



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN – 4100-02-01/2013

P/13/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/071 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 21 - Gospodarka morska.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Józef Łukowski, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82483 z dnia 3 stycznia 2013 r. 2. Waldemar Wypych, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82486 z dnia 3 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; 00 – 928 Warszawa ul. Chałubińskiego 4/6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.4A)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 21 – Gospodarka morska.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 21 zostały zrealizowane w 1.059,9%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej (dalej MTBiGM) podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 964.669,0 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 18,1 % zrealizowanych w części 21 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 21 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

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

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

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 21 zostały zaplanowane w kwocie 9.593 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 101.672,5 tys. zł, tj. 1059,9% kwoty planowanej, głównie z tytułu nieplanowanych opłat za wydawanie pozwoleń na wznoszenie konstrukcji i budowli na polskich obszarach morskich oraz za zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod sztuczną wyspę (89.874 tys. zł). Wzrost wykonania dochodów był skutkiem wprowadzenia z dniem 30 lipca 2011 r., zmiany do ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴, w wyniku której zniesiono bariery administracyjne przy wznoszeniu i wykorzystywaniu sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z:

- nieplanowanych opłat za wydawanie pozwoleń na wznoszenie konstrukcji i budowli na polskich obszarach morskich oraz za zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod sztuczną wyspę (89.874 tys. zł); Biuro Administracyjno-Finansowe w swojej informacji o wykonaniu dochodów budżetowych w 2012 r. stwierdziło, że na etapie opracowania projektu budżetu na 2012 r. nie było możliwe oszacowanie dochodów z tytułu wejścia w życie tych regulacji.
- wydzierżawienia większej ilości terenów portowych i nabrzeża na prowadzenie sezonowej działalności gospodarczej związanej z obsługą ruchu turystycznego w dziale 600 -Transport i łączność, w wysokości 11.563,7 tys. zł w tym z tytułu wpływów z różnych opłat – 3.908,1 tys. zł.

Największy udział w dochodach wynoszący 88,4%, stanowiły dochody uzyskane z tytułu opłat za wydawanie pozwoleń na wznoszenie konstrukcji i budowli na polskich obszarach morskich oraz za zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod sztuczną wyspę, w rozdziale 60043 – Urzędy morski oraz dochody w dziale 750 – Administracja publiczna.

(dowód: akta kontroli str. 203, 270, 333, 501 - 512)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2.384,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 1.904,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były niższe o 217,2 tys. zł, a zaległości wyższe o 155,4 tys. zł. Powodem zwiększenia zaległości było:

- nałożenie kar umownych w wysokości 1.105,0 tys. zł (58,0% zaległości) za nieterminowe wykonanie i niedotrzymanie warunków umowy z 2006 r. na budowę statków ratowniczych typu SAR 3000/I, realizowanej przez Stocznnię Marynarki Wojennej,
- zaległości w wysokości 342,3 tys. zł z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych powstałe w Urzędach Morskich w Słupsku i Gdyni.

Zaległości dotyczyły głównie kar umownych za nieterminowe wykonanie i niedotrzymanie warunków umowy z 2006 r. na budowę statków ratowniczych typu SAR 3000/I, realizowanej przez Stocznnię Marynarki Wojennej. Wynosiły one 1.105,0 tys. zł (58,0% zaległości). Ponadto zaległości w wysokości 342,3 tys. zł powstały w urzędach morskich z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych. W Urzędzie Morskim w Słupsku nie odzyskano należności od 2. dłużników na łączną kwotę 82,4 tys. zł. Podczas prowadzenia przez urząd czynności zmierzających do wyegzekwowania należności stwierdzono, że dłużnicy po przeprowadzeniu postępowań likwidacyjnych zostali wykreśleni z Krajowego Rejestru Sądowego, a wierzyciel (Skarb Państwa) nie został poinformowany o wszczęciu, prowadzeniu i zakończeniu postępowań likwidacyjnych. Urząd Morski w Słupsku ustalił adresy likwidatorów i skierował sprawy do Sądu Rejonowego. W przypadku zaległości w kwocie 118 tys. zł prowadzone postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu braku majątku z którego można byłoby przeprowadzić egzekucję. W celu odzyskania należności dysponenti III stopnia wysyłali upomnienia do dłużników, kierowali sprawy do postępowania egzekucyjnego. W Urzędzie Morskim w Gdyni zasady ściągania należności regulowała zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Urzędu Morskiego określające „Zasady (polityki) rachunkowości Urzędu Morskiego w Gdyni”.

⁴ Dz. U z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.

Stanowiło ono m.in., że w przypadku nie uregulowania należności w wyznaczonym terminie, dwukrotnie wysyłane będą wezwania do zapłaty, a w przypadku ich nieskuteczności, sprawy kierowane będą na drogę postępowania administracyjnego lub sądowego.

W Urzędzie Morskim w Gdyni egzekucji komorniczej poddanych było 5. dłużników na łączną kwotę – 91,1 tys. zł, do komornika zgłoszono wierzytelności 2. dłużników na łączną kwotę 14,8 tys. zł, a wezwanie do zapłaty skierowano do 3. dłużników na łączną kwotę 4,8 tys. zł. W Urzędzie Morskim w Szczecinie dyrektor urzędu umorzył należności 10. dłużnikom na łączną kwotę 33,9 tys. zł, komornik sądowy umorzył 3 należności na łączną kwotę 5,7 tys. zł, a w wyniku zakończenia postępowania upadłościowego i wykreślenia z rejestru przedsiębiorców 3 dłużników – umorzono kwotę 7,7 tys. zł.

Urząd Morski w Słupsku skierował do urzędów skarbowych 17 spraw na łączną kwotę 53,3 tys. zł, a 13 spraw dotyczących należności na łączną kwotę 264,7 tys. zł było w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 203, 267 – 270, 288 – 292, 295, 501 - 512)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania dochodów budżetowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych.

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 21 zostały zaplanowane w wysokości 946.174 tys. zł (w tym wydatki majątkowe w wysokości – 525.211 tys. zł). Kwoty wydatków majątkowych zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 581.918 tys. zł, tj. 110,8 % kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność kwot wykazanych w projekcie wydatków:

- realizowane aktualnie - zgodnie z harmonogramami - programy wieloletnie pn. *Program ochrony brzegów morskich* i *Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu* oraz realizacja – niezgodnie z harmonogramem - programu wieloletniego pn. *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*,
- zobowiązania Urzędów Morskich w Szczecinie i Gdyni z tytułu podatku od nieruchomości za grunty pokryte wodami wewnętrznymi,
- wytyczne Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2011 r. dotyczące m. in. wskaźników makroekonomicznych (dodatkowych wynagrodzeń rocznych, prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia rocznego w gospodarce narodowej, prognozowanego wskaźnika inflacji, prognozowanych kursów walut).

(dowód: akta kontroli, str. 37- 98)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 50.111 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 47.874,8 tys. zł, z przeznaczeniem na :
 - sfinansowanie roszczeń spółki z Holandii, wynikających z umowy zawartej w dniu 20 grudnia 2011 r. (3.500 tys. zł),
 - realizację projektu pn. *Budowa statku ratowniczego I kat. Typu SAR-3000/III* (3.456,6 tys. zł),
 - realizację przez urzędy morskie, zadań związanych z naprawą brzegów morskich (6.000 tys. zł),
 - sfinansowanie skutków zmian systemowych w Urzędach Morskich w Szczecinie i Gdyni, związanych z przejęciem zadań realizowanych do 2010 r. przez gospodarstwa pomocnicze (960,3 tys. zł),

- sfinansowanie zobowiązań Urzędu Morskiego w Gdyni, wynikających z podatku od nieruchomości na rzecz władz samorządowych (30.693 tys. zł),
 - sfinansowanie skutków zmian systemowych w Urzędach Morskich w Gdyni i Szczecinie wynikających z przejęcia zadań realizowanych w roku 2010 ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych (587,2 tys. zł),
 - zwiększenie dotacji podmiotowej dla uczelni w związku z podniesieniem składki rentowej o 2% (1.197,7 tys. zł),
 - wynagrodzenia dla 5. członków Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (106,9 tys. zł),
 - realizację projektu pn.: *Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia* (1.350,2 tys. zł),
 - dodatki pracowników służby cywilnej MTBiGM i UM Gdynia oraz nagrody jubileuszowe „R” (22,9 tys. zł).
- ze zwiększenia wydatków części 21 poprzez przeniesienie z części 39 (Transport) kwoty 2.236,3 tys. zł, z przeznaczeniem na:
- sfinansowanie projektu pn. *Morskie Opowieści – stworzenie infrastruktury technicznej ogólnodostępnych sieci bezprzewodowych i Dostępnych Publicznie Punktów Dostępu do Internetu* w kwocie 378,4 tys. zł (wykorzystano w 100%),
 - realizację projektów pn. *Ochrona brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo 4* oraz *Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu km 330,4 – 333,4* w kwocie 1.857,9 tys. zł (wykorzystano 98,2%).

(dowód: akta kontroli str. 5-26, 207, 258, 437)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 47.874,8 tys. zł, wykorzystano 47.273 tys. zł, tj. 98,7%. Główną przyczyną niepełnej realizacji był m.in. brak ofert wykonawców na realizację zadania (w przypadku zadań związanych, z naprawą brzegów morskich - zniszczenia posztormowe) oraz niższe niż prognozowano wydatki na usługi komunalne (w przypadku skutków zmian systemowych w Urzędach Morskich w Gdyni i Szczecinie).

W wyniku badania wykorzystania przez Biuro Administracyjno-Finansowe środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 129 tys. zł (tj. 0,3% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych), ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym m.in. na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz wynagrodzeń (z pochodnymi) 5. członków Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich.

(dowód: akta kontroli str. 258, 368, 437, 408 - 409)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 21 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z potrzeby zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 964.669 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 193.792,3 tys. zł, tj. o 25,1%.
Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 600 - Transport i łączność (stanowiły 81,9% wydatków ogółem w części 21) i wyniosły 790.491,5 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim: wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (§§ 6050, 6059, 6060, 6069) – 470.933 tys. zł, podatków od nieruchomości (§ 4480) – 86.851,8 tys. zł oraz wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 42.484,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 392)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra TBGiM wyniosły 26.116,8 tys. zł i stanowiły 2,7% wydatków w części.

(dowód: akta kontroli str. 509)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 175.005,8 tys. zł, tj. 18,1% wydatków części 21. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, MTBiGM dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, m. in. na zapewnienie całodobowej łączności i nasłuchu na międzynarodowych częstotliwościach radiowych oraz osłonę meteorologiczną i hydrologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 392, 537 - 549)

Kontrolą objęto jedno (jedyne dotyczące cz. 21) postępowanie o zamówienie publiczne na kwotę 196,8 tys. zł, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczące opracowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020. Na realizację tej umowy wydatkowano 147,6 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionego zamówienia stwierdzono, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁵. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 550 – 555, 571 - 585)

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 102.948 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 104.195,7 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 104.195,7 tys. zł tj. 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 2.687,7 tys. zł, tj. o 2,7%. Największy udział w strukturze dotacji podmiotowych miały: rozdział 80306 - Działalność dydaktyczna i rozdział 80309 - Pomoc materialna dla studentów. Dotacje podmiotowe były przekazywane do Akademii Morskich w Szczecinie i Gdyni wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2012, na podstawie miesięcznych zapotrzebowań na środki składane przez obie akademie.

Podziału dotacji dokonano na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r.⁵ w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Określa ono sposób podziału dotacji na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym⁶. Przy podziale dotacji uwzględnia się m.in. liczbę studentów studiów stacjonarnych, doktoranckich i cudzoziemców oraz dostępność kadry

(dowód: akta kontroli str. 254 – 262, 366A)

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.928 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 2.306,4 tys. zł tj. o 19,6%. Dotacje celowe były przekazywane dla Akademii Morskiej w Szczecinie na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE tj.:

- projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007 - 2013 pn. *Uruchomienie Ośrodka Szkoleniowego Rybołówstwa Bałtyckiego w Kołobrzegu jako nowoczesnego narzędzia szkoleniowego,*
- dwóch projektów realizowanych w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego pn. *Zielona Energetyka – Rozwój bazy B+R dla energetyki wiatrowej dla Akademii Morskiej w Szczecinie oraz Budowa Centrum Naukowo – Badawczego Analizy Ryzyka Eksploatacji Statków w Akademii Morskiej w Szczecinie i Morskie Opowieści – stworzenie infrastruktury technicznej ogólnodostępnych sieci bezprzewodowych i Dostępnych Publicznie Punktów Dostępu do Internetu.*

Przyznanie dotacji poprzedzała procedura wylaniania beneficjenta przez Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 202.

⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

Szczegółową kontrolą objęto wszystkie 3. umowy zawarte przez dysponenta części 21 z beneficjentem w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 2.306,4 tys. zł, tj. 100% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód: akta kontroli str. 232 – 253, 263 – 266, 331 – 357)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 352.140 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 4.085,4 tys. zł, tj. 1,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (60,5 %) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług. Wydatki na wynagrodzenia⁷ wyniosły 92.788,3 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 133,8 tys. zł (0,1%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z pozyskania środków z rezerwy celowej w związku z koniecznością realizacji nowych zadań, mianowaniem urzędników służby cywilnej oraz wzrostem dodatkowych wynagrodzeń rocznych. W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

W strukturze wykonanych wydatków budżetowych części 21 (według grup ekonomicznych), wydatki bieżące wynosiły 352.140 tys. zł (36,5%), wydatki majątkowe – 455.768 tys. zł (47,2%), dotacje i subwencje – 104.196 tys. zł (10,8%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych - 4.909 tys. zł (0,5%). Wydatki na współfinansowanie z budżetu państwa projektów realizowanych z udziałem środków UE wyniosły 47.656 tys. zł (4,9%).

(dowód: akta kontroli str. 207 – 218, 369)

Przeciętne zatrudnienie⁸ w 2012 r. w części 21 wyniosło 1.881 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 10 osób. Największa różnica wystąpiła w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w której w roku 2011 zatrudnionych było – 938 pracowników, a w roku 2012 – 926.

(dowód: akta kontroli str. 207 – 218, 220, 393 – 394)

Przeciętne wynagrodzenie⁹ w roku 2012 r. wynosiło 4.157,8 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 37,5 zł, tj. o 0,9%. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 352,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 393 – 3940)

W 2012 r. w Biurze Administracyjno-Finansowym wydatkowano 58,7 tys. zł¹⁰ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 5. umów zlecenia i 2. umów o dzieło z osobami fizycznymi spoza kontrolowanej jednostki. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 7. umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 444 – 445, 513 - 613)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 4.909 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 6,8%, tj. o 359 tys. zł. Niższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem racjonalizacji zatrudnienia w 2011 r. Racjonalizacja polegała na likwidacji stanowisk pracy z jednoczesnym wypowiedzeniem umowy o pracę i wypłacaniem odpraw zwalnianym pracownikom w wysokości wielokrotności wynagrodzenia w zależności od okresu zatrudnienia oraz dokonania zakupu odzieży i obuwia roboczego w związku z wygaśnięciem

⁷ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁸ W przeliczeniu na pełne etaty

⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach

¹⁰ § 417- Wynagrodzenia bezosobowe (bez wynagrodzeń członków komisji działających w MTBiGM).

okresu ich używalności. Najwyższe wydatki poniesiono na wydatki osobowe nie związane z wynagrodzeniami (§ 3020).

(dowód: akta kontroli str. 351 - 378)

Limit wielkości wynagrodzeń bezosobowych, dla wszystkich części, których Minister jest dysponentem, określony na 2012 r. przez Ministra Finansów w kwocie 10.274,3 tys. zł nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli str. 438, 442)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 502.437 tys. zł (w tym 46.669 tys. zł – współfinansowanie ze środków UE), tj. 94,6% planu po zmianach i 99,8% z uwzględnieniem blokad. Wydatki majątkowe roku 2012 były wyższe od wykonania w 2011 r. o 195,296 tys. zł, z czego w dziale 600 - Transport i łączność o 194.699 tys. zł (70,5%), w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – o 5.419 tys. zł (23,0%). Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 15.972 tys. zł (99,8% planu po zmianach), a na inwestycje budowlane 486.464 tys. zł (94,5%). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano między innymi na realizację programu wieloletniego pn. *Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu* (406.382 tys. zł), programu wieloletniego pn. *Program ochrona brzegów morskich* (29.017 tys. zł) oraz przebudowę opaski brzegowej w Sarbinowie (7.692 tys. zł). Poza wymienionymi wydatkami inwestycyjnymi, środki przeznaczone zostały między innymi na pozostałe inwestycje realizowane przez urzędy morskie w kwocie 34.199 tys. zł oraz Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) w kwocie 8.188 tys. zł.

Wydatki majątkowe Biura Administracyjno – Finansowego zrealizowano w wysokości 187,4 tys. zł (98,9%) i były niższe niż w roku 2011 o 11 tys. zł. Środki te przeznaczono m.in. na zakup 23 zestawów komputerowych oraz licencji Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu finansowego i uzasadnione z uwagi na zakres i wielkość realizowanych zadań w cz. 21.

(dowód: akta kontroli str. 351 – 378, 513 - 613)

Ministerstwo TBiGM realizowało w części 21 w 2012 r.- 3 programy wieloletnie, na które wydano łącznie 462.001 tys. zł, w tym 436.701,6 tys. zł (86,9%) na wydatki majątkowe.

1. Program ochrony brzegów morskich.

Na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego *Program ochrony brzegów morskich*¹¹ ustanowiony został wieloletni *Program ochrony brzegów morskich* na lata 2004 – 2023. Zadaniem programu było: budowa, rozbudowa i utrzymanie systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwanie uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegów morskich, zapewnienie stabilizacji linii brzegowej i zapobieganie zanikowi plaż, a także monitorowanie brzegów morskich.

Na rok 2012 przewidziano wydatki w wysokości 69.600 tys. zł, a wykonano w wysokości 54.315 tys. zł (78%). W ramach ww. kwoty na wydatki majątkowe przeznaczono, w ustawie budżetowej, kwotę 49.750 tys. zł, którą następnie zmniejszono do 44.250 tys. zł (o 12,5%). Ponadto dokonano blokady środków w kwocie 14.329 tys. zł. Blokady środków na realizację programu uzasadniane były przez Ministra TBiGM m.in. wykonaniem prac kosztem niższym niż planowano oraz opóźnieniami w realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 27, 29-30, 99- 103, 363)

2. Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu.

Uchwałą Nr 167/2007 Rady Ministrów (RM) z dnia 20 września 2007 r. ustanowiono program wieloletni na lata 2008 – 2011. pn. *Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu.* Na realizację programu przeznaczono 1.075.601 tys. zł. Uchwałą nr 186/2009 RM okres obowiązywania programu wydłużono na lata 2008 – 2013.

¹¹ Dz. U. nr 67, poz. 621

W ustawie budżetowej na rok 2012 na realizację inwestycji przewidziano kwotę 406.382 tys. zł, którą wydatkowano w 100%.

(dowód: akta kontroli, str. 361 – 366A)

3. Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

W dniu 13 listopada 2007 r. RM podjęła uchwałę Nr 276/2007 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na lata 2008 - 2013 pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” i wyznaczyła ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do nadzoru nad realizacją programu.

W uchwale RM zapisano m.in., że:“(…) Zasadniczym celem przedmiotowego Programu jest zwiększenie możliwości rozwoju regionów wschodniej i północno-wschodniej części Polski, które korzystać będą z otwarcia Zalewu Wiślanego na Morze Bałtyckie (...). Ponadto projekt (...) jest wielką szansą aktywizacji portu Elbląg i portów Zalewu (...). Cieśnina Piławska zapewniająca dostęp do Zalewu Wiślanego od strony morza znajduje się na terytorium Rosji i była w minimalnym stopniu wykorzystywana dla żeglugi polskich statków handlowych (przede wszystkim z uwagi na ograniczone możliwości żeglugi – maksymalne zanurzenie statków to ok. 1,8 na torach położonych w cieśninie (...). W związku z powyższym, nowy terminal towarowy wykorzystywany jest w jednej czwartej jego zdolności przeładunkowej, a w wybudowanym niedawno terminalu pasażerskim w Elblągu, spełniającym wszelkie wymogi unijnego układu z Schengen zamarł ruch pasażerów”.

Całkowity koszt programu ustalono w wysokości 417.200 tys. zł. W harmonogramie na rok 2012 przewidziano koszty w wysokości 120.000 tys. zł.

W ustawie budżetowej na 2012 r. na realizację tego programu przewidziano wydatki w wysokości 3.000 tys. zł. W wyniku decyzji Ministra TBiGM z dnia 20 grudnia 2012 r. zablokowano wydatki w kwocie 1.697,4 tys. zł. W uzasadnieniu ww. decyzji podano: „(...) Powyższe wydatki w kwocie 1.697,4 tys. zł nie zostaną wydatkowane w bieżącym roku z uwagi na opóźnienia w realizacji zadania”.

Pozostałą kwotę - 1.302,6 tys. zł wykorzystano w 100% (43,4% planu wydatków przewidzianych w ustawie budżetowej i 100,0% przy uwzględnieniu blokady) na prace przygotowawcze - dokumentacyjne.

Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 i 2011 r. wykazały, że wydłużenie okresu realizacji wynikało przede wszystkim z długotrwałych procedur środowiskowych. NIK sformułowała wniosek do Ministra Infrastruktury dotyczący podjęcia ostatecznych decyzji w sprawie realizacji ww. programu wieloletniego. MTBiGM poinformowało, że przygotowywane są dokumenty niezbędne do nowelizacji programu, a wydłużenie okresu realizacji wynikało przede wszystkim z długotrwałych procedur środowiskowych. Termin opracowania Oceny Oddziaływania na Środowisko dla Programu, na podstawie umowy zawartej z wykonawcą minie w październiku 2012 r., a po jej sporządzeniu możliwe będzie ustalenie właściwego kosztorysu oraz aktualizacja harmonogramu realizacji przedmiotowego programu do roku 2019.

Po przeprowadzeniu ww. kontroli NIK, w wystąpieniach pokontrolnych do b. Ministra Infrastruktury i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zwracała się o sprawowanie skutecznego nadzoru nad podległymi jednostkami w zakresie planowania, organizacji, koordynacji i realizacji zadań inwestycyjnych. W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn istniejącego stanu realizacji zadania zastępca dyrektora Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa poinformował, m.in., że:“(…) Przedmiotowy program nie miał wykonanej Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko, której wymóg nakłada ustawa z dnia 15.11.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Harmonogram prac inwestycyjnych nie brał pod uwagę położenia kanału na obszarach Natura 2000 i wydłużonych procedur środowiskowych (...). Zakres prac inwestycyjnych nie zakładał konieczności pogłębienia toru głównego na Zalewie Wiślanym na całej jego długości do Elbląga. Ponadto program nie został wpisany przez ówczesny rząd do dokumentów planistycznych RP oraz brakowało uzasadnienia transgranicznego oddziaływania. (...) Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotowało projekt nowelizacji uchwały zawierający aktualizację harmonogramu realizacji przedmiotowego programu, kosztorysu inwestycji, zwiększona kubaturę robót czerpalnych, czas potrzebny do wykonania badań środowiskowych, techniczne możliwości wykonawstwa

w kontekście nowych regulacji prawnych. Przedłużenie okresu realizacji inwestycji uzasadnione jest długotrwałymi procedurami środowiskowymi. (...). Dopiero po uzupełnieniu istotnych elementów z zakresu procedur środowiskowych, które zostały pominięte podczas przyjmowania uchwały w 2007 r., Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przedłożył projekt przedmiotowej uchwały Radzie Ministrów, która podejmie ostateczną decyzję w sprawie miejsca i formy realizacji inwestycji. Mając na uwadze powyższe, dotychczas nie zostały zlecone, ani wykonane żadne roboty budowlane związane z realizacją programu.”

(dowód: akta kontroli str. 296, 372 – 390)

Zobowiązania w części 21 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 233.229,4 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (270.942 tys. zł). Główną pozycję (232.579,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 41,8%. Na wzrost zobowiązań wpływ miały płatności z tytułu działalności bieżącej jednostek (m.in. zakupy paliwa, prasy, serwisy techniczne, sprzątanie, usługi internetowe, ochrona obiektów). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 351 – 378, 513 - 613)

W MTBiGM nie funkcjonowały w 2012 r. pracownicze programy emerytalne.

(dowód: akta kontroli str. 439 – 441)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wykorzystanie tylko w 78% środków na realizację programu wieloletniego pn. *Ochrona brzegów morskich* oraz na brak realizacji programu wieloletniego pn. *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*. Pomimo upływu 5 lat od podjęcia uchwały przez Radę Ministrów, dotychczas nie zostały zlecone, ani wykonane żadne roboty budowlane związane z realizacją programu, a przewidywana nowelizacja tego programu nie została uchwalona. Wskazuje to na potrzebę doprowadzenia do pełnego wykorzystywania środków przewidzianych na realizację programu wieloletniego pn. *Ochrona brzegów morskich* oraz doprowadzenie do realizacji programu wieloletniego pn. *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Dysponent części 21 pełnił rolę instytucji pośredniczącej w odniesieniu do niżej wymienionych zadań związanych z gospodarką morską Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) oraz dysponenta środków w odniesieniu do jednostek realizujących projekty w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Zachodniopomorskiego.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 21 został opracowany 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 2012. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków została zmieniona 3. decyzjami Ministra Finansów:

- z dnia 19 kwietnia 2012 r. o 19.587,4 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *Budowa statku ratowniczego I kat. Typu SAR-3000/III* w ramach POIiŚ 2007-2013,

- z dnia 4 czerwca 2012 r. o 477,7 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni zaangażowanych w realizację projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach POIiŚ,
- z dnia 4 grudnia 2012r. o 3.203,6 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mielński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia* w ramach POIiŚ.

W dniu 7 kwietnia 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego (MRR) przekazał do Ministerstwa Infrastruktury wstępne limity wydatków na lata 2012 – 2015 w zakresie programów finansowanych ze środków UE. Limity wydatków ustalone zostały na poziomie 349.089 tys. zł (339.516 tys. zł – POIiŚ i 9.573 tys. zł – RPO Województwa Zachodniopomorskiego) z czego 179.376,0 tys. zł ujęto w rezerwie celowej.

W ustawie budżetowej na rok 2012 kwotę wydatków określono w wysokości 168.937 tys. zł, z czego na POIiŚ – 168.828 tys. zł oraz 109 tys. zł na RPO Województwa Zachodniopomorskiego.

W trakcie roku budżetowego kwota wydatków została zwiększona o kwotę 23.268,7 tys. zł. Plan finansowy części 21 po zmianach przewidywał wydatki w wysokości 192.205,7 tys. zł, z czego na POIiŚ – 182.630,6 tys. zł oraz na RPO Województwa Zachodniopomorskiego – 9.575,2 tys. zł.

W budżecie na rok 2012 dla cz. 21 zgłoszono do rezerwy kwotę 179.376 tys. zł, z czego: 169.912 tys. zł w POIiŚ oraz 9.464 tys. zł w RPO Województwa Zachodniopomorskiego. MTBiGM w ramach projektów UE złożyło do Ministra Finansów łącznie 5 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej na łączną kwotę 28.075,5 tys. zł. Środki wykorzystano w kwocie 28.075,0 tys. zł (100%). W stosunku do kwoty zgłoszonej do rezerwy celowej stanowiło to 15,7% kwoty zaplanowanej.

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn rozbieżności pomiędzy kwotami zgłoszonymi, a wykorzystanymi, dyrektor oraz zastępca dyrektora Departamentu Budżetu MTBiGM poinformowali, że na etapie przygotowania projektu ustawy budżetowej na 2012 r. brak było pełnej informacji na temat zdarzeń, które mogły wystąpić podczas realizacji projektów UE w 2012 r. W związku z tym zgłoszono do rezerwy celowej kwoty wydatków, co do których brak było pewności ich zrealizowania w trakcie roku budżetowego. MRR jako instytucja zarządzająca POIiŚ nie dokonała podziału środków rezerwy celowej pomiędzy dysponentami części budżetowych. Poszczególni dysponenti części budżetowych nie mieli wyznaczonych limitów wydatków z rezerwy celowej, o które mogli wnioskować, a środki te były rozdzielane według zapotrzebowania dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 229 – 235, 291, 395-403, 446 - 447)

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 191.678,1 tys. zł i stanowiły 99,7% planu po zmianach i 113,5% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 191.678,1 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Kwota wykonanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) płatności była zgodna z wielkością wykonanych wydatków, co wynikało z ewidencji księgowej prowadzonej dla budżetu środków europejskich w zakresie części 21.

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach POIiŚ, na które przeznaczono 182.103,5 tys. zł, (95,0% ogółu wydatków) oraz RPO Województwa Zachodniopomorskiego – 9.574,6 tys. zł (5% ogółu wydatków). Wszystkie wydatki poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność, w ramach którego wydatkowano 191.678,1 tys. zł (99,7%).

Badaniem objęto wydatki w kwocie 23.268,7 tys. zł, tj. 12,1% ogółu wydatków budżetu środków europejskich, z tego:

- wydatki na zakup towarów i usług w kwocie 517,1 tys. zł (§ 4217 zakup towarów i wyposażenia), tj. 0,15% wydatków bieżących poniesionych w części 21,
- wydatki majątkowe w kwocie 22.751,6 tys. zł (§ 6057 - wydatki na inwestycje - 3.203,6 tys. zł i § 6067 - wydatki na zakupy inwestycyjne – 19.548,0 tys. zł), tj. 4,6 % wydatków majątkowych poniesionych w części 21.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. W wyniku realizacji zadania osiągnięto ustalone we wnioskach o dofinansowanie cele, tzn. zakończono realizację projektu pn. „Budowa statku ratowniczego I kat. Typu SAR-3000/III” w ramach programu operacyjnego POIiŚ, zrealizowano projekt pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał piastowski i Mielinski) – etap II, strona wschodnia i zachodnia” w ramach POIiŚ oraz sfinansowano wynagrodzenia dla pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni zaangażowanych w realizację projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach POIiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 291 - 295)

W 2012 r. jednostki podległe (Urzędy Morskie w Szczecinie i Słupsku), które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich prowadziły dwa rachunki pomocnicze 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 państwa - obydwu w NBP. Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 772,7 tys. zł, które wykorzystano w 100% (772,7 tys. zł).

Dysponent części 21 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach, przez zapewnienie sobie comiesięcznych informacji w zakresie posiadanych rachunków pomocniczych służących do obsługi operacji, o których mowa w rozporządzeniu, jak i wysokości kwot środków znajdujących się na tych rachunkach (suma uznań i wyjść z rachunku w danym miesiącu) oraz sald na koniec poszczególnych miesięcy.

Dysponent części 21 nie uczestniczył w przekazywaniu odsetek o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa

Urzędy Morskie w Szczecinie i Gdyni, jako beneficjenci ponoszący wydatki, w ramach POIiŚ realizowały projekty na podstawie umów o dofinansowanie zawartych z Centrum Unijnych Projektów Transportowych, a w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego realizowały projekty na podstawie umów o dofinansowanie zawartych z Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego.

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki finansowania wydatków ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 288 – 290, 404 - 405)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest planowanie środków zgłaszanych do rezerwy celowej w sposób zapewniający pełne ich wykorzystanie.

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.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Dysponent części 21 Zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego MTBiGM z dnia 30 grudnia 2011 r. (zmienionym w lipcu i listopadzie 2012 r.), wprowadził *Instrukcję obiegu i kontroli finansowej dokumentów w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej*, ustanawiając procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Biuro Administracyjno-Finansowe. Wprowadzone procedury dotyczyły w szczególności: kontroli wstępnej, bieżącej i następczej. Dysponent części w ramach sprawowanego nadzoru nad rzetelnością i poprawnością sporządzanych sprawozdań budżetowych na bieżąco monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych m.in. poprzez analizę miesięcznych i kwartalnych sprawozdań. Wszystkie sprawozdania, które wpływały do dysponenta części były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz logicznych powiązań pomiędzy sprawozdaniami.

(dowód: akta kontroli, str. 406-407)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 przez Biuro Administracyjno-Finansowe:

- 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),

a także

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

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 631 - 703)

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

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 89.881.080,07 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 26.116.782,31 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 31 stycznia 2013 r.

¹² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹³ Dz. U. Nr 43, poz. 247

(dowód: akta kontroli str. 633 - 634)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 89.881.080,07 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 634, 637-640)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 26.116.782,31 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

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.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 36.799,57 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221 i 226.

(dowód: akta kontroli str. 635 – 636, 641 - 645)

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. 612 - 613)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, którego szczegółowa analityka ma odzwierciedlenie na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki budżetowej. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 432 – 436, 646 – 660, 667 – 670)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

MTBiGM posiadało 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 rachunkowości¹⁵ (uor).

¹⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

¹⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

(dowód: akta kontroli, str. 410 – 426, 704)

W MTBiGM w 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Ministra¹⁶ system księgowości komputerowej Egeria w wersji 5.1.0 zainstalowany w 2010 r. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i ust 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 704)

Badanie przeprowadzono w Biurze Administracyjno-Finansowym w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury 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 fakturami 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. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru 5.075 zapisów księgowych dokonano losowania próby 21 dowodów (dotyczących cz. 21) i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁷ na kwotę 3.589 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy dotyczące udzielania zamówień publicznych i umów o dzieło o wartości łącznej 218,7 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 14,2% zrealizowanych wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia w części 21.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 3.807,7 tys. zł, z tego o wartości 3.589 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 160,0 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

Na każdym dowodzie dotyczącym realizacji zamówienia dyrektor właściwej komórki organizacyjnej lub osoba przez niego upoważniona potwierdzali wykonanie usługi lub dostawy, wskazując przy tym podstawę udzielenia zamówienia i numer umowy. Na wszystkich dowodach zamieszczano adnotacje o sprawdzeniu pod względem formalno-

¹⁶ W Polityce rachunkowości, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 5 Ministra TBiGM z dnia 20 grudnia 2011 r., w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w Ministerstwie.

¹⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

rachunkowym ze wskazaniem daty oraz osoby która je podpisała. Wszystkie dowody były akceptowane przez Głównego Księgowego oraz Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego lub osoby działające z ich upoważnienia.

Ustalone
nieprawidłowości

Analiza wylosowanych dokumentów w zakresie badanych ww. wydatków dysponenta nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 704-711)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 21:

- w formie pisemnej analizy półrocznej wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa w cz. 21, sporządzanej przez Departament Budżetu MTBiGM dla Podsekretarza Stanu w MTBiGM. Przedmiotem ww. analizy były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp;
- w formie kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez Departament Kontroli MTBiGM;
Kontrole dotyczyły między innymi: działalności Instytutu Morskiego w Gdańsku w zakresie organizacji, i jakości pracy oraz jakości zarządzania. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczące m. in. zmian regulaminu wynagradzania, ponoszenia wydatków z zachowaniem zasad gospodarności i oszczędności, przestrzegania regulaminu udzielania zamówień podprogowych, były na bieżąco realizowane przez adresatów. Ponadto dotyczyły one prawidłowości realizacji zadań w zakresie kontroli i inspekcji statków na polskich obszarach morskich. W toku kontroli stwierdzono m.in., że opłaty za przeprowadzanie inspekcji, audytu lub weryfikacji i wydanie potwierdzenia dokumentów bezpieczeństwa pobierane były terminowo;
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi następujące zagadnienia: udzielanie zaliczek pracownikom i prawidłowość ich rozliczeń, ocena systemu zarządzania ryzykiem w MTBiGM, przepływy finansowe. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek; adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego;
- poprzez omawianie realizowanych inwestycji na cyklicznych posiedzeniach Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich.

(dowód: akta kontroli, str. 99 – 110, 156-193)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Spowodowanie wykorzystywania w większym stopniu kwot zgłoszonych do rezerw celowych w budżecie środków UE.
2. Podjęcie stosownych działań dla przyspieszenia realizacji prac związanych z nowelizacją uchwały Rady Ministrów dotyczącej realizacji programu wieloletniego pn. *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*.
3. Wykorzystywanie w większym stopniu środków ujętych w ustawie budżetowej na realizację programu wieloletniego pn. *Ochrona brzegów morskich*.

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 12 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

