

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-4100-06-01/2013

Nr ewid. 112/2013/P13028/P12040/KBF

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Warszawa maj 2013r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 19 Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe**

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów


Waldemar Drugołęcki

Zatwierdzam:

Wojciech Misiąg


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 8 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	4
II. ZAŁĄCZNIKI	17
Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne	17
Załącznik 2. Dochody budżetowe	38
Załącznik 3. Wydatki budżetowe	39
Załącznik 4. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	40
Załącznik 5. Wydatki budżetu środków europejskich.....	41
Załącznik 6. Kalkulacja oceny końcowej	42
Załącznik 7. Wykaz jednostek objętych kontrolą.....	43
Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	44

I. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli

Ocena ogólna

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

Powyższa ocena wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów oraz ośmiu izbach celnych² wskazujących na:

- prawidłowe wykonanie dochodów budżetu państwa; dochody były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa; w kontrolowanych jednostkach były podejmowane przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa;
- zrealizowanie wydatków budżetu państwa zgodnie z planem finansowym i przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³; wydatki były zaplanowane odpowiednio do potrzeb i wykorzystane na finansowanie zadań związanych z działalnością Ministra Finansów oraz 451 jednostek podległych;
- prawidłowe wykonanie wydatków budżetu środków europejskich, które przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym;
- poprawne sporządzanie sprawozdawczości budżetowej, która przekazuje prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r.;
- rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych; pozytywnie oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Minister Finansów zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 19. Prowadzone były okresowe oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji dochodów i wydatków, wykorzystania dotacji celowych oraz oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodzieleniu pomiędzy podległe izby celne wydatków w sposób określony w art. 146 ust. 1 i 2 ufp i utworzeniu tym samym rezerwy nieprzewidzianej przepisami ustawy o finansach publicznych. Na etapie podziału wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2012 nie rozdysponowano kwoty 56.308 tys. zł, z której w ciągu roku budżetowego 85,6% środków (48.189,7 tys. zł) zostało przeniesione do planów finansowych izb celnych. Zdaniem NIK było to działanie nielegalne, stanowiące naruszenie przepisów art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów, którego kopia stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Synteza wyników kontroli

Dysponentem głównym środków budżetowych w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe jest Minister Finansów. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w tej części było

¹ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna, zgodnie z kryteriami ocen wykonania budżetu państwa w 2012 r. (<http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>). Kalkulację tej oceny wraz z ocenami cząstkowymi zawiera załącznik 6.

² Kontrola P/12/040 Wykonanie planów finansowych przez wybrane izby celne za rok 2011 i trzy kwartały roku 2012.

³ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

451 dysponentów III stopnia, w tym 16 dyrektorów izb skarbowych (będących jednocześnie dysponentami II stopnia) i 400 naczelników urzędów skarbowych, 16 dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, 16 dyrektorów izb celnych oraz Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów⁵. W części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe” ujmowane są tylko niektóre dochody i wydatki związane z zadaniami należącymi do kompetencji Ministra Finansów, tj. wydatki na funkcjonowanie centrali Ministerstwa, jednostek podległych Ministrowi Finansów (izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, izb i urzędów celnych, Centrum Przetwarzania Danych, Centrum Edukacji Zawodowej) oraz wydatki na dotacje i subwencje dla partii politycznych. Większość dochodów i wydatków, za realizację których odpowiada Minister Finansów, została ujęta w odrębnych częściach budżetowych⁶, w tym w części 77 Dochody podatkowe pobierane przez urzędy skarbowe oraz w części 84 Środki własne Unii Europejskiej, w której ujęto wydatki na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu Unii (między innymi wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych, rolnych i cukrowych).

NIK skontrolowała wydatki centrali Ministerstwa Finansów i ośmiu izb celnych (w Białymstoku, Gdyni, Kielcach, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Przemyślu, Rzepinie) w łącznej kwocie 972.870,3 tys. zł, z tego w budżecie państwa 966.351,2 tys. zł i w budżecie środków europejskich 6.519,1 tys. zł. Stanowiły one 16,0% wydatków ogółem części 19 (łącznie z wydatkami z budżetu środków europejskich).

Wszystkie dochody w części 19 zostały przeanalizowane pod kątem realizacji planu, a szczegółowym badaniem objęto dochody centrali Ministerstwa Finansów oraz kontrolowanych izb celnych w łącznej kwocie 126.228 tys. zł, w tym 123.643,1 tys. zł dochodów z ceł w trakcie kontroli wykonania planów finansowych ośmiu izb celnych.

Sprawozdawczość budżetowa

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania budżetowe za rok 2012 sporządzone przez dysponenta głównego i centralę Ministerstwa Finansów:

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

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za czwarty kwartał 2012 r.:

- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2012 roku, zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania jednostkowe centrali Ministerstwa Finansów zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

⁵ Pełni funkcję dysponenta III stopnia – za sprawy wynikające z zadań Dyrektora Generalnego związane z prowadzeniem rachunkowości odpowiada centrala Ministerstwa Finansów.

⁶ W części 78 i 79 ewidencjonowane są dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa; w części 81 i 83 ujęte są rezerwy budżetu państwa; w części 82 Wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego; w części 87 Dochody i wydatki budżetu środków europejskich.

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych prowadzonych przez centralę Ministerstwa Finansów w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Opinię sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz kontroli 217 zapisów księgowych na kwotę 26.035,8 tys. zł, dobranych z zastosowaniem metody monetarnej⁹. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu ich wpływu na sprawozdawczość bieżącą¹⁰ za trzy kwartały 2012 r. została oceniona pozytywnie we wszystkich kontrolowanych izbach celnych, natomiast wiarygodność ksiąg rachunkowych roku 2011 została oceniona pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości w dwóch izbach celnych (w Białymstoku i Opolu) i pozytywnie w pozostałych sześciu izbach celnych (w Gdyni, Kielcach, Olsztynie, Poznaniu, Przemyślu, Rzepinie).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły roku 2011 i polegały na zaewidencjonowaniu w Izbie Celnej w Białymstoku i Opolu dowodów księgowych na łączną kwotę 240,8 tys. zł w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, tj. z naruszeniem postanowień art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, co miało wpływ na zaniżenie zobowiązań wykazanych w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 za sierpień i wrzesień 2011 r. Ponadto w Izbie Celnej w Opolu nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację polegającą na weryfikacji sald, w której nie uwzględniono części dokumentów księgowych, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. a także nie dokonano podziału kluczowych obowiązków, tj. sprawdzenia i zatwierdzenia protokołów weryfikacji, pomiędzy różne osoby.

W ramach kontroli przeprowadzonej w izbach celnych stwierdzono również, że:

- odpisane, przedawnione i umorzone należności nie były ujmowane na koncie 761 Pozostałe przychody operacyjne, tj. zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹², lecz na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 4 ustawy o rachunkowości (Izba Celna w Gdyni, Kielcach, Opolu);
- wskazane zostały błędne daty operacji gospodarczych w 30 zapisach księgowych dotyczących dochodów budżetowych na kwotę 8.238 tys. zł, z tego 15 zapisów na kwotę 7.640 tys. zł w 2011 r. i 15 na kwotę 598 tys. zł w trzech kwartałach 2012 r. (Izba Celna w Białymstoku).

Sprawdzenie poprawności rozliczenia przez izby celne inwentaryzacji wykazało, że pozostająca na koniec roku w kasach oddziałów celnych gotówka nie była zaewidencjonowana na koncie 101 Kasa, które zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów (...) służy do ewidencji krajowej i zagranicznej gotówki znajdującej się w kasach jednostki. Kwoty te zostały zaksięgowane na kontach analitycznych do konta 234 Pozostałe rozrachunki z pracownikami, według

⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁰ Kontrolą objęto rok 2011 i III kwartały 2012 r.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

oddziałów celnych, co nie przedstawiało rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczych. Powyższa sytuacja wynikała z ograniczonej funkcjonalności wykorzystywanego przez izby celne systemu księgowego ZEFIR, który nie przewiduje prowadzenia ksiąg pomocniczych do konta 101 Kasa, pomimo że wymóg taki wynika z postanowień ustawy o rachunkowości (art. 16 ust. 1 i 17 ust. 1 pkt 7).

Dochody budżetu państwa

W 2012 roku dochody części 19 wyniosły 3.495.104,2 tys. zł i były wyższe o 24,3% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz wyższe o 48.921,0 tys. zł, tj. o 1,4% od dochodów uzyskanych w 2011 r. Największy udział w dochodach części 19 wynoszący 56,5% stanowiły dochody z ceł, uzyskane w dziale 500 Handel. Dochody z ceł wyniosły 1.974.012,7 tys. zł i były wyższe o 7,9% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów z ceł wynikało z wyższego o 7,1% od przyjętego w ustawie budżetowej importu spoza obszarów UE oraz wyższego o 0,3% od przyjętego do kalkulacji średniego kursu rynkowego euro.

W ośmiu izbach celnych kontrolą objęto 46.359,9 tys. zł dochodów uzyskanych z ceł w 2011 r. i 77.283,1 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2012 r., tj. odpowiednio 4,5% i 9% ogółu dochodów zrealizowanych przez skontrolowane jednostki.

NIK ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów w części 19. Dochody były ustalane i pobierane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, rzetelnie ewidencjonowane oraz przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do informacji.

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1.697.507,5 tys. zł, w tym zaległości 1.588.270,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności były wyższe 137.403,8 tys. zł, tj. o 8,8%, a zaległości wyższe o 134.171,0 tys. zł, tj. o 9,2%. Największy udział w zaległościach, tj. 59,0%, miały zaległości z ceł, które wraz z odsetkami wyniosły 937.757,0 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2011 zaległości z ceł zmniejszyły się o 33.081,5 tys. zł, tj. o 3,4%. W 2012 r. poprawie uległ wskaźnik egzekucji ceł, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, który w stosunku do roku 2011 wzrósł o 0,78 punktu procentowego.

Skontrolowane izby celne na poczet zaległości z lat ubiegłych z tytułu cła wyegzekwowały w 2011 roku – 5.311,4 tys. zł, a w okresie III kwartałów 2012 roku – 4.096,3 tys. zł. W tym samym okresie dokonały odpisów przedawnionych, umorzonych lub nieściągalnych należności na kwotę 47.297,9 tys. zł, z czego w 2011 r. – 13.648,3 tys. zł i w 2012 r. (do 30 września) – 33.649,6 tys. zł. Kontrola dokumentacji należności, które zostały odpisane z ewidencji księgowej (od 5 do 6 spraw z obu okresów) wykazała, że główną przyczyną ich przedawnienia był brak majątku zobowiązanych, który mógłby podlegać egzekucji; upadłość podmiotów zobowiązanych; brak miejsca zamieszkania i majątku na terenie Polski; czy też brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie. Ponadto stwierdzono, że:

- nie podejmowano żadnych czynności w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym zaległości w kwocie 1,9 tys. zł w celu skierowania egzekucji do masy spadku po zmarłym dłużniku i ewentualnym przeniesieniu na spadkobierców odpowiedzialności za pozostawione długi przez okres 1 roku 1 miesiąca i 20 dni (Izba Celna w Przemyślu);
- nie odpisano przedawnionej należności z tytułu domiaru cła przywozowego na kwotę 6,4 tys. zł (Izba Celna w Przemyślu);
- odpisano 62,5% należności umorzonych, przedawnionych lub nieściągalnych ze zwłoką w stosunku do okresu (miesiąca), w którym zdarzenie to nastąpiło (Izba Celna w Opolu).

Stwierdzono również opieszałość w egzekwowaniu należności Skarbu Państwa. Siedmiu dłużnikom posiadającym zaległości upomnienia wysłano w terminie od 31 do 105 dni – po terminie płatności,

a tytuły wykonawcze wystawiano w terminie od dwóch do 21 miesięcy po dacie upomnienia (Izba Celna w Poznaniu).

Ponadto kontrola NIK nt. „Egzekwowanie należności podatkowych i celnych przez izby celne”¹³ przeprowadzona w Ministerstwie Finansów oraz ośmiu izbach celnych wykazała, że służba celna uzyskała dobre rezultaty w poborze bieżących należności podatkowych i celnych. Wpłacone i egzekwowane było od 97,5% kwot wynikających ze złożonych deklaracji i wydanych decyzji w 2010 r. do 99,3% w 2012 r. Występowały natomiast trudności z egzekwowaniem należności wymierzonych decyzjami dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i przypisanych po kilku latach od zaistniałych zdarzeń. Kontrole skarbowe realizowane były w dużym stopniu na wniosek organów ścigania. Zdaniem NIK zaległości były niemożliwe do wyegzekwowania, gdyż zobowiązania wymierzono z reguły podmiotom fikcyjnie uczestniczącym w obrocie gospodarczym, które już w momencie rejestracji nie posiadały majątku i nastawione były na działalność przestępczą. Dłużnikom w większości udało się uniknąć zapłaty wymierzonych zobowiązań. Izby celne odzyskały w badanym okresie tylko od 2,1% do 3,1% kwoty objętej tytułami wykonawczymi, mimo systematycznego monitorowania wpłat należności, wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz podejmowania przewidzianych przepisami prawa działań zmierzających do stosowania środków egzekucyjnych. Egzekucja była utrudniona lub nawet niemożliwa ze względu na upływ czasu lub brak majątku. Stwierdzono także, że Minister Finansów, mimo wieloletnich analiz, nie zakończył prac nad strukturą organizacyjną organów egzekucyjnych oraz nad zmianami w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mającymi na celu usprawnienie procesów egzekucji i poprawę ściągłości należności podatkowych i celnych.

Wydatki budżetu państwa

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych w części 19 w Ministerstwie Finansów i kontrolowanych izbach celnych. Wydatki budżetu państwa były wykonane zgodnie z przyjętym planem finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych zmian i blokad. Dokonywane w trakcie roku zmiany wynikały z dostosowania planu do bieżących potrzeb i realizowanych zadań podległych jednostek. Negatywnie oceniono utworzenie w planie finansowym dysponenta części „nieformalnej rezerwy” przyznanej dla izb i urzędów celnych. W pozostałym zakresie wydatki zostały zaplanowane prawidłowo.

Na etapie podziału limitu wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2012 Ministerstwo Finansów nie dokonało podziału na podległe izby celne 56.308 tys. zł. Z kwoty tej w trakcie 2012 roku przeniesiono do planów finansowych izb celnych 48.189,7 tys. zł, tj. 85,6% wydatków pozostawionych w planie finansowym dysponenta części do dyspozycji Departamentu Służby Celnej, w tym całość zaplanowanych środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (10.000 tys. zł) oraz na wynagrodzenia i pochodne (29.112 tys. zł). Ze środków tych sfinansowano między innymi zakup umundurowania, dodatki związane z warunkami lub miejscem pełnienia służby, awanse, przyznawane z okazji Światowego Dnia Celnictwa i Dnia Służby Celnej, skutki zmian wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych oraz szkolenia. Pomimo iż, jak wyjaśniło Ministerstwo Finansów, powyższa sytuacja wynikała z potrzeby racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, zdaniem NIK było to działanie nielegalne. Przepisy art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dopuszczają jedynie tworzenie w budżecie państwa rezerw celowych na wydatki między innymi w sytuacji, gdy ich szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej, a nie w planie finansowym dysponenta części. Rezerwa ta planowana jest zgodnie z zasadami ustanowionymi przez Ministra Finansów – w specjalnie utworzonej części 83 Rezerwy celowe.

Zrealizowane w części 19 wydatki wyniosły 6.042.087,9 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 28.959,4 tys. zł, tj. o 0,5%. Najwyższe wydatki części 19

¹³ Informacja o wynikach kontroli NIK Nr 48/2013/P/12/037/KBF.

wystąpiły w dziale 750 Administracja publiczna, które wyniosły 5.894.680,7 tys. zł. W strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące jednostek budżetowych (5.671.514,7 tys. zł), które stanowiły 93,9% w wydatkach części; wydatki majątkowe stanowiły 2,1%, dotacje i subwencje – 2,4%, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 1,0%, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,6%. W porównaniu do 2011 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych były wyższe o 136.503,3 tys. zł, tj. o 2,5%. Wydatki centrali Ministerstwa Finansów wyniosły 283.707,3 tys. zł, co stanowiło 4,7% wydatków w części. Były one niższe o 7,4% od wykonanych w roku 2011.

W Ministerstwie Finansów i ośmiu izbach celnych kontrolą objęto wydatki w wysokości 555.084,2 tys. zł, tj. 9,2% wydatków części 19. Stwierdzono, że środki były wydawane na podstawie zawartych umów, w granicach kwot ujętych w planie po zmianach, a zobowiązania uregulowane terminowo. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na sfinansowanie funkcjonowania Ministerstwa Finansów oraz jednostek podległych, w tym izb skarbowych i urzędów skarbowych (3.492.846,3 tys. zł), izb i urzędów celnych (1.426.577,5 tys. zł), urzędów kontroli skarbowej (517.817,3 tys. zł), Centrum Przetwarzania Danych (54.488,0 tys. zł) oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (25.030,1 tys. zł). Wyjątek stanowiło zaciągnięcie przez Izbę Celną w Opolu zobowiązania na kwotę o 123,5 tys. zł wyższą od zabezpieczonej w planie finansowym, tj. z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ministerstwo Finansów w 2012 roku udzieliło 65 zamówień publicznych na kwotę 86.834,2 tys. zł netto, z tego 39 o wartości powyżej progu 14 tys. euro na kwotę 6.432,4 tys. zł oraz 26 na kwotę 80.401,8 tys. zł o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Zamówienia zostały udzielone głównie w trybie przetargu nieograniczonego (53 postępowania na kwotę 76.520,0 tys. zł) oraz z wolnej ręki (sześć postępowań na kwotę 6.009,2 tys. zł).

Zbadano 36 postępowań o zamówienie publiczne na łączną kwotę 56.102,8 tys. zł, w tym 32 postępowania o zamówienie publiczne w ośmiu izbach celnych na kwotę 39.608,5 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wyżej wymienionych zamówień stwierdzono, że z wyjątkiem przypadku udzielenia przez Izbę Celną w Gdyni zamówienia bez stosowania przepisów Prawo zamówień publicznych, zostały one przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Stosownie do zapisu określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴ – działanie Izby Celnej w Gdyni stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2012 roku na rachunek dysponenta części 19 przekazana została kwota 6.042.115,7 tys. zł. Niewykorzystane środki budżetowe w wysokości 27,8 tys. zł, zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 16 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa.

Zobowiązania w części 19 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 369.208,2 tys. zł (w tym wymagalne 65,1 tys. zł) i były wyższe od zobowiązań na koniec 2011 r. o 2.156,6 tys. zł, tj. o 0,6%. Główną pozycję (326.920,7 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń.

Dane dotyczące wydatków budżetowych zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do informacji.

Dotacje i subwencje

Zaplanowane w budżecie państwa wydatki w grupie dotacje i subwencje w wysokości 148.105,9 tys. zł zostały wykonane w kwocie 146.912,5 tys. zł, tj. w 99,2% planu po zmianach. Dominujący udział, tj. 48,8% w tej grupie wydatków miały dotacje podmiotowe dla sześciu partii politycznych i czterech

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

komitetów wyborczych za mandaty uzyskane w wyborach do Parlamentu. Wydatki na subwencje dla partii politycznych wyniosły 54.655,5 tys. zł. Zostały one wypłacone zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych¹⁵ oraz w terminach określonych w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym¹⁶. Wydatki na dotacje przedmiotowe wyniosły 20.631,5 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach, z tego 20.606,6 tys. zł wydatkowano na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹⁷ oraz 24,9 tys. zł na rekompensaty za dwie przedpłaty wypłacone przez PKO BP zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe¹⁸. NIK nie wnosi uwag do planowania oraz terminowości przekazywania dotacji i subwencji.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Zrealizowane wydatki wyniosły 36.905,9 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 7,7%, tj. o 2.633,0 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wzrostu wydatków na zakup i szycie umundurowania o 1.706 tys. zł, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych¹⁹ wprowadzającego zmiany w niektórych składnikach umundurowania, a także na wypłaty równoważników z tytułu dojazdu funkcjonariusza do miejsca pełnienia służby o 1.238 tys. zł z powodu wzrostu kosztów dojazdu.

Z tej grupy wydatków, najwyższe kwoty przeznaczono dla funkcjonariuszy celnych, w tym na dopłaty do wypoczynku funkcjonariusza i członków jego rodziny²⁰ – 9.186 tys. zł, zakup i szycie umundurowania – 7.733 tys. zł, dojazdy do miejsca pełnienia służby – 5.432 tys. zł, wypłatę równoważników za brak lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery w związku z przeniesieniem funkcjonariusza do pełnienia służby w innej miejscowości – 3.550 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 5.671.514,7 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. Były wyższe od wykonania w 2011 r. o 136.503,3 tys. zł, tj. o 2,5%. Wydatki bieżące przeznaczone zostały głównie na wynagrodzenia i pochodne – 4.694.075,4 tys. zł oraz zakup materiałów i usług – 752.144,0 tys. zł. Objęte badaniem wydatki bieżące jednostek budżetowych realizowane przez centralę Ministerstwa Finansów na kwotę 22.190,3 tys. zł zostały wykonane zgodnie z przeznaczeniem w sposób celowy, w granicach kwot ujętych w planie po zmianach, na podstawie zawartych umów, były uzasadnione, a płatności wynikające z faktur zostały uregulowane terminowo.

Wydatki na wynagrodzenia²¹ wyniosły 3.966.623,8 tys. zł (69,9%). W porównaniu do 2011 r. wzrosły o 42.236,5 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał głównie ze wzrostu wynagrodzeń prowizyjnych w związku z egzekucją należności pieniężnych o 41.385 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w części 19 wyniosło 65.754 osoby, w tym w centrali Ministerstwa Finansów 2.176 osób i było niższe w porównaniu do roku 2011 odpowiednio o 623 i 132 osoby.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924.

¹⁶ Dz. U. Nr 33, poz. 267.

¹⁷ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (Dz. U. Nr 254, poz. 1705).

¹⁸ Dz. U. Nr 156, poz. 776 ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 290, poz. 1705) weszło w życie 1 stycznia 2012 r.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177 ze zm.).

²¹ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w części 19 (wyliczone według danych ze sprawozdania Rb-70, z uwzględnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej) wyniosło 5.090,7 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 105,7 zł, tj. o 2,1%, natomiast w centrali Ministerstwa Finansów wyniosło 7.612,3 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2011 r. o 266,7 zł, tj. o 3,6%.

W przypadku izb celnych wielkości te wyniosły odpowiednio 5.565,7 zł i 5.459,4 zł, urzędów celnych 5.536,2 zł i 5.358,7 zł, a w oddziałach celnych 5.333,9 i 5.137,8 tys. zł.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 4 do informacji.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 127.074,9 tys. zł, tj. 143,8% planu według ustawy budżetowej oraz 89,4% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 roku o 136.748,8 tys. zł. Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych wyniosły 103.174,6 tys. zł, a wydatki na zakupy inwestycyjne 23.900,3 tys. zł.

W planie inwestycyjnym na 2012 r. dysponenta części ujęto 17 inwestycji. W trakcie roku wprowadzono do planu 75 nowych zadań, w tym 30 zadań było finansowane w całości lub w części z rezerwy celowej poz. 57, a pozostałe 45 środkami uzyskanymi w wyniku zmian planów i oszczędności. Spośród 91 realizowanych inwestycji zakończono sześć inwestycji uzyskując przyrost powierzchni o 18.428 m kw., dokonano przebudowy 12 obiektów o powierzchni 5.796 m kw. oraz zakończono 41 zadań polegających na dostosowaniu budynków do przepisów przeciwpożarowych, wykonania przyłączy wodno-kanalizacyjnych, teledacyjnych, energetycznych, centralnego ogrzewania, wykonaniu dokumentacji technicznych, opracowaniu ekspertyz technicznych, wykonaniu monitoringu, budowy parkingu, klimatyzacji pomieszczeń.

Badaniem objęto wydatki majątkowe w kwocie 3.845,5 tys. zł. Zostały one zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem w granicach kwot ujętych w planie po zmianach, na podstawie zawartych umów. Płatności wynikające z tych umów zostały zrealizowane terminowo.

Wydatki w budżecie środków europejskich

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 49.053,9 tys. zł i stanowiły 47,2% planu po zmianach oraz 51% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

Ministerstwo Finansów w okresie objętym kontrolą było beneficjentem:

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

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

Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (POIG) oraz w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (POKL), z czego w POIG 43,3% planu po zmianach i 44,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej, a w POKL 29,4% planu po zmianach i według ustawy budżetowej.

Realizacja wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań na przykład w ramach programu „Systemu e-Podatki” kształtowała się na poziomie 9,9%, w związku z licznymi odwołaniami w trakcie trwającego od połowy 2011 r. postępowania przetargowego. Z powodu przesunięcia terminu podpisania umowy na luty 2013 r. nie zostały zrealizowane wydatki na zakupy inwestycyjne, nie zakupiono dodatkowych usług finansowanych z wydatków bieżących, w tym sterowania i nadzoru nad projektami oraz dostosowania wybranych systemów do wymogów Programu e-Podatki. Na 2013 r. zostały przeniesione również wydatki bieżące zaplanowane na szkolenia, organizację warsztatów i seminariów oraz delegacje krajowe pracowników resortu finansów.

NIK skontrolowała wydatki w kwocie 5.967,1 tys. zł, co stanowiło 12,2% wydatków budżetu środków europejskich części 19. Skontrolowano wydatki majątkowe w kwocie 5.598,2 tys. zł oraz wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 368,9 tys. zł. Wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. Realizacja zadań przyczyniła się do osiągnięcia celów ustalonych we wnioskach o dofinansowanie dotyczących informatyzacji procesu obsługi budżetu państwa, zapewnienia usług transmisji danych oraz konsolidacji i centralizacji systemów informatycznych resortu finansów, a także przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów w ujęciu rocznym i wieloletnim.

W ramach realizacji wniosku po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. podjęto działania organizacyjne w celu zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z udziałem środków UE. NIK zwróciła jednak uwagę, że w związku z oczekiwanymi efektami tych działań dopiero w latach następnych oraz niskim wykonaniem wydatków z budżetu środków europejskich w 2012 r., należy kontynuować prace zmierzające do pełniejszego wykorzystania środków europejskich.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 5 do informacji.

Inne istotne ustalenia kontroli

W ramach kontroli NIK „Wykonanie planów finansowych przez wybrane izby celne” sprawdzono opracowanie i realizację taktycznych planów kontroli prowadzonych przez Służbę Celną. Z badanych ośmiu izb celnych, w siedmiu izbach plany kontroli na 2011 r. i 2012 r. zostały sporządzone zgodnie z zasadami określonymi w „Instrukcji w sprawie opracowania taktycznego planu kontroli i sprawozdawczości” oraz dyspozycjami Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w Ministerstwie Finansów. Plany te zawierały trzy części strategiczną, taktyczną i operacyjną oraz obejmowały 100% kontroli prowadzonych przez Służbę Celną. W Izbie Celnej w Przemysłu taktyczny plan kontroli nie został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w tej „Instrukcji...”. Izba nie zastosowała się do postanowień zawartych w rozdziale 2 „Instrukcji”, dotyczących rozgraniczenia funkcji przewodniczącego zespołu do spraw opracowania taktycznego planu kontroli i Dyrektora Izby. W jednostce tej w organizacji opracowywania taktycznych planów kontroli na lata 2011–2012, przewidziano personalny zbieg funkcji - przewodniczącego zespołu i Dyrektora Izby – w osobie Zastępcy Dyrektora Izby odpowiedzialnego za pion kontroli.

Według sprawozdań z realizacji taktycznych planów kontroli za pierwsze półrocze lub pierwsze trzy kwartały 2012 roku sześć skontrolowanych izb osiągnęło zaplanowany na 2012 rok miernik realizacji Strategicznego Planu Kontroli dla Służby Celnej na poziomie od 54,6% do 65% przy planowanym 50% do 64,3%. Dwie pozostałe izby celne zrealizowały ten miernik na poziomie niższym odpowiednio

o 2,6 i 3,8 punktu procentowego od zaplanowanych. Nie zrealizowano zakładanego stopnia zaangażowania w przypadku od 1 do 6²² z 9 strategicznych obszarów ryzyka.

W latach 2010–2012 (I półrocze) w skontrolowanych izbach celnych zrealizowano odpowiednio 364.641 w 2010 r., 172.295 w 2011 r. i 92.760 w I półroczu 2012 r. kontroli, w wyniku których uzyskano efekty finansowe w łącznej kwocie 1.229.720,3 tys. zł, z czego w 2010 r. – 261.467,3 tys. zł, w 2011 r. – 517.978,3 tys. zł i w 2012 (I półrocze) - 450.274,7 tys. zł. W sześciu izbach celnych udział kontroli pozytywnych we wszystkich zrealizowanych kontrolach wykazywał tendencję wzrostową. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł od 5,7% do 49,6%, w 2011 r. od 8,1% do 30,3% a w 2012 r. (do 30 czerwca) od 13,1% do 57,3%.

W badanym okresie we wszystkich skontrolowanych izbach celnych najwyższą skuteczność kontroli osiągnęły komórki kontroli przedsiębiorców (od 27,3% do 59% w 2011 r. oraz od 12,8% do 66,3% w pierwszym półroczu 2012 r.), najniższą zaś komórki zgłoszeń celnych.

W latach 2011–2012 (I półrocze) liczba kontroli na jednego funkcjonariusza pełniącego funkcje kontrolne wyniosła odpowiednio 57 (od 34 do 87) oraz 28 (od 18 do 46) kontroli.

Wzrosła również efektywność kontroli mierzona sumą szacowanych efektów finansowych do liczby przeprowadzonych kontroli mierzona zł/kontrolę z 3 tys. zł/kontrolę w 2011 r. do 4,9 tys. zł/kontrolę do 30 czerwca w 2012 r.

Wnioski NIK

Po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów NIK wniosowała o:

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

Pismem z dnia 26 kwietnia 2013 r. Minister Finansów poinformował NIK o działaniach podjętych na rzecz realizacji drugiego wniosku. Odnosząc się do pierwszego wniosku Ministerstwo Finansów nie podzieliło stanowiska NIK. Stwierdziło, iż stosowane metody zarządzania środkami publicznymi są zgodne z zasadą celowego, racjonalnego i oszczędnego gospodarowania wynikającą z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a zwiększenia planów poszczególnych izb celnych następowały w toku wykonywania ustawy budżetowej nie zaś na etapie podziału środków na wydatki według ustawy budżetowej.

Informacje dodatkowe i inne kontrole NIK

Oceny kontrolowanej działalności i wnioski przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów oraz w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów izb celnych.

W dwóch przypadkach, tj. Izby Celnej w Oplu i Gdańsku kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w skierowanych do nich wystąpieniach pokontrolnych. Z 12 zastrzeżeń zgłoszonych do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora Izby Celnej w Opolu, trzy zostały uwzględnione w całości, trzy w części, a pozostałe – w całości oddalone.

Przyjęcie zastrzeżeń w całości dotyczyło omyłek pisarskich oraz nieprecyzyjnych określeń, podania niewłaściwej wartości miernika „Wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi” oraz oceny kontrolowanej

²² 1 obszar – Izba Celna w Gdyni, 2 obszary – Izba Celna w Białymstoku i Opolu, 3 obszary – Izba Celna w Poznaniu, 4 obszary – Izba Celna w Przemyślu, 5 obszarów – Izba Celna w Olsztynie, 6 obszarów – Izba Celna w Rzepinie.

działalności. W wyniku czego podwyższono ocenę kontrolowanej działalności z pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości na pozytywną. Przyjęte zastrzeżenia w części dotyczyły przede wszystkim spraw związanych z ewidencją księgową.

Zastrzeżenie zgłoszone do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Dyrektora Izby Celnej w Gdyni zostało w całości oddalone.

W wystąpieniach pokontrolnych do izb celnych sformułowano łącznie 11 wniosków, które zostały przyjęte do realizacji. Wnioskowano o:

- ewidencjonowanie operacji gospodarczych na odpowiednich kontach księgowych,
- wzmocnienie nadzoru nad terminowością przekazywania dokumentów pomiędzy Izbą Celną a podległym Urzędem Celnym,
- wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadkach, gdy łączna ich wartość przekracza równowartość 14 tys. euro,
- wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdania finansowego Rb-N,
- bieżące i terminowe prowadzenie postępowań egzekucyjnych,
- bieżące i terminowe spisywanie przedawnionych należności oraz rzetelne sporządzanie "zestawień dłużników z należnościami podlegającymi aktualizacji",
- personalne rozdzielenie funkcji przewodniczącego zespołu do spraw opracowania taktycznego planu kontroli i Dyrektora Izby,
- sporządzanie rocznych planów szkoleń dla funkcjonariuszy służby celnej w oparciu o rzetelne analizy w zakresie zapotrzebowania oraz możliwości ich realizacji przez Izbę,
- wykorzystywanie monitoringu efektywności kontroli realizowanych w poszczególnych obszarach przy sporządzaniu planów operacyjnych na II półrocze.

Poza kontrolą wykonania budżetu państwa w części 19 oraz kontrolą wykonania planów finansowych przez wybrane izby celne, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2012 roku kontrolę:

- egzekwowania należności podatkowych i celnych przez izby celne,
- obniżania dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej.

Kontrole obejmowały lata 2010–2011 i I półrocze 2012 roku oraz stan faktyczny spraw do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

Kontrola nt. „Obniżanie dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej”²³ została przeprowadzona w 25 jednostkach, tj. w Ministerstwie Finansów, ośmiu izbach skarbowych i 16 urzędach skarbowych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie rozliczanie przez urzędy skarbowe podatników obniżających dochody do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej oraz nadzór Ministra Finansów nad realizacją zadań w tym zakresie. Urzędy skarbowe stwierdziły nieprawidłowości u 73% skontrolowanych podmiotów. Rosły kwoty ujawnianych przez urzędy skarbowe uszczupień podatkowych. W okresie objętym kontrolą podatnicy wykazali straty na prawie 37 mld zł i obniżyli należny podatek dochodowy o ponad 7 mld zł. NIK stwierdziła, że urzędy skarbowe kontrolowały tylko niewielką część podatników wykazujących i odliczających straty z działalności gospodarczej.

²³ Informacja o wynikach kontroli NIK Nr 26/2013/P12/038/KBF.

Pozostawienie poza kontrolą znacznej grupy podatników wskazuje, że odliczenia mogą być znacząco zawyżane powodując ubytek w dochodach z podatków dochodowych. Również urzędy kontroli skarbowej wykryły niezasadne wykazywanie strat na ponad 900 mln zł oraz fikcyjne faktury, nieodzwierciedlające zdarzeń gospodarczych na kwotę 17,6 mld zł.

II. Załączniki

Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KBF-4100-06-01/2013

P/13/028

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

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

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

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

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

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

² Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 11-19)

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

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

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

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

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

³ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

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

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

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

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

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

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

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

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

Opis stanu
faktycznego

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706.

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

(dowód: akta kontroli str. 1912-1967)

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

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

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

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

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

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

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

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1997-2035)

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

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

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

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

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 2036-2045)

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

(dowód: akta kontroli str. 2046-2060)

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

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

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

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

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

⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924.

¹⁰ Dz. U. Nr 33, poz. 267.

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

¹² Dz. U. Nr 156, poz. 776 ze zm.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 2087-2122)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1999)

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

(dowód: akta kontroli str. 2233-2241)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków przez Ministerstwo Finansów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Ministerstwo Finansów w okresie objętym kontrolą było beneficjentem:

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

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

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

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

¹⁸ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

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

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

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1270-1272)

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

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1082-1086)

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

¹⁹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

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

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

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

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

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

(dowód: akta kontroli str. 1660-1665)

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

Opis stanu
faktycznego

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

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
 - o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- a także
- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),
 - sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

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

²² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

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

(dowód: akta kontroli str. 1458-1659)

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1471-1538)

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

(dowód: akta kontroli str. 1539-1592)

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

(dowód: akta kontroli str. 1608-1632)

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

(dowód: akta kontroli str. 1633-1635)

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

²³ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

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

(dowód: akta kontroli str. 1636-1659)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1336-1337)

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

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

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

²⁵ Dz. U. z 2013, poz. 330.

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 1367-1438)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 428-510)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 440-520)

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg



.....
podpis

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Załącznik 2. Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2011	2012		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem, w tym:	3.446.183,4	2.812.518,0	3.495.104,4	101,4	124,3
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	15.585,9	0,0	8.318,2	53,4	-
	rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	15.585,9	0,0	8.318,2	53,4	-
2.	Dział 500 Handel	1.922.364,3	1.830.000,0	1.977.558,3	102,9	108,1
2.1	rozdział 50095 Pozostała działalność	1.923.364,3	1.830.000,0	1.977.558,3	102,9	108,1
2.1.1	§ 0060 Cła	1.923.842,4	1.830.000,0	1.974.012,7	102,6	107,9
2.1.2	§ 0920 Pozostałe odsetki	- 1.478,1	0,0	3.545,6	-239,9	-
3.	Dział 550 Hotele i restauracje	18,4	0,0	10,1	54,9	-
4.	Dział 750 Administracja publiczna	701.357,7	677.283,0	798.629,1	113,9	117,9
4.1	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	10.574,9	16.050,0	19.195,2	181,5	119,6
4.1.1	§ 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jedn. organ.	639,4	0,0	2.026,9	317,0	-
4.1.2	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	820,3	730,0	549,6	67,0	75,3
4.1.3	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	8.008,1	14.685,0	15.273,9	190,7	104,0
4.2	rozdział 75008 Izby skarbowe	3.545,4	2.214,0	5.149,3	145,2	232,6
4.2.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	2.551,2	1.746,0	4.049,2	158,7	231,9
4.2.2	§ 0750 Dochody z najmu	245,7	191,0	361,2	147,0	189,1
4.2.3	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	641,9	276,0	474,3	73,9	171,8
4.3	rozdział 75009 Urzędy skarbowe	142.333,7	79.683,0	117.142,3	82,3	147,0
4.3.1	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	47.225,3	39.126,0	48.051,2	101,7	122,8
4.3.2	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	30.600,7	24.739,0	31.988,2	104,5	129,3
4.3.3.	§ 097 Wpływy z różnych dochodów	59.461,8	13.150,0	28.427,4	47,8	216,2
4.4	rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej	17.666,8	14.112,0	15.437,6	87,4	109,4
4.4.1	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	16.076,4	13.473,0	14.603,1	90,8	108,4
4.5	rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne	94.561,3	83.584,0	92.041,8	97,3	110,1
4.5.1	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	68.379,3	63.100,0	72.013,0	105,3	114,1
4.5.2	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	11.131,9	8.563,0	9.712,8	87,3	113,4
4.7	rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	984,5	500,0	1.165,9	118,4	233,2
4.7.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	984,5	500,0	1.165,9	118,4	233,2
4.8.	rozdział 75093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	426.941,1	414.790,0	479.961,8	112,4	115,7
4.8.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	425.852,7	414.412,0	477.986,3	112,2	115,3
4.9	rozdział 75095 Pozostała działalność	4.750,1	66.350,0	68.535,3	1.442,8	103,3
4.9.2.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	2.413,0	66.350,0	65.683,1	2.722,1	99,0
5.	Dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związanych z ich poborem	65.116,9	0,0	10,4	0,0	-
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	741.740,3	305.235,0	710.578,4	95,8	232,8
6.1	rozdział 75813 Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	0,3	0,0	4.189,9	-	-
6.2.	rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe	741.740,1	305.235,0	706.388,5	95,2	231,4
6.2.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	51.210,6	31.801,0	49.349,5	96,4	155,2
6.2.2	§ 0920 Pozostałe odsetki	689.769,2	273.434,0	657.038,3	95,3	240,3

Załącznik 3. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	
	Ogółem, w tym:	6.013.128,5	5.518.770,0	6.156.660,0	6.042.087,9	100,5	109,5	98,1
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	2.340,1	12.000,0	12.024,9	24,9	1,1	0,2	0,2
1.3.	15095 Pozostała działalność	40,1	0,0	24,9	24,9	62,1	x	100,0
2.	Dział 550 Hotele i restauracje	20.204,9	21.800,0	21.800,0	20.606,7	102,0	94,5	94,5
2.1	55003 Bary mleczne	20.204,9	21.800,0	21.800,0	20.606,7	102,0	94,5	94,5
3.	Dział 750 Administracja publiczna	5.612.021,0	5.484.088,0	5.995.672,2	5.894.680,7	105,0	107,5	98,3
3.1	75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej	280.306,2	294.517,0	281.181,0	265.076,3	94,6	90,0	94,3
3.2	75008 Izby skarbowe	319.870,9	315.199,0	321.962,2	320.605,4	100,2	101,7	99,6
3.3	75009 Urzędy skarbowe	2.608.270,5	2.692.597,0	2.770.631,7	2.764.880,8	106,0	102,7	99,8
3.4	75010 Urzędy kontroli skarbowej	512.326,8	517.466,0	524.837,8	522.721,60	102,0	101,0	99,6
3.5	75013 Izby celne i urzędy celne	1.518.467,2	1.392.676,0	1.423.760,9	1.408.949,9	92,8	101,2	99,0
3.6.	75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych	265.191,0	0,0	413.949,6	369.507,1	139,3	x	89,3
3.6	75046 Komisje egzaminacyjne	740,3	1.118,0	912,0	821,0	110,9	73,4	90,0
	75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	4.162,0	1.715,0	1.715,0	1.497,2	35,9	87,3	87,3
3.8	75095 Pozostała działalność	102.551,5	268.800,0	256.722,1	240.621,5	234,6	89,5	93,7
4.	Dział 752 Obrona narodowa	109,2	117,0	117,0	114,7	105,0	98,0	98,0
4.1	75212 Pozostałe wydatki obronne	109,2	117,0	117,0	114,7	105,0	98,0	98,0
5.	Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	44,0	45,0	45,0	44,9	102,3	99,8	99,8
5.1	75414 Obrona cywilna	44,0	45,0	45,0	44,9	102,3	99,8	99,8
6.	dział 758 Różne rozliczenia	70.271,5	720,0	127.001,0	126.616,1	180,2	17.585,6	99,7
6.1	75823 Partie polityczne	70.211,1	720,0	126.317,7	125.923,8	179,4	17.490,7	99,7
6.2	75824 Komitety wyborcze	60,4	0,0	683,2	683,2	1.131,2	x	100,0

Załącznik 4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2011***			Wykonanie 2012***			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób	tys. zł	zł	Osób	tys. zł	Zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem Dział 750 Administracja publiczna, w tym według statusu zatrudnienia*:	66.377,0	3.970.709,9	4.985,1	65.754,00	4.016.832,9	5.090,7	102,1
	01	1.563,0	60.386,2	3.219,6	1.659,0	67.803,6	3.405,9	105,8
	02	8,0	1.207,5	12.577,8	7,0	1.061,0	12.630,7	100,4
	03	50.246,0	2.923.703,9	4.849,0	49.558,0	2.961.836,9	4.980,4	102,7
	08	14.560,0	985.412,4	5.639,9	14.530,0	986.131,4	5.655,7	100,3
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej**	2.308,0	202.152,5	7.299,0	2.176,0	197.866,3	7.577,6	103,8
	01	138,0	6.208,2	3.748,9	133,0	6.241,6	3.910,8	104,3
	02	8,0	1.207,5	12.577,8	7,0	1.061,0	12.630,7	100,4
	03	1.903,0	168.949,7	7.398,4	1.780,0	164.470,4	7.699,9	104,1
	08	259,0	25.787,1	8.297,0	256,0	26.093,4	8.493,9	102,4
1.2.	Rozdział 75008 Izby skarbowe, w tym:	3.806,0	229.047,2	5.015,1	3.786,0	231.191,4	5.088,7	101,5
	01	114,0	4.582,0	3.349,4	107,0	4.436,2	3.455,0	103,2
	03	3.692,0	224.465,2	5.066,5	3.679,0	226.755,2	5.136,3	101,4
1.3.	Rozdział 75009 Urzędy skarbowe, w tym***:	39.412,0	2.010.262,8	4.250,5	39.014,0	2.012.066,6	4.297,7	101,1
	01	608,0	20.376,7	2.792,9	658,0	21.466,6	2.718,7	97,3
	03	38.804,0	1.989.886,1	4.273,4	38.356,0	1.990.599,9	4.324,8	101,2
1.4.	Rozdział 75010 Urzędy Kontroli Skarbowej, w tym:	5.367,0	393.862,5	6.115,5	5.263,0	394.237,2	6.242,3	102,1
	01	229,0	8.202,7	2.985,0	226,0	8.304,7	6.242,3	102,6
	03	5.138,0	385.659,8	6.255,0	5.037,0	385.932,5	3.062,2	102,1
1.5.	75013 Izby i Urzędy Celne, w tym:	15.250,0	1.014.067,5	5.541,4	15.216,0	1.013.152,7	5.548,7	100,1
	01	240,0	10.149,5	3.524,1	236,0	9.792,0	3.457,62	98,1
	03	709,0	44.404,0	5.219,1	706,0	43.396,6	5.122,4	98,2
	08	14.301,0	959.514,0	5.591,2	14.274,0	959.964,2	5.604,4	100,2
1.6.	75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych 03****	-	109.144,5	-	-	149.852,8	-	-
1.7.	75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE*****	-	1.305,9	-	-	911,8	-	-
	01	-	-	-	-	8,4	-	-
	03	-	1.194,7	-	-	829,6	-	-
	08	-	111,3	-	-	73,8	-	-
1.8.	75095 Pozostała działalność 01*****	234,0	10.867,0	3.870,0	299,0	17.554,3	4.892,5	126,4

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

** Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt. 11 rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401-405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

*** Obejmuje podstawową działalność jednostek organizacyjnych oraz osoby zatrudnione do prac interwencyjnych (w urzędach skarbowych).

**** Obejmuje wydatki poniesione na wynagrodzenia w urzędach skarbowych.

***** Obejmuje wydatki poniesione na wynagrodzenia w Centrali MF.

***** Zatrudnienie i wynagrodzenia w Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów (CPD) oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (CEZRF).

Załącznik 5. Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe,	34.121,9	96.180,0	103.903,7	49.053,8	69,6	51,0	47,2
1.	Dział 750 Administracja publiczna	34.121,9	96.180,0	103.903,7	49.053,8	69,6	51,0	47,2
1.1.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	28.911,6	84.938,0	87.212,2	37.721,8	76,6	44,4	43,3
1.2.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	1.987,2	5.296,0	5.296,0	1.554,9	127,8	29,4	29,4
1.3.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	3.223,1	5.946,0	11.395,5	9.777,1	33,0	164,4	85,8

Załącznik 6. Kalkulacja oceny końcowej

Oceny wykonania budżetu części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria²⁴, oparte na wskaźnikach wartościowych, opublikowane w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku²⁵.

Dochody: 3.495.104,4 tys. zł

Wydatki (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich): 6.091.141,7 tys. zł

Łączna kwota G: 9.586.246,1. tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków krajowych i budżetu środków europejskich)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,6354$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,3645$

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach:

Nie stwierdzono wydatków niecelowych.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie podzieleniu dla podległych izb celnych wydatków w sposób określony w art. 146 ust. 1 i 2 i utworzeniu tym samym rezerwy nieprzewidzianej przepisami ustawy o finansach publicznych. Na etapie podziału limitu wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2012 Ministerstwo Finansów nie rozdysponowało na podległe izby celne 56.308 tys. zł. Z kwoty tej w trakcie 2012 roku przeniesiono do planów finansowych podległych jednostek 48.189,7 tys. zł, tj. 85,6% wydatków pozostawionych w planie finansowym dysponenta części do dyspozycji Departamentu Służby Celnej. W ocenie NIK było to działanie nielegalne, bowiem przepisy art. 140 ust 2 pkt 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dopuszczają jedynie tworzenie w budżecie państwa rezerw celowych na wydatki między innymi w sytuacji, gdy ich szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej a nie w planie finansowym dysponenta części.

Z uwagi na powyższą nieprawidłowość obniżono ocenę wydatków o jeden punkt

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna obniżona (4)

Wynik końcowy Wk: $5 \times 0,3645 + 4 \times 0,6354 = 4,36$

Ocena ogólna pozytywna.

²⁴ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

²⁵ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 7. Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Finansów	Jan-Vincent Rostowski	Wiceprezes Rady Ministrów Minister Finansów	P
2.	Izba Celna w Białymstoku	Mirosław Sienkiewicz	Dyrektor	P
3.	Izba Celna w Gdyni	Wiesław Struk	Dyrektor	P
4.	Izba Celna w Kielcach	Waldemar Robert Chaba	Dyrektor	P
5.	Izba Celna w Olsztynie	Robert Torenc	Dyrektor	P
6.	Izba Celna w Opolu	Rafał Kokot	Dyrektor	P
7.	Izba Celna w Poznaniu	Arkadiusz Tomczyk	Dyrektor	P
8.	Izba Celna w Przemyślu	Piotr Daniel	Dyrektor	P
9.	Izba Celna w Rzepinie	Sylwester Skórski	Dyrektor	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (z) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna

Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Minister Finansów