



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Józef Górny**

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2010 r.

**Pan  
Jerzy Miller  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

KAP-4100-04-01/2010

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 4 stycznia do 2 kwietnia 2010 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwanym dalej MSWiA, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w częściach: 17 - Administracja publiczna, 27 - Informatyzacja i 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w częściach 17, 27 i 43.** Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w częściach tych rzetelnie zaplanowano i zrealizowano dochody budżetowe, a wydatków dokonywano w sposób celowy i zgodny z obowiązującymi przepisami. Ponadto, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną oraz skuteczność funkcjonującego w MSWiA systemu rachunkowości i ustalonych procedur kontroli finansowej. Stwierdzone uchybienia nie miały wpływu na powyższą ocenę.

#### **I. Wykonanie budżetu państwa w części 17 - Administracja publiczna**

**1.** Dochody budżetowe części 17 określone pierwotnie w kwocie 13,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r.<sup>2</sup>, zostały zwiększone do kwoty 4 203,0 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 6 224,6 tys. zł, co stanowiło 148,1% kwoty określonej w ustawie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

budżetowej. Dochody osiągnięto głównie z tytułu odsetek bankowych od lokat ze środków funduszu celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPiK) w kwocie 4 834,7 tys. zł oraz kar umownych za nieterminową realizację umów w kwocie 1 002,4 tys. zł. Wysokości dochodów z tych tytułów nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu. W wyniku badania próby dochodów na kwotę 4 860,9 tys. zł stwierdzono, że pobrano je w prawidłowej wysokości i terminowo odprowadzono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa<sup>3</sup>. W 2009 r. nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru i odroczeń należności oraz nie wystąpiło przedawnienie należności. Na koniec 2009 r. wystąpiły należności w kwocie 195,4 tys. zł, prawie w całości stanowiące zaległości Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii („GUGiK”), głównie z tytułu robót i usług (146,6 tys. zł).

2. Wydatki budżetowe części 17 określone pierwotnie w kwocie 101 235,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. zostały zmniejszone do kwoty 95 645,0 tys. zł (o 5 590,0 tys. zł). Zmniejszenie było efektem wdrożonej w MSWiA od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa i dotyczyło głównie wydatków bieżących na wynagrodzenia za udział w resortowych komisjach i posiedzeniach, na zakup materiałów biurowych i usług serwisowych, na remonty nieruchomości, także na obsługę Państwowego Rejestru Nazw Geograficznych. Ujęte w znowelizowanej ustawie budżetowej planowane wydatki w części 17 zostały w trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerw celowych budżetu państwa, przeniesień środków dokonanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz dokonanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji blokady wydatków, zwiększone per saldo do kwoty 141 825,9 tys. zł. Dokonana w grudniu 2009 r. blokada wydatków na kwotę 6 675,8 tys. zł wynikała głównie z braku możliwości efektywnego wydatkowania środków budżetowych na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Wprowadzone w trakcie 2009 r. zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 148 ust. 1-4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> („ufp”).

Wydatki zrealizowano w kwocie 118 684,5 tys. zł, co stanowiło 83,7% planu po zmianach (w porównaniu do 2008 r. wydatki zrealizowane 2009 r. były wyższe o 59 727,4 tys. zł, tj. o 101,3%). Powodem niższej niż planowano realizacji wydatków było niepełne wykonanie wydatków współfinansowanych ze środków UE (w strukturze niezrealizowanych wydatków części 17 stanowiły one 97,3%), w tym zwłaszcza niepełna realizacja projektów konkursowych i systemowych w PO KL oraz niepełna realizacja wydatków w PO PT<sup>5</sup> i w pomocy technicznej PO KL. Odpowiedzialna za powyższe Dyrekcja Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, która pełni rolę Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia w PO KL (IP2), opóźnienia w realizacji projektów tłumaczyła głównie problemami kadrowymi w I kwartale 2009 r.,

<sup>3</sup> Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>5</sup> Program Operacyjny Pomoc Techniczna

przedłużającymi się procedurami przetargowymi i wynikającymi stąd mniejszymi zakupami sprzętu, wycofywaniem się partnerów z realizacji projektów, fluktuacją zatrudnienia oraz problemami związanymi z rozliczaniem dotacji rozwojowych, polegającymi na błędnym wypełnianiu wniosków o płatność przez beneficjentów i związanym z tym wydłużeniem procesu ich zatwierdzania i wypłaty transz dotacji.

W 2009 r. budżet części 17 zwiększono środkami z rezerw celowych o kwotę 54 215,3 tys. zł, przeznaczonymi na sfinansowanie realizacji działań i projektów w ramach PO KL, projektu „NATURE-SDI plus”, zwrotu wydatków zakwestionowanych przez Komisję Europejską poniesionych na realizację projektu PHARE<sup>6</sup>, zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami<sup>7</sup> oraz sfinansowanie dodatków (w tym specjalnych) służby cywilnej. Część przyznanych środków w kwocie 3 927,3 tys. zł została zablokowana, a następnie przeniesiona przez Ministra Finansów do części 83 budżetu państwa. Wydatkowano 33 329,9 tys. zł, tj. 66,3% kwoty przyznanej z uwzględnieniem blokady. Główne powody niższej realizacji planu wydatków przedstawiono powyżej. Wydatki poniesione z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2009 r. w części 17 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 1.517,7 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (1 434,9 tys. zł).

**2.1.** W 2009 r. wydatki na dotacje rozwojowe udzielone w związku z realizacją PO KL, zrealizowano w kwocie 69.718,9 tys. zł, tj. 78,7% planu po zmianach (w porównaniu do 2008 r. wydatki na dotacje były wyższe o 52 531,2 tys. zł, tj. o 75,3%). Główne powody niższej realizacji planu wydatków przedstawiono w pkt I.2. wystąpienia. W wyniku kontroli dziewięciu umów o dofinansowanie projektów w łącznej kwocie 38 401,5 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich udzielania i wykorzystania. Jednakże przy ich rozliczeniu stwierdzono, że w przypadku 22 spośród 35 zbadanych wniosków o płatność, ich weryfikacji formalno-rachunkowej i merytorycznej oraz zatwierdzania dokonywano z przekroczeniem od jednego do 49 dni roboczych terminów określonych w umowach o dofinansowanie projektów. Odpowiedzialna za powyższe IP2 tłumaczyła powyższe m.in. koniecznością dokonywania korekt i uzupełnień błędnych wniosków i niekompletnej dokumentacji składanej przez beneficjentów, znacznym obciążeniem pracowników weryfikujących wnioski oraz skomplikowanymi i niespójnymi procedurami realizacji PO KL, podlegającymi częstym zmianom w trakcie roku. NIK zwraca uwagę na potrzebę analizy skuteczności działania IP2 w celu zapewnienia terminowego rozpatrywania wniosków o płatność.

**2.2.** Wydatki majątkowe w 2009 r. zrealizowano w kwocie 3 253,1 tys. zł, tj. 93,0% planu po zmianach. Przeznaczono je głównie (2 852,5 tys. zł) na realizację przez GUGiK zakupów

<sup>6</sup> Nr PL 2003/005-710.01.08 – „Wektoryzacja map katastralnych w Polsce”

<sup>7</sup> Wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.).

inwestycyjnych w ramach projektu „GEOPORTAL 2”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka („PO IG”). W MSWiA wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 168,3 tys. zł, tj. 42,0% planu po zmianach, na zakup sprzętu komputerowego, trzech skanerów i jednej kserokopiarki. Niska realizacja ww. wydatków wynikała głównie z odstąpienia od realizacji w 2009 r. projektu PO KL pn. „Identyfikacja i upowszechnianie dobrych praktyk - konkurs na najbardziej przyjazny urząd administracji samorządowej na lata 2008-2010”. Powodem tego było powzięcie w trakcie roku informacji, iż podobny projekt realizują ogólnopolskie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

**2.3.** Wydatki na zakup towarów i usług<sup>8</sup> w 2009 r. zrealizowano w kwocie 25 099,7 tys. zł, tj. 93,2% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wynikało głównie z niezrealizowania zakupów na potrzeby IP2 z powodów opisanych w pkt I.2 wystąpienia.

**2.4.** Przeciętne zatrudnienie w części 17 w 2009 r. wyniosło 204 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planu po zmianach o 34 osoby, tj. o 14,3% (w 2008 r. przeciętne zatrudnienie było niższe od planowanego o 49 osób, tj. o 22,4%). W odniesieniu do 2008 r. zatrudnienie wzrosło o 34 etaty, tj. o 20,0%.

Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 14 494,9 tys. zł, tj. 91,3% planu po zmianach. W 2009 r. przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego kształtowało się na poziomie 2008 r. i wyniosło 5 921,0 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że osobie zajmującej w Ministerstwie kierownicze stanowisko państwowe (tzw. „R”), za okres od 1 marca do 31 grudnia 2009 r. ograniczono wynagrodzenie do wysokości wynagrodzenia przysługującego tej osobie w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2009 r. przepisach<sup>9</sup>.

**2.5.** Wydatki, które nie wygasły z upływem 2008 r. zrealizowano w kwocie 11 874,4 tys. zł, tj. w 96,5%, z tego 10 407,2 tys. zł (96,0% planu) wydatkowano na realizację przez MSWiA projektów w ramach PO KL oraz 1 467,2 tys. zł (100,0% planu) wydatkowano na realizację przez GUGiK modernizacji osnów wysokościowych. Zbadane wydatki poniesiono w terminie i zgodnie z przeznaczeniem określonym w rozporządzeniu w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>10</sup>.

## **II. Wykonanie budżetu państwa w części 27 - Informatyzacja**

**1.** W 2009 r. w części 27 zrealizowano dochody w kwocie 1 082,1 tys. zł, tj. o 42,6% wyższej od prognozowanej w ustawie budżetowej. Osiągnięto je głównie z tytułu wpłaty kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy (843,8 tys. zł) oraz zwrotu wydatków z lat

<sup>8</sup> Wydatki sklasyfikowane w §§ 421-430, 434-440 oraz 474-475.

<sup>9</sup> Art. 3 ust. 2d ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101, ze zm.) oraz art. 29g ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. (Dz. U. Nr 224, poz. 1478).

poprzednich (109,7 tys. zł), których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu. W wyniku badania próby dochodów osiągniętych w MSWiA na kwotę 895,3 tys. zł stwierdzono, że zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych oraz odprowadzone na rachunek budżetu państwa w prawidłowej wysokości i w terminach określonych w obowiązujących przepisach. Nie odraczano poboru należności. Nie stwierdzono przedawnienia i zaniechania ich poboru. Na koniec 2009 r. wystąpiły w części 27 należności w kwocie 13,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 8,4 tys. zł. Zaległości powstały w Centrum Projektów Informatycznych („CPI”) z tytułu nieterminowego uregulowania kary umownej.

2. W ustawie budżetowej na 2009 r. wydatki w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 89 572,0 tys. zł. W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. plan wydatków został zmniejszony o 1 573,0 tys. zł. Zmniejszenie było efektem wdrożonej w MSWiA od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa i dotyczyło głównie wydatków na podróże krajowe i zagraniczne, na zakupów materiałów i usług oraz opłat za administrowanie i czynszu za budynki. Ujęte w znowelizowanej ustawie budżetowej planowane wydatki części 27 zostały w trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerw celowych budżetu państwa oraz dokonanej przez Ministra SWiA przeniesienia wydatków z części 43 i blokady wydatków, zwiększone per saldo do kwoty 267 983,2 tys. zł. Dokonana w grudniu 2009 r. blokada wydatków na kwotę 14 596,1 tys. zł wynikała głównie z braku możliwości efektywnego wydatkowania środków budżetowych na realizację PO IG (12 696,1 tys. zł) oraz dotacji na dofinansowanie przez dysponenta głównego projektów informatycznych (1 900,0 tys. zł). Wprowadzone w trakcie 2009 r. zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 148 ust. 1-4 ufp.

Wydatki zrealizowano w kwocie 244 053,5 tys. zł, co stanowiło 91,1% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2007 r. i 2008 r.<sup>11</sup>, zrealizowane w 2009 r. wydatki były wyższe odpowiednio o 962,4% i o 500,6%. Tak wysoki wzrost wydatków wynikał głównie ze zwiększenia poziomu realizacji zadań w ramach PO IG, w tym także z uwzględnienia po raz pierwszy wydatków ponoszonych na realizację ww. Programu przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie („WWPE”). Powodem niższej niż planowano realizacji wydatków była głównie niepełna realizacja wydatków na działania i projekty w ramach PO IG wynikająca, m.in. z niższego zapotrzebowania beneficjentów na środki dotacji rozwojowych i dokonanych przez nich zwrotów niewykorzystanych ich części (o 19 284,9 tys. zł). Niższa (o 1 778,5 tys. zł) była także realizacja wydatków na dotacje celowe udzielone na dofinansowanie projektów informatycznych w związku ze zwrotem pod koniec roku niewykorzystanych kwot dotacji. Na poziom realizacji wydatków wpływ miały także opóźnienia w wyłanianiu dotowanych

---

<sup>11</sup> W części 27 w 2007 r. zrealizowano wydatki w wysokości 22 971,0 tys. zł (w tym 9 356,4 tys. zł jako wydatki niewygasające z upływem 2007 r.), co stanowiło 65,4 % planu po zmianach. W 2008 r. zrealizowano wydatki w kwocie 40 636,0 tys. zł (w tym 792,5 tys. zł jako wydatki niewygasające z upływem 2008 r.), co stanowiło 60,8 % planu po zmianach.

projektów informatycznych powstałe w związku ze zmianami organizacyjnymi w MSWiA, odwołaniem ówczesnego przewodniczącego Zespołu do Spraw Oceny Wniosków o Dofinansowanie Przedsięwzięć Informatyzacyjnych. Zaległości te zostały w 2009 r. zlikwidowane, tj. zawarto umowy na realizację projektów zarówno z podmiotami, które wystąpiły o dofinansowanie w latach 2006-2008, jak i w 2009 r. Uwzględniając powyższe, w ocenie NIK, zrealizowano wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 i 2008 r., dotyczący planowania zadań i wydatków w części 27 z uwzględnieniem możliwości ich realizacji.

W 2009 r. budżet części 27 zwiększono środkami z rezerw celowych o kwotę 194 450,3 tys. zł, przeznaczonymi m.in. na realizację PO IG, dofinansowanie projektów informatycznych utrzymanie systemu teleinformacyjnego e-PUAP oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej i zadania związane z przygotowaniem administracji do objęcia przez Polskę Prezydencji w Unii Europejskiej w 2011 r. Część przyznanych środków w kwocie 12 315,8 tys. zł została zablokowana, a następnie przeniesiona przez Ministra Finansów do części 83 budżetu państwa. Wydatkowano 164 512,2 tys. zł, tj. 90,3% kwoty przyznanej z uwzględnieniem blokady. Główne powody niższej realizacji planu wydatków przedstawiono powyżej. Badaniem objęto wydatki poniesione z rezerw celowych w kwocie 76 678,8 tys. zł (46,6% ww. wydatków) i ustalono, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2009 r. w części 27 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 990,6 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (946,4 tys. zł).

**2.1.** Wydatki na dotacje zrealizowano w kwocie 193 690,7 tys. zł, tj. 90,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. (6 959,9 tys. zł) wydatki na dotacje były wyższe o 186 730,8 tys. zł. Poniesiono je na dotacje rozwojowe w związku z realizacją PO IG w kwocie 184.847,8 tys. zł, co stanowiło 90,6% planu po zmianach oraz na dotacje celowe na dofinansowanie projektów informatycznych w kwocie 8.842,9 tys. zł, co stanowiło 83,3% planu po zmianach. Główne powody niższej realizacji planu wydatków przedstawiono w pkt II.2 wystąpienia. W wyniku kontroli 17 udzielonych dotacji, w łącznej kwocie 111 104,2 tys. zł (57,4% wszystkich wydatków na dotacje), nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich udzielania, wykorzystania i rozliczania.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, dysponent części 27 nie wywiązał się z obowiązku podania do publicznej wiadomości - w drodze obwieszczenia - wykazu podmiotów, którym przyznano w 2009 r. dotacje celowe, o którym stanowi art. 122 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup>. W dniu 25 marca 2010 r. projekt obwieszczenia został podpisany przez Ministra SWiA i przekazany do opublikowania w kolejnym numerze Dziennika Urzędowego Ministra SWiA. Jednakże do dnia zakończenia kontroli ww. obwieszczenie

---

<sup>12</sup> Poprzednio kwestię tę regulował art. 123 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

nie zostało opublikowane. Tym samym, aktualny pozostaje wniosek NIK, sformułowany w tym zakresie po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.

**2.2.** Wydatki majątkowe (bez dotacji) w 2009 r. zrealizowano w kwocie 16 386,3 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. Niższa ich realizacja wynikała głównie z uzyskania przez CPI niższych cen zakupu urządzeń do przetwarzania danych przez platformę e-PUAP2 oraz odstąpieniem przez MSWiA od realizacji części umowy na dostawę sprzętu komputerowego (z uwagi na nieterminową dostawę) oraz unieważnienia wszczętego w grudniu 2009 r. postępowania przetargowego na dostawę urządzeń wielofunkcyjnych (ze względu na brak poprawnych ofert). W ramach ww. wydatków sfinansowano m.in. w CPI realizację projektu e-PUAP2 (15 123,7 tys. zł), a w MSWiA rozbudowę sieci teleinformatycznej TESTA (1 000,0 tys. zł) oraz zakup sprzętu i urządzeń komputerowych.

**2.3.** Wydatki na zakup towarów i usług w 2009 r. zrealizowano w kwocie 22.714,7 tys. zł, tj. 93,6% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wynikało głównie z niepełnej realizacji zadań dotyczących PO IG.

**2.4.** Przeciętne zatrudnienie w części 27 w 2009 r. wyniosło 110 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego o 17 osób, tj. o 13,4% (w 2008 r. przeciętne zatrudnienie było niższe od planowanego o 79 osób, tj. o 46,6%). W odniesieniu do 2008 r. zatrudnienie wzrosło o 41 osób, tj. o 59,4%. W ocenie NIK, mimo iż plan zatrudnienia nie został w pełni zrealizowany, zwiększeniu uległa skuteczność działań podejmowanych w celu jego realizacji, o co NIK wniosowała po wykonaniu budżetu państwa w 2008 r.

Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 8 445,5 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach oraz 155,5% wydatków zrealizowanych w 2008 r. W 2009 r. przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2008 r. o 2,5% i wyniosło 6 398,1 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że jednej osobie zajmującej w MSWiA kierownicze stanowisko państwowe za okres od 1 marca do 31 grudnia 2009 r. ograniczono wynagrodzenie do wysokości przysługującego tej osobie w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2009 r. przepisach.

**2.5.** Wydatki, które nie wygasły z upływem 2008 r. zrealizowano w kwocie 629,0 tys. zł, tj. 79,4% planu, zgodnie z przeznaczeniem i w planowanym terminie. Niższa realizacja ww. wydatków wynikała głównie z przeszacowania ich o kwotę 141,4 tys. zł na etapie zgłoszenia ich do ujęcia w rozporządzenia w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Odpowiedzialny za nierzetelne ich zaplanowanie jest Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA.

### **III. Wykonanie budżetu państwa w części 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne**

1. Dochody budżetowe części 43 określone pierwotnie w kwocie 148,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. zostały zwiększone do kwoty 166,0 tys. zł. W 2009 r. w części 43 zrealizowano dochody w kwocie 170,1 tys. zł (tj. 102,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej), głównie z tytułu zwrotu z lat poprzednich świadczeń z Funduszu Kościelnego oraz dotacji dla mniejszości narodowych i etnicznych. W wyniku szczegółowego badania próby dochodów na kwotę 38,6 tys. zł (tj. 22,7% kwoty dochodów zrealizowanych w części 43 w 2009 r.) stwierdzono, iż zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych oraz odprowadzone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w prawidłowej wysokości i w terminach określonych w obowiązujących przepisach. Nie stwierdzono przedawnienia i zaniechania poboru należności, odroczeń terminu spłaty należności oraz rozkładania spłat należności na raty. Na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>13</sup> umorzono należności w łącznej kwocie 191,1 tys. zł<sup>14</sup>, m.in. z uwagi na trudną sytuację finansową dłużników (w tym m.in. kościelnych osób prawnych).

Na koniec 2009 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 86,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 73,6 tys. zł (i były o 65,3% niższe niż w na koniec 2008 r.). Dotyczyły one orzeczonych przez Ministra SWiA do zwrotu kwot udzielonych świadczeń z Funduszu Kościelnego oraz dotacji na zadania z zakresu mniejszości narodowych i etnicznych. Decyzje Ministra zobowiązujące do zwrotu środków<sup>15</sup> wydawano po upływie przeciętnie 34 dni od daty zatwierdzenia przez Ministra SWiA rozliczenia przekazanych świadczeń i dotacji, co w ocenie NIK stanowiło znaczną poprawę w stosunku do roku 2008 (gdzie przedmiotowe decyzje wydawane były w terminach dochodzących do 4,5 miesiąca). Tym samym, w ocenie NIK, wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. dotyczący m.in. bezzwłocznego występowania o zwrot środków wykorzystanych niezgodnie z umową został zrealizowany.

2. Wydatki budżetowe części 43 określone pierwotnie w kwocie 123 122,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. zostały zmniejszone do kwoty 119 370,0 tys. zł (o 3 752,0 tys. zł). Zmniejszenie było efektem wdrożonej w MSWiA od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa i dotyczyło głównie wydatków na świadczenia udzielane z Funduszu Kościelnego. Planowane wydatki w części 43 zostały w trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerw celowych budżetu państwa, dokonane przez Ministra SWiA przeniesienia wydatków do części 27 i blokady wydatków, zwiększone per saldo do kwoty 121 506,7 tys. zł. Dokonana w grudniu 2009 r. blokada wydatków

<sup>13</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>14</sup> Kwota należności głównych.

<sup>15</sup> Badaniem objęto pięć z sześciu spraw (jedna sprawa dotyczy zaległości występującej już na koniec 2008 r. i była objęta badaniem w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. - i wówczas oceniana).



na kwotę 824,3 tys. zł wynikała z braku możliwości efektywnego wydatkowania środków budżetowych na dofinansowanie projektów realizowanych na rzecz społeczności romskiej, wdrażanych przez WWPE w ramach PO KL. Powodem tego było przesunięcie zadań zaplanowanych w harmonogramach realizacji projektów, wynikające głównie z początkowych trudności w ich realizacji i opóźnień w przekazywaniu środków na rzecz beneficjentów, w związku z dwumiesięcznym okresem oczekiwania na środki z rezerwy celowej budżetu państwa. O kwotę zablokowanych wydatków w grudniu 2009 r. Minister Finansów zmniejszył plan części 43. Wprowadzone w trakcie 2009 r. zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 148 ust. 1-4 ufp.

Wydatki zrealizowano w wysokości 120 590,6 tys. zł, co stanowiło 99,2% kwoty określonej w planie po zmianach. Były one wyższe o 1,5% od wydatków w 2008 r. Najwyższy udział (79,5%) miały wydatki rozdziału 75822 - Fundusz Kościelny w kwocie 95 928,9 tys. zł. Poniesiono je głównie na składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych (91 363,2 tys. zł) i 189 świadczeń dla organizacji kościelnych (4 558,9 tys. zł). W wyniku kontroli próby siedmiu świadczeń dla organizacji kościelnych na kwotę 305,0 tys. zł (tj. 6,7% łącznej kwoty udzielonych w 2009 r. świadczeń z Funduszu Kościelnego) stwierdzono, że przyznano je na ustawowe cele<sup>16</sup> i zgodnie z przyjętą w MSWiA procedurą.

W trakcie 2009 r. planowane wydatki części 43 zwiększono środkami z rezerw celowych o 3 091,0 tys. zł, na sfinansowanie projektów wdrażanych przez WWPE w ramach PO KL, dodatków specjalnych (wraz z pochodnymi) dla członków korpusu służby cywilnej oraz przygotowania i publikacji wydawnictwa na temat Romów. Część przyznanych środków w kwocie 824,3 tys. zł została zablokowana, a następnie przeniesiona przez Ministra Finansów do części 83 budżetu państwa. Wydatkowano 1 872,5 tys. zł, tj. 82,6% kwoty przyznanej z uwzględnieniem blokady. Niższa realizacja planu wydatków wynikała głównie ze zwrotów przez beneficjentów środków niewydatkowanych do końca 2009 r., zmniejszenia wypłaconych beneficjentom zaliczek o kwoty zgłoszone przez nich jako niewydatkowane oraz niewypłacenia beneficjentowi środków, z uwagi na nierozliczenie wniosku o płatność zgodnie z harmonogramem płatności. NIK nie stwierdziła przypadku wykorzystania rezerw celowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2009 r. w części 43 wystąpiły zobowiązania niewymagalne w kwocie 665,6 tys. zł, głównie z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (wynagrodzenia za udział w komisji regulacyjnej za miesiąc grudzień 2009 r.) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

**2.1.** W ramach części 43 udzielono 294 dotacje podmiotowe i celowe. Zrealizowane z tego tytułu wydatki wyniosły 13 729,7 tys. zł (tj. 97,8% planu po zmianach). Kontrolą objęto 21 dotacji,

---

<sup>16</sup> Tj. określone w ustawie z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 ze zm.) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 61, poz. 354).

z tytułu których zrealizowano w 2009 r. wydatki na kwotę 6 081,0 tys. zł, tj. 44,3% kwoty ogółem poniesionych w 2009 r. wydatków na dotacje celowe i podmiotowe. Udzielono ich na cele wskazane w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych<sup>17</sup> oraz w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>18</sup>, zgodnie z procedurami określonymi przez Ministra SWiA. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich udzielania i wykorzystania. Niezatwierdzenie w terminie 30 dni rozliczenia 16 (z 21) kontrolowanych dotacji, do czego zobowiązują przepisy art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>19</sup>, wynikało z konieczności korygowania lub uzupełniania (często wielokrotnego) licznych uchybień stwierdzanych w sprawozdaniach składanych przez beneficjentów oraz konieczności uzyskiwania od nich dodatkowych informacji i dokumentów. Było to niezależne od MSWiA.

Do dnia zakończenia kontroli, dysponent części 43 nie wywiązał się z obowiązku podania do publicznej wiadomości - w drodze obwieszczenia - wykazu podmiotów, którym przyznano w 2009 r. dotacje podmiotowe i celowe, o którym stanowi art. 122 ust. 4 ufp. Tym samym, wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. dotyczący m.in. podawania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono dotacji, pozostaje nadal aktualny.

**2.2.** Wydatki na dotacje rozwojowe zrealizowano w kwocie 3 997,6 tys. zł (tj. 90,7% planu po zmianach), z przeznaczeniem na projekty realizowane w ramach tzw. „komponentu romskiego” PO KL.

**2.3.** Wydatki na zakup towarów i usług w 2009 r. zrealizowano w kwocie 457,9 tys. zł<sup>20</sup>, tj. 78,9% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wynikało głównie z podjętej przez Kierownictwo MSWiA decyzji o ograniczeniu wydatków rzeczowych, w wyniku czego zrezygnowano m.in. z części zakupów materiałów i wyposażenia informatycznego, a część tłumaczeń wykonano we własnym zakresie.

**2.4.** Przeciętne zatrudnienie w części 43 wyniosło 39 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego o 5 etatów, tj. o 11,4%. Natomiast w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2008 r. było ono wyższe o 12 etatów, tj. o 44,4%.

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 2 679,9 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach) oraz 139,1% wydatków zrealizowanych w 2008 r. W 2009 r. przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego było niższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2008 r. o 3,7% i wyniosło 5 726,0 zł.

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.).

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240. Poprzednio kwestię tę regulował art. 132 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>20</sup> Wydatki sklasyfikowane w §§ 4210, 4220, 4240, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4370, 4380, 4740 i 4750.

**IV.** Kontrolą objęto wydatki w ramach części 17, 27, 43 w łącznej kwocie 41 623,5 tys. zł. Zrealizowano je zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Jednakże podobnie jak w 2007 r. i 2008 r. stwierdzono opóźnienia (wynoszące od 4 do 31 dni) w uregulowaniu pięciu płatności, na łączną kwotę 303,8 tys. zł (z tego: w części 17 - 293,9 tys. zł, w części 27 - 9,9 tys. zł). Było to niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 3 upf. Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań wynikały z nieprzestrzegania zasad obiegu dokumentów i nieuzasadnionego przetrzymywania dowodów księgowych w komórkach merytorycznych MSWiA. Skala tego zjawiska była znacznie niższa niż w poprzednich latach (w 2007 r. dotyczyło to 25 płatności, a w 2008 r. - 26 płatności). Nieterminowe regulowanie zobowiązań nie skutkowało zapłatą odsetek karnych za zwłokę. Z uwagi, iż ww. przypadki wystąpiły przed sformułowaniem, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., wniosku dotyczącego podjęcia skutecznych działań zmierzających do skrócenia czasu obiegu dokumentów księgowych, celem terminowego regulowania zobowiązań, NIK uznaje iż wniosek ten został zrealizowany.

**V.** Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (jako właściwy do spraw informatyzacji) pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej („IP”) dla osi priorytetowej 7 i 8 PO IG<sup>21</sup>. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>22</sup> od początku realizacji ww. osi do końca 2009 r. z beneficjentami zawarto 1,1 tys. umów o dofinansowanie projektów na całkowitą kwotę dofinansowania ze środków UE 2 925 994,2 tys. zł, co stanowiło 108,3% alokacji na lata 2007-2009 oraz 46,6% alokacji na lata 2007-2013 przeznaczonej na realizację ww. osi priorytetowych. W tym samym okresie wartość wydatków uznanych do refundacji ze środków UE, wykazanych przez beneficjentów w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosła 296 176,4 tys. zł, co stanowiło 4,7% całej alokacji. Do KE certyfikowano wydatki w całkowitej kwocie 330 184,4 tys. zł, co stanowiło 40,4% kwoty (816 594,0 tys. zł) przyjętej w zatwierdzonym w grudniu 2008 r. przez Radę Ministrów *Planie wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*. Jako powód niskiej realizacji ww. zadań i niewykonania zobowiązań wynikających z Planu Rady Ministrów, wskazano m.in. na zmiany harmonogramów realizacji projektów i przesunięcia terminów złożenia wniosków o płatność, a tym samym mniejszej niż przewidziano liczby ww. wniosków, wydłużenie okresu ich weryfikacji, wynikające z licznych błędów wymagających dodatkowych wyjaśnień. Wskazano również, iż beneficjenci przekazali do IP błędne prognozy w zakresie wysokości certyfikowanych wydatków w ramach osi siódmej PO IG<sup>23</sup>. Z uwagi, iż na etapie prognozowania wydatków na 2009 r. nie była podpisana żadna umowa na realizację projektu, IP nie miało możliwości ich weryfikacji. Mając

<sup>21</sup> Oś priorytetowa 7 - Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji, oś priorytetowa 8 - Społeczeństwo informacyjne - zwiększanie innowacyjności Gospodarki.

<sup>22</sup> Uzyskanych w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 34 - Rozwój regionalny.

<sup>23</sup> Prognozy w tym zakresie m.in. zawyżyło Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia (o 237 572,6 tys. zł), jak również Ministerstwo Finansów, Sprawiedliwości i ZUS (łącznie o 96 148,2 tys. zł).

na uwadze, iż celem Planu Rady Ministrów jest zapewnienie odpowiedniej wartości wydatków kwalifikowanych do KE, niezbędnych do uniknięcia utraty środków z UE, zdaniem NIK niezbędne jest podjęcie przez IP skuteczniejszych działań w celu pełnej realizacji zobowiązań wynikających z ww. Planu. Z uwagi na powyższe NIK ocenia, iż wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., dotyczący zwiększenia poziomu realizacji zadań współfinansowanych ze środków z funduszy strukturalnych, nadal pozostaje aktualny.

**VI.** Funkcjonujący w MSWiA system rachunkowości<sup>24</sup> spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>25</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>26</sup>. Ustalone w MSWiA procedury kontroli finansowej spełniały wymagania określone w art. 47 ufp. NIK pozytywnie opiniuje skuteczność funkcjonowania ww. systemu rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych, a tym samym uznaje, że zostały zrealizowane w powyższym zakresie wnioski sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. Opinia powyższa wynika z bezpośredniego badania 349 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 138 119,8 tys. zł, z tego 195 dowodów wybranych metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji (MUS) oraz 154 dowodów dobranych celowo. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urzędzeniach księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwych kwotach oraz ze wskazaniem odpowiednich kont syntetycznych, a także, za wyjątkiem sześciu dowodów na kwotę 311,9 tys. zł, we właściwych okresach sprawozdawczych. Ww. dowody wpłynęły z komórek merytorycznych do BAF MSWiA w terminie uniemożliwiającym ich ujęcie w księgach rachunkowych do okresu zgodnego z datą dokonania operacji gospodarczej. Było to niezgodne z art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości. Skala nieprawidłowości była znacznie niższa niż w 2008 r., gdzie powyższe stwierdzono w przypadku 39 dowodów. Z uwagi, iż ww. przypadki wystąpiły przed sformułowaniem, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., wniosku NIK dotyczącego podjęcia skutecznych działań zmierzających do skrócenia czasu obiegu dokumentów księgowych, celem ujmowania operacji gospodarczych do właściwych okresów sprawozdawczych, NIK uznaje że wniosek ten został zrealizowany.

<sup>24</sup> Badany w Biurze Administracyjno - Finansowym MSWiA prowadzącym księgi rachunkowe MSWiA, wspólne dla części budżetu państwa: 17, 27, 42 - Sprawy wewnętrzne i 43 oraz funduszu celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

Jednostkowe sprawozdania budżetowe MSWiA za 2009 r. w zakresie części 17, 27 i 43: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń i Rb-N o stanie należności zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2009 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku. Łączne roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-31 i Rb-40<sup>27</sup>, Rb-Z i Rb-N sporządzono prawidłowo na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów środków budżetowych i ewidencji księgowej dysponenta głównego. W związku z powyższym, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną MSWiA.

**VII.** Nadzór nad realizacją budżetu sprawowany był w 2009 r. m.in. poprzez kwartalne analizy wykonania budżetu. Nie zapewniło to jednak efektywnego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. Nie dostosowano również wysokości, zgłaszanych Ministrowi Finansów, potrzeb na środki budżetowe do faktycznie ponoszonych wydatków, o co NIK wnioskowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r. i 2008 r., mimo iż w porównaniu do ww. lat nastąpił postęp w tym zakresie. W części 17 stwierdzono, że w czterech miesiącach 2009 r.<sup>28</sup>, środki zgromadzone na rachunku bankowym dysponenta głównego przewyższyły zrealizowane wydatki średnio o 26,0% (w 2008 r. średnio o 50,0%). MSWiA zwróciło niewykorzystane w 2009 r. środki w części 17 w kwocie 16 862,3 tys. zł, co stanowiło 44,2% środków jakimi dysponowano w grudniu (w 2008 r. 51,9%). W części 27 stwierdzono, że w pięciu miesiącach<sup>29</sup> 2009 r. środki zgromadzone na rachunku bankowym dysponenta głównego przewyższyły zrealizowane wydatki średnio o 36,8%, a kwoty zapotrzebowane w listopadzie i grudniu 2009 r. wyniosły łącznie 118 156,7 tys. zł, co stanowiło 44,6% wszystkich zapotrzebowanych środków dla tej części w 2009 r. MSWiA zwróciło niewykorzystane w 2009 r. środki w części 27 w kwocie 21 154,2 tys. zł, w tym 18 025,0 tys. zł stanowiły zwroty części niewykorzystanych dotacji. Pozostałe niewykorzystane środki w tej części w kwocie 3 129,2 tys. zł, stanowiły 11,8% środków jakimi dysponowano w grudniu (w 2008 r. 68,9%).

**VIII.** Kontrola wykazała, że dysponent części 17, 27 i 43 zgodnie z art. 124 pkt 9 ufp dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym, obejmujące zadania i podzadania w ramach funkcji nr 7, 2, 16 i 22<sup>30</sup>, wraz z opisem celów, mierników

<sup>27</sup> Wyłącznie w części 17 sporządzono sprawozdania: Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych oraz Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2009 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

<sup>28</sup> Styczeń, kwiecień, wrzesień i grudzień 2009 r.

<sup>29</sup> W lutym, marcu, kwietniu, czerwcu i lipcu 2009 r.

<sup>30</sup> Funkcja numer: 2 - Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, 7 - Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa, 16 - Sprawy obywatelskie, 22 - Tworzenie i koordynacja polityki.

wykonania oraz kosztów ich realizacji. W Centrali MSWiA prowadzono wyodrębnioną ewidencję wydatków w układzie zadaniowym na koncie księgowym 995 - Budżet zadaniowy. W ewidencji prowadzonej w układzie budżetu tradycyjnego było możliwe wyodrębnienie wydatków w zakresie przekazywanych dotacji i wydatków ponoszonych na projekty współfinansowane ze środków UE.

Szczegółową kontrolą w ramach ww. części budżetu państwa objęto realizowane w ramach funkcji 16, niżej wymienione podzadania.

W części 17 kontrolą objęto realizowane w ramach zadania głównego *Obsługa administracyjna obywatela*, podzadanie *Wzmacnianie potencjału lokalnej i regionalnej administracji publicznej*. Zdaniem NIK, tak określone podzadanie i jego cel, tj. *doskonalenie zarządzania w urzędach lokalnej i regionalnej administracji publicznej* odzwierciedlały priorytety i obszar działalności dysponenta części 17. Dysponent części 17 dla objętego kontrolą podzadania określił jeden miernik, tj. *liczbę urzędów administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w ramach Działania 5.2 PO KL*. Miernik ten został ustalony na 2009 r. na poziomie 160 jednostek samorządu terytorialnego, planowanych do objęcia wsparciem. Zdaniem NIK, jest to bardziej miernik produktu, niż miernik rezultatu, obrazujący efekt uzyskany z ww. wsparcia. Z ustaleń kontroli wynika, że faktycznie wsparciem objęto 150 ww. jednostek, zatem realizacja miernika była niższa o 6,3% niż planowano. Wynikało to głównie z objęcia wsparciem mniejszej liczby tych jednostek z powodów opisanych w pkt I.2 niniejszego wystąpienia. Wydatki poniesione na objęte kontrolą podzadanie, zostały zrealizowane w kwocie 78 384,6 tys. zł, co stanowiło 78,6% planu po zmianach.

W części 27 kontrolą objęto realizowane w ramach zadania głównego *Informatyzacja i budowa społeczeństwa informatyzacyjnego* podzadanie *Finansowanie przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu*. Podzadanie i jego cel, tj. *wsparcie podmiotów realizujących zadania publiczne* odzwierciedlały priorytety i obszar działalności dysponenta części 27. Jednakże w ocenie NIK, wsparcie podmiotów realizujących zadania publiczne jest bardziej działaniem niż celem działań, z którego powinien wynikać cel podzadania. Takie sformułowanie celu powoduje, iż jego rezultatem może być wyłącznie liczba podmiotów objętych wsparciem, nie zaś efekt uzyskany z tego wsparcia, co nie przekłada się na osiągnięcie celów zadania, tj. *podniesienie interoperacyjności systemów informatycznych w administracji*. Dysponent części 27 dla objętego kontrolą podzadania określił jeden miernik, tj. *stopień realizacji wykorzystania zaplanowanych środków*. Jego oczekiwaną wartość na 2009 r. ustalono na 100%. W ocenie NIK miernik ten opisuje wyłącznie koszt realizacji działania, lecz nie mierzy dokonań oraz stopnia realizacji celu podzadania. W przekazanej Ministrowi Finansów *Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym* wskazano, iż cel podzadania miał zostać osiągnięty m.in. poprzez wykorzystanie środków przeznaczonych na dotacje celowe na dofinansowanie projektów informatycznych. Tymczasem w kwocie wydatków na to podzadanie

(31 939,0 tys. zł) wydatków na takie dotacje nie uwzględniono. Ujęto w niej natomiast wydatki poniesione przez CPI (31 338,0 tys. zł), które nie dotyczyły wsparcia podmiotów realizujących zadanie publiczne i nie miały związku z osiągnięciem celu podzadania oraz wydatki obliczone prawidłowo na obsługę podzadania (601,0 tys. zł). Zdaniem NIK, kwota wydatków na to podzadanie powinna wynosić 9 443,9 tys. zł, tj. wydatki poniesione w MSWiA na dotacje celowe przekazane na dofinansowanie projektów informatycznych (8.842,9 tys. zł) oraz ww. wydatki na obsługę tego podzadania, tj. niższej od wykazanej w ww. Informacji o 22.495,1 tys. zł. Potwierdzają to również wyjaśnienia koordynatora Zespołu Budżetowego MSWiA, według których wydatki CPI powinny zostać ujęte w innym podzadaniu. W ocenie NIK, powyższe świadczy o nierzetelnym sporządzeniu rozliczenia ww. podzadania i ww. Informacji.

W części 43 kontrolą objęto, realizowane w ramach zadania głównego *Podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych*, podzadanie *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu Romów*. Podzadanie oraz tak samo brzmiący jego cel, odzwierciedlały priorytety i obszar działalności dysponenta części 43. Cel ten, zdaniem NIK, nie był jednak konkretny i mierzalny (możliwy do ujęcia ilościowego), a tym samym nie spełniał obowiązujących wymogów<sup>31</sup>. Dysponent części 43 dla objętego kontrolą podzadania określił jeden miernik, tj. *stopień realizacji wydatkowania środków przeznaczonych na wsparcie działań służących przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu Romów*. Jego oczekiwaną wartość na 2009 r. ustalono na 100%. W ocenie NIK miernik ten nie mierzy dokonań oraz stopnia realizacji celu podzadania. MSWiA wykazało że osiągnięta wartość miernika wyniosła 98,0%, a zrealizowane na podzadanie wydatki wyniosły 589,2 tys. zł (tj. 97,0% planu po zmianach). Różnica ta wynikała z faktu, iż do obliczenia poziomu realizacji miernika nie uwzględniano wydatków poniesionych na obsługę tego podzadania, a jedynie wydatki na dotacje. Tak więc miernik nie obejmował pełnych kosztów podzadania.

Z ustaleń kontroli wynika, że w części 17, 27 i 43 nie zdefiniowano działań<sup>32</sup> wchodzących w skład objętych kontrolą podzadań. Nie było zatem możliwości określenia składających się na podzadania kosztów poszczególnych działań oraz mierników rzeczowych, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. Według złożonych wyjaśnień, działań w układzie zadaniowym budżetu nie wyodrębniono, bowiem uznano, że w 2009 r. nie było obowiązku identyfikacji działań wchodzących w skład podzadań. Obowiązek wyodrębnienia działań określono wprost dopiero do planowania budżetu zadaniowego w 2010 r. NIK zwraca uwagę, że realizacja tego obowiązku przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie określony

---

<sup>31</sup> Określonych w pkt 2 ust. 74 „Cele i mierniki” rozdziału 5 „Budżet zadaniowy” załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 537).

<sup>32</sup> W ww. załączniku nr 63 m.in. określono, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej - działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

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

- 1) zwiększenie poziomu wykorzystania środków finansowych na realizację zadań współfinansowanych ze środków z funduszy strukturalnych oraz usprawnienie realizacji zadań wynikających z Planu Rady Ministrów w zakresie certyfikowania wydatków do KE;
- 2) przestrzeganie terminów weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność, określonych w umowach o dofinansowanie projektów;
- 3) zgłaszanie Ministrowi Finansów zapotrzebowań na środki budżetowe w wysokości odpowiadającej faktycznym potrzebom;
- 4) podawanie do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono dotacji, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
- 5) rzetelne rozliczanie i wykazywanie w informacjach sporządzanych dla Ministra Finansów wydatków ujętych w budżecie zadaniowym.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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