celów działań zostały określone w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013¹⁴ oraz załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014¹⁵. Zgodnie z tymi zasadami cele powinny spełniać warunki istotności, precyzyjności, konkretności, spójności, mierzalności, określoności w czasie i realistyczności.

Przyjęto, że celem kontrolowanego zadania 4.1. *Realizacja należności budżetu państwa* jest *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych*. W ramach tego zadania kontrolą objęto dwa działania, dla których określono cele w następujący sposób:

- dla działania 4.1.1.2. *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa*, cel określono jako: *podnoszenie świadomości podatkowej podatników (w 2013 r. podnoszenie świadomości prawno-podatkowej podatników),*
- dla działania 4.1.1.3. *Wdrożenie programu e-Podatki*, cel określono jako: *przygotowanie administracji podatkowej do bardziej efektywnego działania i uruchomienie oczekiwanych usług publicznych.*

Tak sformułowane cele spełniają warunki określone w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 oraz załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014.

¹³ Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15 poz.84.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 702).

Określone w budżecie zadaniowym na lata 2013-2014 mierniki wykonania zadania 4.1. ustalono jako *wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych wyrażoną w procentach*, a dla działań:

- 4.1.1.2. jako *liczba udzielonych informacji telefonicznych przez Krajową Informację Podatkową na 1.000 czynnych podatników w sztukach* (w 2013 r. miernik ten określony był jako *liczba udzielonych informacji telefonicznych przez Krajową Informację Podatkową*),
- 4.1.1.3. jako *wzrost o 5% składanych zeznań rocznych przez osoby fizyczne drogą elektroniczną w stosunku do roku ubiegłego*.

Mierniki te oparte są na istniejących źródłach informacji, np. dla zadania 4.1. na danych dotyczących przypisanych i zrealizowanych należności przekazywanych przez izby skarbowe i izby celne, a dla działań odpowiednio raportów z systemu informatycznego e-Deklaracje oraz raportów z systemu informatycznego CMS.

Zasady definiowania mierników zostały określone w ust. 78 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. Mierniki dla zadania 4.1. i działania 4.1.1.2. spełniają wymogi określone w wymienionym załączniku.

(dowód: akta kontroli str. 699-727, 1122-1228, 1702-2104, 2193, 2285-2286)

Ustalone
nieprawidłowości

Ustalony dla działania 4.1.1.3. miernik *wzrost o 5% składanych zeznań rocznych przez osoby fizyczne drogą elektroniczną w stosunku do roku ubiegłego*, nie spełniał wymagań określonych w ust. 78 pkt 4 lit. f załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 oraz w ust. 78 pkt 6 lit. f załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014. Miernik ten został ustalony w sposób uniemożliwiający jednostce wpływ na jego realizację.

Zastępca Dyrektora Departamentu AP, odpowiedzialnego za realizację tego miernika poinformowała, że Ministerstwo miało wpływ na realizację miernika poprzez działania informacyjne w środkach masowego przekazu telewizja, radio i internet oraz poprzez organizację ogólnopolskiej kampanii informacyjnej „Szybki PIT”, a także przez zorganizowanie w 2014 r. punktów rozliczeń elektronicznych poza urzędami skarbowymi (np. w galeriach handlowych).

Zdaniem NIK, w przypadku tego miernika, Ministerstwo Finansów jak również pozostałe jednostki organizacyjne resortu nie mają wpływu na realizację ilościowego miernika ustalonego dla tego działania. Dotyczy on bowiem złożenia zeznań rocznych drogą elektroniczną przez osoby fizyczne, nie zaś działań resortu w celu osiągnięcia celu działania 4.1.1.3. jakim jest przygotowanie administracji podatkowej do bardziej efektywnego działania i uruchomienie oczekiwanych usług publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 668-669, 677, 2115, 2124)

1.2. Powiązanie działań ze strukturą organizacyjną jednostki

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej *Struktura organizacyjna powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.*

Analiza czynności określonych w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu AP i dokumentach wskazanych w pkt 1. niniejszego wystąpienia, składających się na realizację działań 4.1.1.2. i 4.1.1.3. oraz zakresów obowiązków pracowników tej komórki wykazało, że uwzględniono w nich wszystkie czynności wchodzące w zakres kontrolowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 5-67, 1292-1301, 2138-2193, 2285-2286)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji działań

Układ zadaniowy budżetu państwa dla części 19 opracowany na rok 2013 zawierał wszystkie poziomy klasyfikacji wydatków, tj. zadania/podzadania/działania, zgodnie z wymogami ustalonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Rozporządzeniem tym nie zobowiązano jednostek do identyfikacji ryzyk na poziomie realizowanych działań. W związku z tym nie zidentyfikowano i nie opisano ryzyk dla wszystkich działań, w tym objętych kontrolą. Wyjątek stanowił Program e-Podatki (działanie 4.1.1.3.) realizowany z udziałem środków z Unii Europejskiej, dla czynności którego ryzyka były identyfikowane na bieżąco. Sposób zarządzania ryzykiem został określony w dokumencie służącym zarządzaniu programem oraz procedurach zarządzania ryzykiem – standardy IT w resorcie finansów. Informacje na ich temat gromadzono w rejestrach, z których można było pozyskać dane dotyczące skutków jakie mogą spowodować ryzyka, sposobów ich rozwiązania oraz informację kto jest właścicielem ryzyka.

Zgodnie z wymogami noty budżetowej na 2014 r. zostały ustalone ryzyka, które odnosiły się do wpływu na realizację mierników przypisanych kontrolowanym działaniom. Dla miernika w działaniu 4.1.1.2. zidentyfikowano ryzyko jako dodatkowe zadania/usługi świadczone przez konsultantów infolinii KIP przy stałym stanie zatrudnienia, zaś dla miernika w działaniu 4.1.1.3. – jako zawieszenie dostępności e-usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1694, 2008-2009, 2203-2211, 2285-2288)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dla projektów *Programu e-Podatki* zostały zdefiniowane między innymi ryzyka jako *brak doświadczenia resortu finansów w realizacji złożonego i skomplikowanego kontraktu z zewnętrznym wykonawcą systemów informatycznych oraz skomplikowany i obszerny zakres realizacji prac*. Wskazano także, że ich wystąpienie, może doprowadzić do opóźnień w realizacji Projektu, nieosiągnięcia celów Programu i Projektu oraz niezrealizowania wszystkich produktów zdefiniowanych w Projekcie zgodnie z wymaganiami jakości określonymi dla tych produktów.

Zdaniem NIK ryzykiem jest nie brak doświadczenia lecz możliwe opóźnienia w realizacji kontraktu spowodowane brakiem doświadczenia w realizacji złożonego i skomplikowanego kontraktu z zewnętrznym wykonawcą systemów informatycznych.

Ryzyka te zostały przyjęte przez osoby odpowiedzialne za ich analizę jako ryzyka akceptowalne (niskie). Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę skutki jakie mogą spowodować zostały one oszacowane na zbyt niskim poziomie. Ponadto tak niskie ustalenie poziomu dla tych ryzyk spowodowało podjęcie niewystarczających czynności w ich zarządzaniu.

Przewodniczący Rady Projektu e-Podatki, zastępca Dyrektora Departamentu AP poinformował, że w celu zapobieżeniu zmaterializowania ryzyka *brak doświadczenia resortu finansów w realizacji założonego i skomplikowanego kontraktu z zewnętrznym wykonawcą systemów informatycznych*, podjęto m.in. działania polegające na powiększeniu składów projektowych, zasileniu zespołów osobami posiadającymi wiedzę specjalistyczną z zakresu zagadnień objętych zakresem wdrożenia systemu, ciągłego podnoszenia wiedzy członków zespołów poprzez kursy i szkolenia, korzystaniu ze wsparcia konsultanckiego doświadczonych ekspertów – firm zewnętrznych.

Podjęte przez Ministerstwo działania były niewystarczające gdyż założone ryzyko zmaterializowało się. Świadczy o tym negatywny wynik pilotażu jednego

z komponentów wykonywanego w ramach *Programu* systemu informatycznego e-Podatki. Niewystarczające zarządzanie ryzykami spowodowało konieczność przedłużenia o 11 miesięcy terminu zakończenia realizacji kontraktu w zakresie wykonania komponentu systemu objętego pilotażem, a także konieczności powtórnej jego realizacji, co wiąże się z dalszym zaangażowaniem pracowników Ministerstwa Finansów.

Zdaniem NIK zarządzanie ryzykiem *brak doświadczenia resortu finansów w realizacji założonego i skomplikowanego kontraktu z zewnętrznym wykonawcą systemów informatycznych* utrudniał również fakt, że wg stanu na 30 września 2014 r. było ono ryzykiem zamkniętym, co sugerowało osobom odpowiedzialnym za zarządzanie nim, że już nie występuje. W trakcie kontroli NIK ryzyko to zostało ponownie uaktywnione.

(dowód: akta kontroli str. 1235-1237, 1332-1340, 2285-2286)

1.4. Wyznaczanie celów i zadań dla jednostek w dziale administracji rządowej

Zgodnie z art. 69 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów jako minister kierujący działami administracji rządowej budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe powinien zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tych działach. Standardy kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 3 stanowią, że *za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.*

W Ministerstwie Finansów w ramach systemu kontroli zarządczej wyznaczanie celów i mierników na poziomie operacyjnym (czyli na poziomie działań), odbywa się w trakcie opracowywania projektu ustawy budżetowej na podstawie wytycznych zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektów ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. Uzgodnienia w tym zakresie prowadzone są pomiędzy komórką organizacyjną Ministerstwa Finansów odpowiedzialną – zgodnie z regulaminem organizacyjnym za opracowanie planu budżetu części 19, a pozostałymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa odpowiedzialnymi za realizację zadań.

Zgodnie z art. 70 ust. 4 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów zobligował jednostki podległe do opracowania Planu działalności w zakresie ich działania oraz przekazał im wytyczne do wyznaczania celów i zadań na poziomie operacyjnym.

Analiza dokumentów planistycznych wykazała, że proces wyznaczania celów został właściwie udokumentowany.

(dowód: akta kontroli str. 11-388, 1497, 1702-2086)

Ustalone
nieprawidłowości

Miernik *wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do wysokości kwoty należności budżetowych* liczony był przez Departament AP i Departament SC według różnych metod.

Departament AP dokonywał wyliczenia miernika jako udział dochodów budżetu państwa¹⁶ do należności budżetowych, natomiast Departament SC¹⁷ składowe

¹⁶ Wpływy z tytułu podatków i należności niepodatkowych (z tytułu podatku CIT, PIT, VAT, akcyzowego, od gier, podatków zniesionych oraz cła, grzywnien i mandatów, opłaty restrukturyzacyjnej).

¹⁷ W sprawozdaniach z wykonania planu pracy Departamentu SC za 2013 r. (roczne i półroczne) oraz sprawozdaniach z realizacji celów Szefa Służby Celnej.

tego miernika: dochody budżetu państwa¹⁸ pomniejszał o dokonane nadpłaty, a należności budżetowe o potrącenia i saldo należności dla tych wpływów według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Odmienny sposób obliczeń stosowany przez Departamenty AP i SC spowodował, że przygotowywane dane o stopniu realizacji tego samego miernika były nieporównywalne i nie zapewniały jednolitej informacji ich odbiorcom, w tym nadzorującemu członkowi Kierownictwa. Tym samym miernik nie dostarczał rzetelnej informacji o realizacji celu.

Dyrektor Departamentu SC poinformował, że w najbliższym czasie zostaną podjęte działania, wspólnie z Departamentem AP, w celu ujednolicenia metod obliczania wartości miernika.

(dowód: akta kontroli str. 466-570, 642-645, 673, 711-715, 1250-1252, 1280, 1329, 1342-1349, 1520-1534, 1543-1549, 1698-1699)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Planie działalności Ministra Finansów na 2013 r. wskazany został miernik, którego Minister Finansów nie realizował i nie miał wpływu na jego realizację. Miernik *wysokość kwoty zrealizowanych należności w stosunku do kwoty sumy przypisanych zaległych należności niepodatkowych i przypisanych bieżących należności podatkowych* umożliwiał ocenę skuteczności poboru należności budżetu państwa przez wojewodów a nie Ministra Finansów. Zgodnie z Komunikatem Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁹ *miernik powinien mierzyć tylko to, na co jednostka ma wpływ, bazować na w miarę łatwo dostępnych informacjach.*

(dowód: akta kontroli str. 254, 260, 264, 282, 294, 318, 1488-1491)

2. Informacje półroczne o stopniu wykonania celu *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych* przyjętego w Planie działalności Ministra Finansów na rok 2013 r. zawierały niewłaściwe dane odnośnie wykonania mierników jego realizacji. Zostały one sporządzone przez Departamenty AP i S.C, zaakceptowane przez nadzorującego członka Kierownictwa i przekazane członkowi Kierownictwa koordynującemu kontrolę zarządczą. W informacjach tych podano wykonanie miernika przez administrację podatkową na poziomie 88,8% zamiast 90%, a wykonanie miernika przez służbę celną na poziomie 99,76% zamiast 86,1%. W rezultacie niewłaściwe dane zostały zaprezentowane Ministrowi Finansów w sprawozdaniu z wykonania Planu działalności za I półrocze 2013 r. Wynikało to z odmiennych metod liczenia miernika przez służbę celną i administrację podatkową.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Ministra i Dyrektora Departamentu AP wynika, że podanie błędnego wykonania miernika dla administracji podatkowej w wysokości 88,8% dotyczyło faktycznego wykonania całości miernika przez obie służby (administracji podatkowej i służby celnej).

(dowód: akta kontroli str. 281-294, 711, 1246-1252, 1489-1492, 1543-1547, 1698-1699)

3. Określony w Planie działalności Ministra Finansów na 2013 r. cel *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych*, był tożsamy z zadaniem 4.1. realizowanym przez Departament AP

¹⁸ Dochody budżetu państwa z tytułu: podatku akcyzowego, VAT, podatku od gier, od wydobycia niektórych kopalin i cel.

¹⁹ Dz. Urz. MF z 18 grudnia 2012 r. poz. 56.

i Departament SC, usytuowanym w układzie zadaniowym budżetu i miał odzwierciedlenie w planie pracy tych departamentów. W 2014 r. natomiast ten cel i miernik, mierzący poziom jego wykonania, nie miał bezpośredniego przełożenia na zadania określone dla komórek organizacyjnych. Ponadto naczelnicy urzędów skarbowych i dyrektorzy izb celnych od 2014 r. nie są zobowiązani do sporządzania planów działalności zarządzanych jednostek, jak również oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Tak zorganizowany system sprawozdawczy w zakresie realizacji celów ogranicza możliwość bieżącego monitoringu do sprawozdania z wykonania Planu działalności Ministra Finansów, sporządzanego dopiero po zakończeniu danego roku. Ma to szczególne znaczenie w kontekście uwag przedstawionych w oświadczeniu Ministra Finansów o stanie kontroli zarządczej za 2013 r., że kontrola zarządcza w urzędach i izbach skarbowych funkcjonowała w ograniczonym zakresie. Na konieczność zapewnienia, przez jednostkę nadrzędną, odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe zwraca uwagę Minister Finansów w *Szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, określonych w załączniku do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. Zdaniem NIK brak bezpośredniej korelacji pomiędzy planami na poszczególnych poziomach w Ministerstwie ogranicza bieżący nadzór Ministra Finansów nad realizowanymi celami.

(dowód: akta kontroli str. 5-67, 102-105, 148-228, 391-552, 897, 1287-1291, 1326-1329, 1341, 1488-1496, 1542-1546, 1550-1563, 2127-2131)

4. Objęty kontrolą cel z Planu działalności Ministra Finansów na 2014 r.: *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych*, realizowany był przez sześć komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów nadzorowanych przez trzech członków Kierownictwa. Jednostki te w planach pracy dla zadań służących realizacji tego celu określiły ryzyka i mierniki. Nie wskazano natomiast wiodącej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitorowanie całości ryzyk związanych z realizacją tego celu, również ryzyk po stronie urzędów skarbowych i izb celnych. Zdaniem NIK zarządzanie ryzykami, jakimi obarczona była realizacja tego celu, zostało rozproszone w różnych komórkach organizacyjnych Ministerstwa nadzorowanych przez różnych członków Kierownictwa.

Dyrektor Biura Ministra wyjaśnił m.in., że ryzyka, zidentyfikowane przez dyrektorów, które wykraczają poza właściwość dyrektora departamentu lub biura są sprawozdawane nadzorującym członkom Kierownictwa Ministerstwa. Do Kierownictwa należy ocena wagi tych ryzyk oraz podejmowanie decyzji co do sposobu zarządzania nimi.

Zdaniem NIK odpowiedzialność za zarządzanie wszystkimi ryzykami, którymi obarczona jest realizacja danego celu z Planu działalności powinna być scentralizowana, gdyż jej rozproszenie, jak w przypadku omawianego wyżej zadania, może wpłynąć negatywnie na stopień realizacji celu. W szczególności zaś zarządzanie całością ryzyk dla danego celu powinno być nadzorowane przez jednego członka Kierownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 70-74, 102-105, 403-411, 426-435, 1289, 1326-1328, 1350-1405, 1490-1495, 1542-1546, 1688, 1690-1692, 1699)

1.5 Nadzorowanie oraz monitorowanie realizacji celu zadania budżetowego

Przepisy art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych wprowadziły obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli przez dysponentów części budżetowych m.in. w zakresie realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów przy użyciu kryteriów efektywności i skuteczności.

W okresie objętym kontrolą, Departament AP prowadził sprawozdawczość półroczną i roczną dotyczącą realizacji wydatków w układzie zadaniowym zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁰. W ramach tej sprawozdawczości, jako koordynator zadania 4.1. *Realizacja należności budżetu państwa*, monitorował stopień jego realizacji. Monitoring ten dokonywany był tylko na poziomie centralnym i nie uwzględniał wyników osiąganych przez organy podatkowe i celne. Wynikało to z decyzji Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, zgodnie z którą sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w części dotyczącej celów i mierników były sporządzane przez departamenty merytoryczne nadzorujące wykonanie celów i mierników²¹. Departament AP w oparciu o informacje z izb skarbowych o wykonaniu mierników dla zadań oraz przyczynach różnic między wartością prognozowaną a wykonaną sporządził za I półrocze 2013 r. analizę wykonania przez izby skarbowe zadań w układzie zadaniowym. Podobnie Departament SC opracowywał roczne i półroczne sprawozdania z realizacji zadań, które przekazywał Szefowi Służby Celnej. Przebieg realizacji zadań był omawiany również w trakcie roku na naradach kadry kierowniczej Służby Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 555-571, 892-912, 1248-1249, 1254-1266, 1293-1301, 1310-1325, 1823, 2124, 2132-2137, 1498-1518)

Z analizy i porównania wartości mierników realizacji działań 4.1.1.2. *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa* i 4.1.1.3. *Wdrożenie programu e-Podatki* oraz zadania budżetowego 4.1. *Realizacja należności budżetu państwa* z wydatkami poniesionymi na ich realizację wynika, że miernik zadania planowany był na poziomie jego wykonania w roku bazowym, tj. sprzed dwóch lat. Wykonanie miernika zależało od skuteczności poboru podatków i należności niepodatkowych przez organy podatkowe, skarbowe i celne oraz sprawnego działania tych organów w zakresie ściągnięcia niezapłaconych zobowiązań. Tak więc wpływ na realizację miernika miały przede wszystkim urzędy skarbowe i izby celne.

W realizacji wydatków zadania 4.1. poza izbami i urzędami skarbowymi, izbami celnymi, urzędami kontroli skarbowej uczestniczyły również departamenty: Administracji Podatkowej, Służby Celnej, Podatku Akcyzowego i Gier, Podatków Dochodowych, Polityki Podatkowej, Podatków Lokalnych, Podatku od Towarów i Usług, Polityki Celnej oraz Centrum Przetwarzania Danych i Centrum Edukacji Zawodowej.

Analiza wartości wykonanych mierników oraz wydatków na realizację objętych kontrolą działań i zadania budżetowego wykazała, że:

- w 2013 r. miernik realizacji celu dla zadania 4.1. został wykonany na poziomie 93,4%, tj. niższym niż w roku poprzednim o 2,15 punktu procentowego oraz niższym od zaplanowanego o 1,2 punktu procentowego; natomiast wydatki na realizację tego zadania wyniosły 3.930 mln zł i były o 135,4 mln zł wyższe niż

²⁰Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

²¹Pismo z dnia 21 maja 2012 r. (znak: FR2/0680/115/MLX/12/1602).

w roku poprzednim, gdy wynosiły 3.794,6 mln zł; wzrost wydatków spowodowany był, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu AP niekorzystnym wyrokiem Sądu i związaną z tym koniecznością dokonania zwrotu na rzecz podatnika (27,9 mln zł) jak również wzrostem wydatków związanych z współfinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków UE (72,1 mln zł).

- w 2014 r. miernik realizacji celu dla zadania 4.1. został zaplanowany na poziomie 92,5%, tj. o 2,2 punkty procentowe niższym niż w 2013 r. (94,7%), a wydatki w kwocie wyższej niż w roku 2013 o 358 mln zł, tj. 3.853,5 mln zł; wzrost wydatków wynikał z uwzględnienia w planie środków na egzekucję administracyjną, które w latach ubiegłych ujmowane były w rezerwie celowej budżetu państwa.

Departament AP nadzoruje wykonanie mierników przypisanych do oceny stopnia realizacji celu zadania 4.1. oraz sporządza półroczną i roczną sprawozdawczość z ich realizacji. Dyrektor Departamentu AP wyjaśnił, że zrealizowane wydatki budżetowe przez izby i urzędy skarbowe nie mają bezpośredniego przełożenia na wysokość osiągniętego miernika określonego dla realizacji celów zadania 4.1. Wielkość miernika zależy od wielkości należności budżetowych, które występują w mianowniku i wysokości wpływów ujmowanych w liczniku. Planowanie miernika dla zadania 4.1. Dyrektor ocenił jako bardzo trudny proces, obejmujący m.in. analizę wskaźników makroekonomicznych, dotychczasowe wykonanie dochodów, zmiany w przepisach prawnych.

W latach 2012-2013 przekroczono planowane wartości mierników realizacji celów w działaniach 4.1.1.2. i 4.1.1.3. W 2013 r. zrealizowany miernik dla celu działania 4.1.1.2. wyniósł 1.690.444²² i był o 4,9% wyższy niż wykonany w 2012 r., natomiast na koniec czerwca 2014 r. wartość miernika wyniosła 916.633, co stanowiło 54,2% wartości miernika roku 2013. Biorąc pod uwagę wydatki na realizację tego działania ustalono, że koszt udzielenia jednej informacji w ramach infolinii KIP ulegał zmniejszeniu i wyniósł 26,76 zł w 2012 r., 25,45 zł w 2013 r. oraz 22,00 zł w I półroczu 2014 r.

W 2013 r. osiągnięto wartość miernika dla celu działania 4.1.1.3. w wysokości 1.541.756, tj. na poziomie o 27,8% niższym niż w 2012 r., natomiast w 2014 r. (I półrocze) zrealizowano miernik o wartości 5.302.372, tj. wyższy o 243,9% od wykonanego w roku 2013. Na realizację tego działania poniesiono nakłady w wysokości 8,4 mln zł w 2012 r., 90,3 mln zł w 2013 r. i 0,9 mln zł w I półroczu 2014 r. Tak kształtujące się wydatki w poszczególnych latach związane były z realizacją Programu e-Podatki. Koszt złożenia jednego dodatkowego zeznania rocznego przez osobę fizyczną w stosunku do roku ubiegłego kształtował się na poziomie od 1,04 zł w I półroczu 2014 r. do 58,56 zł w 2013 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu AP podał, że wysokość wydatków poniesionych w danym roku na działanie 4.1.1.3. związana była z realizacją Programu e-Podatki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W 2013 r. poniesiono wydatki na zakup sprzętu komputerowego dla izb i urzędów skarbowych w łącznej kwocie 62,0 mln zł oraz na uregulowanie należności na rzecz wykonawcy z tytułu realizacji części przedmiotu kontraktu na system informatyczny e-Podatki w kwocie 19,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1249, 1285-1286, 1292-1309, 1684- 1687, 2132-2137, 2266-2267)

²² Dla celów porównawczych, osiągnięte w 2012 r. i I półroczu 2014 r. wartości miernika dla Działania 4.1.1.2., przedstawiono wg metody liczenia miernika ustalonej w 2013 r.

Departament AP gromadził i analizował miesięczne dane statystyczne pobierane z systemów informatycznych zgromadzonych w hurtowni WHTAX i otrzymywane z izb skarbowych, dotyczące kształtowania się wpływów i zaległości podatkowych. Zdaniem NIK posiadany przez koordynatora zadania dostęp do informacji o dochodach i należnościach z izb skarbowych i celnych pozwalał na częstsze raportowanie wielkości miernika niż w systemie półrocznym, co należało wykorzystywać, szczególnie w zaistniałej w 2013 r. sytuacji niewykonania miernika zadania na planowanym poziomie. Dostęp do danych umożliwiał adekwatnie wczesne reagowanie na powstałe zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str.686-727, 1287)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły stosowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa różnych metod obliczania miernika *wysokość kwot wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych* oraz ustalenia miernika działania 4.1.1.3. w sposób uniemożliwiający Ministerstwu wpływ na jego realizację. NIK zwraca również uwagę na uchybienia w koordynacji planowania działań Ministra, ich realizacji i zarządzania ryzykami z tym związanymi.

2. Adekwatność i efektywność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania²³, Minister Finansów sporządził plany działalności na rok 2013 i 2014. Zadania ujęte w planach działalności były podstawą do opracowania planów pracy dla poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów i podległych jednostek, zgodnie z § 5 pkt 1 lit a zarządzenia w sprawie systemu kontroli zarządczej.

Kontrolę w zakresie adekwatności ustanowienia mechanizmów kontroli oraz efektywności ich działania (optymalizacji działań oraz ich ciągłości i spójności) przeprowadzono dla wybranych mechanizmów kontroli służących zarządzaniu ryzykiem przy realizowaniu czynności dla działań 4.1.1.2. i 4.1.1.3. oraz jednego mechanizmu kontroli służącego zarządzaniu ryzykiem przy osiąganiu celów zadania budżetowego 4.1.

W okresie objętym kontrolą dla zadania budżetowego 4.1. Departament AP zidentyfikował ryzyka związane głównie ze stanem gospodarki kraju, który rzutuje na poziom zaległości podatkowych. Zaliczono do nich m.in. poziom stopy bezrobocia, wielkość „szarej strefy” w gospodarce, wielkość sprzedaży, poziom notowań na giełdzie papierów wartościowych, a także poziom aktywności gospodarczej (liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wynikająca ze skłonności do podejmowania lub zawieszania/likwidacji działalności przez podmioty gospodarczej, liczba upadłości i likwidacji firm itp.).

Departament AP prowadził rejestr ryzyk związanych z realizacją Planu pracy, w tym dla zadania 4.1, aktualizowany w systemie półrocznym. Monitorował także ryzyka ustalone dla zadania budżetowego 4.1. w oparciu o miesięczne informacje przekazywane przez urzędy i izby skarbowe oraz urzędy i izby celne. W informacjach tych przekazywane były dane o wielkościach zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetu państwa, a także w przypadku urzędów i izb skarbowych informacje o przyczynach niezrealizowania przyjętych w planie prognoz dochodów podatkowych.

²³ Dz. U. z 2010 r. Nr 187, poz. 1254.

W przypadku działania 4.1.1.2. badaniem objęto sprawowany przez Departament AP nadzór na bieżącą pracą infolinii Biur KIP. Nadzór ten wykonywany był przez wyznaczonego pracownika, który posiadał uprawnienia do sterowania pracą infolinii w celu jej bieżącej optymalizacji oraz poprzez okresowe spotkania naczelników wydziałów konsultantów Biur KIP. W wyniku bieżących analiz dotyczących obsługi petentów w zakresie informacji podatkowej, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zaakceptował propozycję Departamentu, złożoną 16 września 2013 r., w sprawie utworzenia szóstego Biura KIP.

Dla działania 4.1.1.3. badaniem objęto mechanizm kontroli polegający na przeprowadzeniu pilotażowego wdrożenia przedstawionego przez wykonawcę komponentu systemu informatycznego e-Podatki. Pilotaż był działaniem mającym na celu wyeliminowanie ryzyk określonych jako: *brak doświadczenia resortu Finansów w realizacji założonego i skomplikowanego kontraktu z zewnętrznym wykonawcą systemów informatycznych oraz skomplikowany i obszerny zakres realizacji prac*. Negatywne wyniki pilotażu spowodowały konieczność dalszej pracy nad systemem i przesunięcie terminu realizacji umowy w tym zakresie z 30 czerwca 2014 r. na 31 maja 2015 r. Zdaniem NIK zmiana terminu realizacji zadania wynikała ze zbyt niskiego oszacowania ryzyka na początkowym jego etapie realizacji.

Z dokumentów przekazanych przez Ministerstwo wynika, że koszt pilotażu wyniósł 161,0 tys. zł i stanowił dodatkowe wynagrodzenie pracowników urzędów skarbowych w nim uczestniczących. Ponadto wynik pilotażu spowodował wezwanie wykonawcy do zapłaty kar umownych za opóźnienia w realizacji kontraktu w wysokości 1.781,2 tys. zł oraz weryfikację przedmiotu kontraktu, co skutkowało obniżeniem jego kosztów o 1.685,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 102-105, 293-297, 392-534, 555, 668, 674-676, 699-891, 1235-1238, 1283-1286, 1811-1816, 2132-2137, 2150-2158, 2196-2200, 2021-2022, 2285-2290)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Czynności wykonywane w działaniu 4.1.1.2 dotyczące sterowania pracą infolinii w celu jej bieżącej optymalizacji realizowane są przez jednego pracownika. W przypadku jego absencji czynności te nie są wykonywane przez inne osoby o takim samym poziomie uprawnień. Zadanie to jest co prawda realizowane w poszczególnych Biurach KIP, jednakże osoby je wykonujące nie mają możliwości nadzorowania pracą całej infolinii, a jedynie na poziomie własnego Biura.

Niezapewnienie zastępstwa pracownika w wykonywaniu jego obowiązków może stanowić ryzyko dla bieżącej centralnej optymalizacji pracy infolinii na poziomie wszystkich Biur KIP. Ryzyko w tym zakresie nie zostało zidentyfikowane, a jego zmaterializowanie się, zdaniem NIK, miałoby wpływ na realizację miernika w działaniu 4.1.1.2.

(dowód: 668, 674-676, 2150-2158, 2196-2200, 1283-1286)

Przyjęty miernik *wzrost o 5% składanych zeznań rocznych przez osoby fizyczne drogą elektroniczną w stosunku do roku ubiegłego* dla ustalenia stopnia realizacji celu w działaniu 4.1.1.3. nie reprezentuje w sposób wystarczający wagi poniesionych wydatków związanych z tym działaniem. Zdaniem NIK, poniesione wydatki dotyczące jego realizacji mają nie tylko wpływ na mierzony wzrost, ale także na dotychczas realizowany poziom składanych deklaracji i innych dokumentów drogą elektroniczną przez wszystkich podatników oraz ich obsługi przez organy podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1238, 1308-1309)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, wskazując jednocześnie na niewystarczające stosowanie

mechanizmów kontroli w zakresie nadzoru nad objętym kontrolą działaniem 4.1.1.2. przez komórkę organizacyjną odpowiedzialną za jego realizację oraz przyjęcie miernika dla oceny realizacji działania 4.1.1.3., który nie uwzględnia wszystkich rezultatów osiąganych w związku z jego realizacją.

3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w usprawnianiu systemu kontroli zarządczej

Analiza planów audytu na lata 2013-2014 w Ministerstwie Finansów oraz sprawozdań z wykonania planu audytu i z realizacji zadań Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe wykazała, że żaden z przeprowadzonych lub planowanych audytów nie dotyczył bezpośrednio tematyki związanej z realizacją objętych kontrolą działań i zadania budżetowego. Również zakres kontroli wewnętrznej i kontroli resortowej nie obejmował tych zagadnień.

W 2013 r. Wydział Kontroli Izb i Urzędów Skarbowych w Departamencie AP przeprowadził 29 kontroli w urzędach i izbach skarbowych w zakresie m.in. poboru podatków. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. przebiegu procesu egzekucyjnego. Ustalenia tych kontroli, wraz z zaleceniami zostały przekazane dyrektorom izb skarbowych i naczelnikom urzędów skarbowych w wystąpieniach pokontrolnych wraz z zaleceniami do podjęcia działań naprawczych. Z informacji przedkładanych do Departamentu AP o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych wynika, że podjęte zostały działania organizacyjne i dyscyplinujące mające na celu niedopuszczenie w przyszłości do powstania tego rodzaju nieprawidłowości.

Ponadto w 2012 r. przeprowadzony został audyt wewnętrzny w zakresie wdrożenia jednolitego systemu kontroli zarządczej w 34 jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej (16 izb skarbowych, 16 urzędów kontroli skarbowej i 2 urzędy skarbowe), a w roku 2013 audyt *Analiza budżetu zadaniowego pod kątem efektywnego wykorzystania pracy dysponenta części 19*. W efekcie pierwszej kontroli wydana została ocena pozytywna w zakresie zgodności oraz adekwatności wdrożenia rozwiązań organizacyjnych oraz wybranych narzędzi kontroli zarządczej (planu działalności, zarządzania ryzykiem, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, samooceny). W wyniku ww. audytu poczyniono m.in. obserwację, iż nie funkcjonuje system weryfikacji realizacji zadań. Zdaniem audytorów należy wdrożyć system weryfikujący, kontrolujący, badający m.in. realizację zadań, zasadność oraz adekwatność mierników oraz koszt poszczególnych zadań/procesów/działań.

Dyrektor Generalny Ministerstwa w wyjaśnieniach wskazała, że podjęto decyzję o udoskonaleniu podejścia do weryfikacji, kontroli i badania realizacji zadań. Nowy sposób wyznaczania celów i mierzenia ich realizacji zamierza się zapoczątkować przez powiązanie planowania w ramach kontroli zarządczej i planowania zadaniowego. Podała także, że plan działalności Ministra Finansów na 2014 r. w większym stopniu niż rok wcześniej zawiera cele/zadania/podzadania z budżetu zadaniowego. Zawarto w nim również odnośniki do budżetu zadaniowego. Wśród działań systemowych wydzielono komórkę koordynującą nadzór nad planowaniem, monitorowaniem i realizacją celów i zadań (Wydział Kontroli Zarządczej, Planowania Strategicznego i Koordynacji Informacji w Biurze Ministra). Poinformowała, że w ramach utworzonego w lipcu 2014 r. Departamentu Polityki Wydatkowej trwają prace, których celem ma być wypracowanie celów i mierników zadań, podzadań i działań w układzie zadaniowym na rok 2016, umożliwiające przeprowadzenie badania skuteczności i efektywności wydatków w ramach przeglądów wydatków publicznych. Z kolei Departament Budżetu Państwa sformułował wstępne założenia do projektu e-Finanse, którego celem będzie m.in. przygotowanie systemu

informatycznego łączącego budżet zadaniowy i tradycyjny. Projekt ten jest planowany do przedłożenia w ramach naboru do Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (POPC).

Wyniki badań audytowych i kontroli zostały uwzględnione przy formułowaniu zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów. W tym samym dokumencie wskazano również działania podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str.963-1113, 1406-1487, 2289-2290)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Rezultaty działań kontroli w jednostkach podległych przysporzyły wartości dodanej, w postaci dodatkowych działań podjętych w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, wymienionych w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów za 2013 r.

Zdaniem NIK, uwzględniając ustalenia kontroli dotyczące monitorowania realizacji celów, konieczna jest kontynuacja wskazanych działań prowadząca do utworzenia systemu weryfikującego i kontrolującego realizację zadań, adekwatność mierników oraz koszt poszczególnych zadań/procesów/działania.

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 Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Ustalenie miernika mierzącego realizację działania 4.1.1.3, w sposób umożliwiający Ministerstwu Finansów wpływ na jego realizację.
2. Doprowadzenie do zgodności metody liczenia miernika *wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do wysokości kwoty należności budżetowych* przez wszystkie jednostki go realizujące.
3. Dokonanie aktualizacji procedur kontroli zarządczej w administracji celnej i podatkowej do zmian w systemie kontroli zarządczej wprowadzonych w grudniu 2013 r. i zmian organizacyjnych roku 2014.
4. Scentralizowanie zarządzania ryzykami związanymi z realizacją celu *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych* z planu działalności Ministra Finansów.
5. Zapewnienie ciągłości bieżącej centralnej optymalizacji pracy infolinii Krajowej Informacji Podatkowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

²⁴Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 15 grudnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis