



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 6 maja 2010 r.

**Pan
Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego**

KNO-4100-03-01/2010
P/09/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Ministerstwo) kontrolę wykonania w 2009 r. budżetu państwa w cz. 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli, podpisanych w dniu 12 kwietnia 2010 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w cz. 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego i planu finansowego Funduszu Promocji Kultury oraz pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości.

W 2009 r. zaplanowane dochody w cz. 24 w wysokości 5.435,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie 8.692,1 tys. zł, tj. w 159,9%, a wydatki zaplanowane w wysokości 2.545.064,3 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 2.448.895,5 tys. zł, tj. w 96,2%. Uzyskanie większych dochodów od planowanych spowodowane było wyższym niż zakładano zwrotem dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Na koniec 2009 r., w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił spadek należności jednostek budżetowych o kwotę 11.133,3 tys. zł (tj. ponad 26-krotnie) oraz wzrost zobowiązań o kwotę 4.065,0 tys. zł (tj. o 10,3%).

Przychody Funduszu Promocji Kultury, zaplanowane w wysokości 161.000,0 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 158.456,0 tys. zł, tj. w 98,4%, a wydatki zaplanowane w wysokości 160.015,0 tys. zł wykonano w kwocie 172.513,0 tys. zł, tj. w 107,8%.

Przychody Funduszu Promocji Twórczości zaplanowane w wysokości 790,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 762,0 tys. zł, tj. w 96,5%, a wydatki zaplanowane w wysokości 790,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 529,0 tys. zł, tj. w 66,9%.

Formułując ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa w cz. 24 wzięto pod uwagę w szczególności: prawidłowe ewidencjonowanie dochodów oraz terminowe ich odprowadzanie na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, podjęcie działań w celu wyksięgowania należności przeterminowanych, terminowe sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie danych z ewidencji księgowej oraz wysokie zaawansowanie projektów finansowanych w ramach *Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego*.

Ocena pozytywna wykonania w 2009 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury oraz Funduszu Promocji Twórczości wynika z przeznaczenia środków z tych Funduszy na zadania określone w stosownych przepisach prawnych.

Zastrzeżenia NIK do realizacji budżetu w cz. 24 dotyczą w szczególności: nierzetelnego planowania wydatków na kwotę 96.168,8 tys. zł, nierzetelnego wnioskowania o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających kwoty 8.065,2 tys. zł, nieprawidłowego sklasyfikowania i wykazania w sprawozdawczości wydatków na łączną kwotę 6.003,7 tys. zł, braku nadzoru ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad jednostkami nadzorowanymi, co skutkowało nieprawidłowościami w wymiarze finansowym w kwocie łącznej 466,7 tys. zł.

1. Ministerstwo nierzetelnie planowało wydatki budżetu państwa, skutkiem czego środki budżetowe w łącznej kwocie 96.168,8 tys. zł (3,8% planu wydatków po zmianach) nie zostały wykorzystane.

Nierzetelne planowanie polegało na ujęciu w planie finansowym Ministerstwa środków w ww. kwocie na zadania, które nie zostały prawidłowo przygotowane przez beneficjentów (wnioskodawców) do realizacji w 2009 r., pomimo deklaracji zawartych we wnioskach o dofinansowanie. W ocenie NIK Ministerstwo nie sprawdziło realności wniosków o dofinansowanie pod kątem możliwości wydatkowania środków przez beneficjentów przed upływem roku budżetowego.

Skutkiem nierzetelnego planowania był zwrot niewykorzystanych środków do budżetu państwa w wysokości 46.195,4 tys. zł oraz podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzji o blokadzie wydatków w kwocie 49.973,4 tys. zł (środki te nie zostały w 2009 r. wykorzystane). Należy zaznaczyć, że 62,7% wydatków zablokowanych oraz 67,4% środków zwróconych do budżetu państwa stanowiły środki pochodzące z rezerw budżetu państwa.

2. Ministerstwo nierzetelnie wnioskowało do Ministra Finansów o ujęcie w wykazie wydatków, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, środków w łącznej kwocie 8.065,2 tys. zł, tj. 42,5% ogółu wydatków niewygasających, w konsekwencji czego nie zostały one wykorzystane.

Świadczy to o nierzetelnej i nieskutecznej weryfikacji przez Ministerstwo wystąpień podmiotów, zgłaszających niewydatkowane środki do wydatków niewygasających.

3. W Ministerstwie sklasyfikowano i wykazano w sprawozdawczości wydatki na łączną kwotę 6.003,7 tys. zł (0,2% zrealizowanych wydatków) niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi. Powyższe dotyczyło:

- 1) środków w łącznej kwocie 5.003,7 tys. zł, przekazanych państwowym instytucjom kultury, w tym: Bibliotece Narodowej (rozdział 92116 – Biblioteki) – 1.267,1 tys. zł, Narodowemu Instytutowi Fryderyka Chopina i Instytutowi Adama Mickiewicza (rozdział 92113 – Centra kultury i sztuki) – 3.736,6 tys. zł;

Stwierdzono, że ostatecznymi beneficjentami ww. środków były samorządowe instytucje kultury, m.in.: teatry (rozdział 92106) – 1.940,3 tys. zł, domy i ośrodki kultury (rozdział 92109) – 1.595,6 tys. zł, muzea (rozdział 92118) – 228,4 tys. zł, pozostałe instytucje kultury (rozdział 92114) – 476,9 tys. zł. Działalność samorządowych instytucji kultury jest klasyfikowana w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej niż działalność ww. państwowych instytucji kultury.

Przyjęta klasyfikacja ww. wydatków była niegodna z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm. - obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009 r.), stanowiącym, że wydatki należy klasyfikować według rodzaju działalności i rodzaju wydatku (właściwy rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej).

- 2) dotacji w kwocie 1.000,0 tys. zł sklasyfikowanej i wykazanej w sprawozdawczości budżetowej jako dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów realizacji

inwestycji innych jednostek sektora finansów publicznych (§ 6220), podczas gdy wydatek był przeznaczony na sfinansowanie zadania inwestycyjnego obiektu zabytkowego (§ 6560).

Było to niezgodne z zasadami określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726, ze zm.).

Wyżej wymienione nieprawidłowości w klasyfikowaniu wydatków skutkowały wydaniem przez NIK opinii pozytywnej z zastrzeżeniami w zakresie wiarygodności sprawozdawczości rocznej dysponenta głównego.

4. Stwierdzono brak nadzoru ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad jednostkami podporządkowanymi, co skutkowało nieprawidłowościami w wymiarze finansowym w kwocie łącznej 466,7 tys. zł. Nieprawidłowości te polegały na:

1) zaciągnięciu przez nadzorowane szkoły artystyczne i placówki szkolnictwa artystycznego zobowiązań przekraczających plan wydatków, o łączną kwotę 439,0 tys. zł;

Stanowiło to naruszenie art. 36 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, stanowiącego, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich;

2) niepodjęciu działań przez dysponenta III stopnia w celu wyksięgowania przedawnionych należności od osób fizycznych w łącznej kwocie 27,7 tys. zł, które powstały w latach 1992-2002.

Zastrzeżenia NIK do wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury dotyczą wysokiej kwoty niewykorzystanych środków Funduszu oraz zawierania umów i przekazywania na ich podstawie środków bez odpowiedniej weryfikacji potrzeb i możliwości ich terminowego wydatkowania, co skutkowało zwrotem części środków do Ministerstwa.

1. Stan środków pieniężnych Funduszu na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosił 90.266,0 tys. zł i był 11-krotnie wyższy od planowanego, co wynikało głównie z zabezpieczania finansowego umów wieloletnich (promes przyznających dotacje na uzupełnienie wkładu własnego przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE), zawartych w latach 2005-2009 (56,9% środków niewykorzystanych).

W ocenie NIK, wyrażonej również w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., zabezpieczanie środków na realizację umów wieloletnich nie jest zasadne, ponieważ nie ma zagrożenia likwidacji Funduszu Promocji Kultury.

2. Ministerstwo zawierało umowy z beneficjentami i przekazywało środki, mimo braku odpowiedniej weryfikacji potrzeb oraz możliwości ich terminowego wydatkowania. Z przeprowadzonych badań kontrolnych wynika, że:

- 1) w pięciu przypadkach przekazanych dotacji, na łączną kwotę 12.991,8 tys. zł, zwrócono 2.923,8 tys. zł (22,5%) w związku z nierozstrzygnięciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- 2) w 15 przypadkach przekazane środki przewyższały wynagrodzenie wybranego wykonawcy, co spowodowało zwrot 507,2 tys. zł (23,4%),
- 3) w sześciu przypadkach przyczynami zwrotu niewykorzystanych środków Funduszu w kwocie 537,8 tys. zł (95,8% przekazanych dotacji) było niezyskanie wymaganych decyzji (pozwoleń) właściwych organów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia, tj. Dyrektora Generalnego Ministerstwa, oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako dysponent cz. 24 budżetu państwa, zgodnie z art. 124 pkt 9 ww. ustawy o finansach publicznych, zgłosił do projektu ustawy budżetowej wydatki w układzie zadaniowym w ramach trzech funkcji państwa, tj.: 3. *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa* (wyodrębniając pięć zadań oraz pięć podzadań finansowanych ze środków budżetowych na łączną kwotę 921.620,0 tys. zł), 9. *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (wydzielając pięć zadań oraz 13 podzadań finansowanych na łączną kwotę 1.412.313,0 tys. zł) oraz 22. *Tworzenie i koordynacja polityki* (wskazując cztery zadania oraz pięć podzadań finansowanych ze środków budżetowych na łączną kwotę 44.970,0 tys. zł).

Do kontroli wybrano podzadanie 3.4.1. *Rozwój edukacji artystycznej dzieci i młodzieży* w ramach zadania 3.4. *Edukacja dzieci i młodzieży* oraz podzadanie 9.3.2. *Upowszechnianie i promocja polskiej kultury za granicą* w ramach zadania 9.3 *Działalność artystyczna i promocja kultury*.

Badania wykazały, że poszczególnym działaniom w podzadaniach przypisano określony finansowo produkt końcowy, jednakże dysponent nie wyodrębnił wszystkich podejmowanych działań służących realizacji celów podzadań. Ministerstwo sprawowało nadzór nad realizacją budżetu w układzie zadaniowym pod kątem finansowym, ewidencjonując wykonanie budżetu zadaniowego w ewidencji pozabilansowej.

* * *

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) rzetelne planowanie wydatków budżetowych,
- 2) rzetelną analizę wniosków o środki z rezerw budżetu państwa oraz zawieranych umów na przekazywanie dotacji celem pełnego i terminowego wykorzystania środków przez beneficjentów,
- 3) rzetelne klasyfikowanie wydatków, odzwierciedlające faktyczne wykorzystanie środków finansowych,
- 4) prawidłową realizację planu finansowego Funduszu Promocji Kultury,
- 5) zapewnienie skutecznego nadzoru nad podległymi jednostkami.

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

Stosownie do treści art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków.

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