



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Jezierski

KBF-4100-05-01/2013

P/13/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/027 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler Agnieszka Szymaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85324 z dnia 8 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Krajowe Biuro Wyborcze, ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Kazimierz Wojciech Czaplicki, Szef Krajowego Biura Wyborczego

(dowód: akta kontroli str. 24)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 11 zostały zrealizowane w 108,5%.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 48.132,7 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 16,1% wydatków centrali Krajowego Biura Wyborczego oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia formalne w zakresie zamówień publicznych nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 11 zostały zaplanowane w kwocie 27,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 29,3 tys. zł,

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

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

tj. 108,5% kwoty planowanej. Głównym źródłem dochodów w wysokości 13,6 tys. zł (46,4% zrealizowanych dochodów) były zwroty dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wpływy ze sprzedaży samochodu osobowego w kwocie 8,3 tys. zł (28,3% zrealizowanych dochodów).

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. W 2012 r. nie udzielano ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 120-126, 523-526, 589-597)

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze zostały zaplanowane w wysokości 46.255,0 tys. zł i w tej kwocie ujęte w ustawie budżetowej na rok 2012. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Projekt budżetu został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012³.

Środki były przeznaczone na finansowanie Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego, a także na finansowanie przez gminy aktualizacji stałego rejestru wyborców i na prowadzenie odrębnej części rejestru obejmującej obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Szef Krajowego Biura Wyborczego łącznie z projektem budżetu części 11 na 2012 rok zgłosił Ministrowi Finansów planowane wydatki w części 83 Rezerwy celowe w kwocie 104.027,0 tys. zł na finansowanie przez Krajowe Biuro Wyborcze ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum.

(dowód: akta kontroli str. 127-169)

W 2012 r. w trakcie roku budżetowego Szef Krajowego Biura Wyborczego w centrali KBW, a upoważnieni na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ dyrektorzy delegatur KBW wprowadzili zmiany w planie finansowym polegające na przeniesieniach między paragrafami klasyfikacji budżetowej.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 5.588,0 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację umów i przedsięwzięć związanych z obsługą informatyczną wyborów do Sejmu i Senatu i sfinansowanie kosztów niszczenia dokumentów z wyborów parlamentarnych w 2011 r. (rozdział 75108), na sfinansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów samorządowych w toku kadencji oraz wyborów ponownych do rady powiatu, obsługę informatyczną, rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej i zakup oprogramowania w zakresie obsługi informatycznej wyborów samorządowych w toku kadencji (rozdział 75109).

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 5.588,0 tys. zł wykorzystano 4.262,2 tys. zł, tj. 76,3%. Główną przyczyną niepełnej realizacji było poniesienie niższych niż

³ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

planowano wydatków na niszczenie dokumentacji niearchiwalnej z wyborów do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych w 2011 r., oraz niższych niż planowano wydatków na wybory samorządowe, między innymi z powodu wyboru radnego bez potrzeby głosowania, odwołania głosowania zgodnie z zarządzeniem wojewody, nieprzeprowadzenia II tury wyborów, niższych wydatków na diety dla członków komisji wyborczych ze względu na powołanie minimalnych składów komisji wyborczych.

(dowód: akta kontroli str.179-224, 523-526)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Zgłoszone przez dysponenta części 11 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 11 wydatki wyniosły 48.132,7 tys. zł, tj. 92,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 98.334,4 tys. zł, tj. o 67,1%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w rozdziale 75101 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa (stanowiły 91,1% wydatków ogółem w części) i wyniosły 43.870,5 tys. zł, tj. 94,8% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń osobowych pracowników wraz z pochodnymi (§§ 401,411,412) – 25.498,6 tys. zł, dotacji dla gmin na prowadzenie i aktualizację stałego rejestru wyborców (§ 201) – 6.471,9 tys. zł, wynagrodzeń bezosobowych obejmujących wynagrodzenia Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych (§ 417) – 3.987,5 tys. zł, dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 404) – 1.629,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 225-230, 598-623)

Badaniem objęto wydatki centrali Krajowego Biura Wyborczego w wysokości 1.439,0 tys. zł, tj. 16,1% (8.925,8 tys. zł) wydatków zespołów i 3% wydatków części (48.132,7 tys. zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Krajowe Biuro Wyborcze dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na realizację statutowych zadań Krajowego Biura Wyborczego, tj. na zadania zapewniające obsługę Państwowej Komisji Wyborczej oraz na zadania związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum.

(dowód: akta kontroli str. 862-863)

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 6.532,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego ze środków zaplanowanych w ustawie budżetowej w rezerwach celowych zwiększono plan wydatków do 9.414,0 tys. zł. Przekazane jednostkom samorządu terytorialnego dotacje wyniosły 8.640,0 tys. zł, co stanowiło 91,8% wielkości planowanej. Udział dotacji w wydatkach części 11 wyniósł 18,0%.

Dyrektorzy delegatur Krajowego Biura Wyborczego przekazali⁵ dotacje jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom w kwocie:

- 6.471,9 tys. zł na prowadzenie i aktualizację stałego rejestru wyborców (rozdział 75101),

⁵ Na podstawie art. 149 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

- 63,5 tys. zł na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów uzupełniających do Sejmu i Senatu RP (rozdział 75108),
- 2.104,6 tys. zł na wybory ponowne, uzupełniające, nowe i przedterminowe w toku kadencji oraz przeprowadzenie wyborów samorządowych przez powiaty (rozdział 75109).

Dotacje dla gmin na pokrycie kosztów stałego rejestru wyborców kalkulowane były na etapie planowania w oparciu o ustalony wskaźnik w przeliczeniu na jeden tysiąc wyborców. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów ponownych, uzupełniających i przedterminowych w trakcie kadencji kalkulowane były w oparciu o wskaźniki kalkulacyjne obowiązujące w ogólnokrajowych wyborach samorządowych, które odbyły się w 2010 r.

Środki pieniężne na prowadzenie stałego rejestru wyborców przekazywano co miesiąc, a na pozostałe zadania wyborcze stosownie do realizowanych zadań wyborczych z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.

Dyrektorzy delegatur KBW sprawowali nadzór i kontrolę merytoryczną nad prawidłowym wykonaniem zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Weryfikowano składane przez urzędy gmin i starostwa powiatowe sprawozdania z wykonania dotacji Rb-50⁶. Porównaniu podlegały plany dotacji i wydatków w stosunku do sprawozdań Rb-28⁷, jak też wykonanie dotacji w Rb-50 w stosunku do dotacji przekazanych gminom według danych w Rb-28. W 2012 r. jednostki organizacyjne Krajowego Biura Wyborczego nie stwierdziły nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 54-119, 475-512, 514-522)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 38.593,8 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach i były niższe od wydatków 2011 r. o 30.664,2 tys. zł, tj. o 44,3%. W 2011 r. przeprowadzone zostały wybory do Sejmu i Senatu, w związku z czym wydatki bieżące w rozdziale 75108 Wybory do Sejmu i Senatu w 2012 r. stanowiły 1,9% wykonania roku 2011. Dominującą pozycję w grupie wydatków bieżących (70,3%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne zrealizowane w wysokości 27.129,7 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe (10,4%) zrealizowane w wysokości 4.031,6 tys. zł, zakupy usług pozostałych (7,1%) zrealizowane w wysokości 2.750,8 tys. zł. Niepełne wykonanie planu wydatków bieżących wynikało z faktu, że zaplanowane na grudzień 2012 r. środki pieniężne na pochodne od wynagrodzeń – finansowane przez pracodawcę nie zostały przekazane przez Ministra Finansów⁸ z uwagi na przypadający termin ich wymagalności w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 94-119, 225-230, 598-601)

W ramach kontroli zbadano realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatków na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2012 r. w części 11 wyniosło 376 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 4 osoby. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były niższe w porównaniu do 2011 r. o 115,6 tys. zł. Nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

⁶ Kwartalne sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

⁷ Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁸ Pismo Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2012 r., znak: BP2/4130/12/7/2012/1436.

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 5.318,0 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 30,7 zł, tj. o 0,6%.

W 2012 r. w Krajowym Biurze Wyborczym wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) wyniosły:

- w rozdziale 75101 - 3.987,5 tys. zł,
- w rozdziale 75108 – 18,4 tys. zł,
- w rozdziale 75109 – 25,7 tys. zł.

Wydatki te objęły wynagrodzenia ryczałtowe dla członków PKW w kwocie 584,3 tys. zł oraz wynagrodzenia komisarzy wyborczych w kwocie 3.202,4 tys. zł.

Szef Krajowego Biura Wyborczego dostosował limity wynagrodzeń bezosobowych na rok 2012 do wielkości przekazanej przez Ministra Finansów z dnia 23 marca 2012 r, pismem znak: FS3/065/11/7/2012/33773 określone w kwocie 4.163,0 tys. zł. Pismem z dnia 5 kwietnia 2012 r., znak: ZF/3101-19/12 Szef Krajowego Biura Wyborczego poinformował dyrektorów delegatur KBW o wyłączeniu możliwości dokonywania przez nich zmian w planie wydatków w § 417.

W 2012 r. w centrali Krajowego Biura Wyborczego wydatkowano 44,3 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 28 umów zlecenia z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami jednostki. Zasady zawierania umów cywilnoprawnych w Krajowym Biurze Wyborczym reguluje zarządzenie nr 11/2011 r. Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 1 sierpnia 2011 r.¹⁰

W wyniku badania zawartych umów stwierdzono, że wykonanie umów zostało w każdym przypadku potwierdzone protokołem stwierdzenia wykonania zlecenia, a wystawione przez zleceniobiorców rachunki za wykonane usługi były zgodne z zawartymi umowami, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora Zespołu Prezydialnego KBW. Nie stwierdzono nieterminowych wypłat należnych zleceniobiorcom wynagrodzeń. W wyniku badania nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego zlecenia usług z punktu widzenia zakresu działania jednostki oraz zlecenia usług stanowiących zadania, które powinny być wykonywane w ramach obowiązków służbowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 531-549)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 63,5 tys. zł, tj. 86,4% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 541,1 tys. zł. Zmniejszenie wydatków ogółem w tej grupie w stosunku do roku 2011 wynikało z faktu, iż w 2011 r. finansowano wybory do Sejmu i Senatu RP, w związku z czym ponoszone były wydatki na diety dla członków okręgowych komisji wyborczych finansowane z rozdziału 75108.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 835,3 tys. zł, tj. 90,8% planu po zmianach, z czego w rozdziale 75101 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa – 499,6 tys. zł, w rozdziale 75108 Wybory do Sejmu i Senatu – 38,0 tys. zł, w rozdziale 75109 Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie – 297,7 tys. zł. Wydatki majątkowe były niższe od wykonania w 2011 r. o 246,3 tys. zł. Zrealizowane zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki na zakupy inwestycyjne poniesiono między

¹⁰ W sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy zawieraniu w Krajowym Biurze Wyborczym umów cywilnoprawnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

innymi na zakup serwerów stelażowych Blade (407,2 tys. zł); samochodu osobowego (95,8 tys. zł); rozbudowę macierzy dyskowej (88,6 tys. zł) oraz kserokopiarek dla delegatur Krajowego Biura Wyborczego (60,0 tys. zł).

Zobowiązania w części 11 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 3.361,6 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2011 r. (2.071,8 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Na wzrost zobowiązań wpływ miało niewypłacenie zaplanowanych do zapłaty w grudniu 2012 r. pochodnych od wynagrodzeń finansowanych przez pracodawcę, których termin wymagalności przypadał w styczniu 2013 r.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 94-119, 225-230, 523-530, 598-601)

W 2012 r. Krajowe Biuro Wyborcze otrzymało z Ministerstwa Finansów środki finansowe w kwocie 48.188.728,53 zł,¹¹ z czego 39.206.885,13 zł przekazano delegaturom, a 8.925.843,78 zł przeznaczono na finansowanie centrali Krajowego Biura Wyborczego. W dniu 15 lutego 2013 r., tj. w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹² KBW dokonało zwrotu na rachunek Ministerstwa Finansów kwoty 55.998,62 zł z tytułu zwrotu niewykorzystanych środków dotacji celowych dla gmin na finansowanie kosztów prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców oraz z tytułu zwrotu niewykorzystanych przez gminy dotacji na zadania wyborcze.

(dowód: akta kontroli str. 552-558)

Ustalone
nieprawidłowości

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na rozbudowę macierzy dyskowej HDS 2100 (postępowanie nr ZP-3710-14/12) opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych z opóźnieniem. W tym samym postępowaniu Komisja Przetargowa wskazując najkorzystniejszą ofertę obradowała w dwuosobowym składzie zamiast w składzie co najmniej trzech osób.

Od dnia zawarcia umowy z dostawcą (28 sierpnia 2012 r.) do dnia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych (3 października 2012 r.) upłynął okres 36 dni, podczas gdy art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych nakłada na zamawiającego obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu umowy. Powyższe uchybienie Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów wyjaśnił nieobecnością w dniach od 28 sierpnia do 28 września 2012 r. w pracy osoby odpowiedzialnej za zamieszczanie ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych spowodowaną chorobą oraz urlopem w dniach od 20 sierpnia do 14 września 2012 r.

W toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Komisja Przetargowa KBW dokonała w dniu 13 sierpnia 2012 r. otwarcia i oceny złożonych ofert oraz wskazała najkorzystniejszą ofertę obradując w dwuosobowym składzie. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, który przewiduje, że Komisja przetargowa składa się co najmniej z trzech osób. Regulamin pracy Komisji w Krajowym Biurze Wyborczym w § 2 określa, że Komisja rozstrzyga lub wydaje opinie w sprawach należących do jej właściwości w obecności co najmniej połowy swojego składu, w tym przewodniczącego Komisji lub jego zastępcy. Zgodnie z § 5 Regulaminu pracy Komisji pracami Komisji kieruje przewodniczący, który prowadzi obrady i czuwa nad wykonywaniem jej zadań. Przewodnicząca Komisji uzasadniła obrady Komisji

¹¹ Po uwzględnieniu zwróconych kwot w wysokości 1.862.307,12 zł.

¹² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

w niepełnym składzie długotrwałą nieobecnością członków Komisji spowodowaną chorobą i urlopem. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powołanie komisji przetargowej zarządzeniem Szefa Krajowego Biura Wyborczego nr 8/2011 z dnia 1 sierpnia 2011 r.¹³ w składzie pięcioosobowym, a następnie podejmowanie przez tę Komisję czynności w składzie dwuosobowym nie odpowiada postanowieniom art. 21 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Powyższe nieprawidłowości nie spowodowały nieważności przeprowadzonego postępowania.

(dowód akta kontroli str. 235-236, 245-249, 292-296, 307-310, 322-325)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych. Wydatki zrealizowano w granicach kwot ujętych w planie finansowym, gospodarnie, celowo i oszczędnie.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Szef Krajowego Biura Wyborczego jako dysponent części budżetowej, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴ w 2012 r. sporządzał sprawozdania łączne obejmujące dane finansowe wynikające z ewidencji księgowej Zespołów KBW i dane przedstawione w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych delegatur KBW. Analiza rocznych sprawozdań Rb-27, Rb-28, Rb-23, wykazała, że sprawozdania te zostały podpisane przez głównych księgowych i dyrektorów delegatur. Na sprawozdaniach Rb-23 były odcisnięte pieczęcie właściwego oddziału okręgowego NBP. Sprawozdania zostały sprawdzone przez Zespół Finansowy Krajowego Biura Wyborczego pod względem formalno-rachunkowym oraz wysokości wykonania wydatków, zaangażowania i zobowiązań w odniesieniu do zatwierdzonego planu wydatków oraz terminowości ich przekazywania przez delegatury KBW. W wyniku badania dziesięciu sprawozdań Rb-28 i sześciu sprawozdań Rb-27 nie stwierdzono błędów w przenoszeniu kwot do sprawozdań łącznych.

Łączne sprawozdania budżetowe terminowo przekazano ich odbiorcom.

(dowód akta kontroli, str. 521-522, 586-721, 1006-1009)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 zespołów Krajowego Biura Wyborczego (dysponenta trzeciego stopnia):

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

¹³ w sprawie powołania Komisji Przetargowej w Krajowym Biurze Wyborczym oraz nadania jej regulaminu pracy.

¹⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

a także

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane przez centralę KBW w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 9.594,33 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki centrali KBW wykazane zostały w kwocie 8.925.843,78 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 18 lutego 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 9.594,33 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 8.925.843,78 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ct po uwzględnieniu kwoty przekazanej delegaturom KBW. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

W centrali Krajowego Biura Wyborczego nie wystąpiły należności podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N oraz zobowiązania wymagalne i zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Łączne roczne sprawozdanie zostało przekazane

¹⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

do Ministerstwa Finansów w dniu 25 lutego 2013 r., tj. w terminie określonym w wyżej wymienionym rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 628-633, 637-693)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie rzetelności rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W łącznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych wykazano dochody z tytułu zwrotu po terminie rozliczeń budżetowych niewykorzystanych dotacji przyznanych w 2011 r. oraz odsetek od tych dotacji w łącznej kwocie 13,0 tys. zł błędnie zakwalifikowanych i wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych przez delegatury Krajowego Biura Wyborczego¹⁷ w § 097 Wpływy z różnych dochodów oraz w § 092 Pozostałe odsetki. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁸ wpływy ze zwrotów dotacji powinny być ujęte w § 291 Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy¹⁹, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, a odsetki od tych dotacji w § 090 Odsetki od dotacji oraz płatności. W trakcie kontroli NIK jednostkowe sprawozdania delegatur oraz łączne sprawozdanie Rb-27 Krajowego Biura Wyborczego zostały skorygowane w dniu 22 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-126, 523-526, 595-597)

Ocena częściowa

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

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Krajowe Biuro Wyborcze posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów²⁰. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹ (uor).

W centrali Krajowego Biura Wyborczego ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie wspomaganiania zarządzania jednostką SKID wersja 8.70. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzano kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich 4 lat zmieniany i modyfikowany.

Badanie przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury

¹⁷ W Elblągu, Gorzowie, Kaliszu, Katowicach, Krakowie, Olsztynie, Suwałkach, Tarnobrzegu, Tarnowie i Wałbrzychu.

¹⁸ Dz. U. Nr 38 poz. 207 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²⁰ Instrukcja w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Zespółach Krajowego Biura Wyborczego wprowadzona zarządzeniem nr 4/2012 Szefa KBW z dnia 1 sierpnia 2012 r., (poprzedzona Instrukcja w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Zespółach Krajowego Biura Wyborczego wprowadzoną zarządzeniem nr 22/2011 Szefa KBW z dnia 1 sierpnia 2011 r.), zasady (polityka) rachunkowości wprowadzona zarządzeniem nr 3/2012 Szefa KBW z dnia 1 sierpnia 2012 r., instrukcja ustalenia i stosowania informatycznego systemu przetwarzania danych wprowadzona zarządzeniem nr 27/2011 Szefa KBW.

²¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 54 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²² na kwotę 1.439,0 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 16,1% wydatków centrali KBW i 3% zrealizowanych wydatków w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane pod względem legalności, celowości i gospodarności.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 1.568,7 tys. zł, z tego o wartości 1.439,0 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 129,6 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 724, 726-820, 858-863)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Szef Krajowego Biura Wyborczego sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej cz. 11, stosownie do art. 175 ufp. W 2012 r. przeprowadzano okresowe oceny przebiegu wykonania zadań i realizacji planu finansowego Krajowego Biura Wyborczego, w szczególności analizowane były: prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność ponoszonych wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowość wykorzystania środków na zrealizowane zadania, prawidłowość wykorzystania dotacji przez gminy pod względem ich zgodności z przeznaczeniem i stopniem realizacji zadań wyborczych. Analizie podlegały również sprawozdania miesięczne i kwartalne jednostek organizacyjnych KBW oraz sprawozdania Rb-50 z realizacji dotacji i wydatków na zadania zlecone gminom. Porównywano plany dotacji i wydatków w stosunku do Rb-28, jak też wykonanie dotacji w Rb-50 w stosunku do dotacji przekazanych gminom według danych w Rb-28.

(dowód: akta kontroli, str. 54-93, 250-263, 521-526, 538-540, 749-771, 877-943, 1003-1009)

Audytor wewnętrzny zrealizował ujęte w planie trzy zadania, które dotyczyły procedury zakupów w zespołach Krajowego Biura Wyborczego, budżetu zadaniowego w trzech delegaturach KBW oraz celowości wystawiania poleceń wyjazdów służbowych pracownikom delegatur KBW przeprowadzone w dwóch delegaturach. Przeprowadzono także audyt sprawdzający w zakresie rozwoju i doskonalenia kadr. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były przekazywane

²² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

właściwym jednostkom organizacyjnym KBW. Adresaci podejmowali działania w celu usunięcia uchybień lub usprawnienia funkcjonowania jednostki.

(dowód: akta kontroli, str. 944-1001)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stosowane w 2012 r. wewnętrzne procedury zamówień publicznych, określone zarządzeniem nr 7/2011 r. Szefa Krajowego Biura Wyborczego w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Krajowe Biuro Wyborcze i zarządzeniem nr 8/2011 r. Szefa Krajowego Biura Wyborczego w sprawie powołania Komisji Przetargowej oraz nadania jej regulaminu pracy, ograniczały funkcjonowanie mechanizmów kontrolnych w postępowaniach, których wartość przekraczała 14.000 euro. W istotnych czynnościach dokonywanych w toku postępowania o udzielenie zamówień publicznych mogła uczestniczyć w praktyce jedna i ta sama osoba. Procedura zamówień publicznych w KBW umożliwia występowanie Dyrektora Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów w podwójnej roli. Dyrektor tego Zespołu pełnił funkcję Przewodniczącego Komisji Przetargowej i w przypadku zamówień składanych przez Zespół Prawny i Organizacji Wyborów mógł występować jako wnioskodawca i jako przewodniczący organu opiniującego wniosek. Wprawdzie w kontrolowanych przez NIK postępowaniach wnioskodawcą był Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów, jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli procedury zamówień publicznych w Krajowym Biurze Wyborczym nie powinny dopuszczać do sytuacji, w których ta sama osoba występuje w roli wnioskodawcy zamówienia oraz w roli Przewodniczącego Komisji Przetargowej.

(dowód: akta kontroli, str. 243-263)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na potrzebę poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze realizacji zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli z wyjątkiem nadzoru przy udzielaniu zamówień publicznych, których wartość przekracza 14.000 euro.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²³, wnosi o:

1. podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:
 - niezwłoczne zamieszczanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o zawarciu umów, stosownie do wymagań określonych w Prawie zamówień publicznych;

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

- podejmowanie przez Komisję Przetargową Krajowego Biura Wyborczego czynności w składzie określonym w art. 21 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 2. skorygowanie wewnętrznych procedur w sposób zapewniający prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów kontrolnych w zakresie zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

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 kwietnia 2013 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jezierski

.....
podpis