



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Józef Górny**

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2011 r.

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

KNO-4100-03-01/2011  
P/10/077

### **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 skontrolowała Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Minister) w zakresie wykonania w 2010 r. budżetu państwa w części 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 protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2011 r., stosownie do treści art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2010 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich w cz. 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.

Formułując ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa w cz. 24 wzięto pod uwagę: prawidłowe ewidencjonowanie dochodów oraz terminowe ich odprowadzanie na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, terminowe sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie danych z ewidencji księgowej, zgodne z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych wprowadzanie zmian w planie wydatków budżetowych, wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków uzyskanych z rezerw budżetu państwa,

dokonywanie wydatków na cele przewidziane w planie rzeczowo-finansowym z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, wykorzystanie środków na wynagrodzenia w granicach ustalonego limitu, występowanie o zasilenie stosownie do zapotrzebowań dysponentów niższego stopnia oraz wdrażanie wniosków po przeprowadzonych przez NIK kontrolach wykonania budżetu państwa w latach poprzednich.

Ocena pozytywna wykonania w 2010 r. planów finansowych ww. funduszy celowych wynika z przeznaczenia środków na zadania określone w stosownych przepisach prawnych oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

Pojedyncze nieprawidłowości, opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, nie wpłynęły na ocenę ogólną.

**1.** Dochody budżetu państwa w cz. 24 określone w kwocie 5.034 tys. zł zrealizowano w wysokości 3.292,4 tys. zł, tj. w 65,4%. Uzyskanie niższych dochodów od planowanych spowodowane było mniejszym niż zakładano zwrotem dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, w tym głównie na skutek uchylecia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie decyzji Ministra w sprawie określenia kwoty dotacji przypadającej do zwrotu wraz z odsetkami od państwowej instytucji kultury. Największy udział w strukturze dochodów miały wpływy ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości (1.467,6 tys. zł, tj. 44,6% dochodów ogółem) oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych (746 tys. zł, tj. 22,7%).

W wyniku badania próby dochodów na kwotę 2.251,3 tys. zł (68,4% osiągniętych dochodów) stwierdzono, że zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych oraz odprowadzone na rachunek budżetu państwa w prawidłowej wysokości i terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784, ze zm.).

Na koniec 2010 r. w cz. 24 wystąpiły należności w kwocie 518,2 tys. zł, w tym zaległości – 406,9 tys. zł, głównie z tytułu zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości. W 2010 r. dysponent III stopnia (Dyrektor Generalny Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego) wyksięgował przedawnione należności od osób fizycznych w łącznej kwocie 27,7 tys. zł, które powstały w latach 1992-2002, co było realizacją wniosku po kontroli NIK dotyczącej wykonania w 2009 r. budżetu państwa. W Ministerstwie nie stwierdzono przedawnienia i zaniechania poboru należności.

2. Wydatki budżetu państwa w cz. 24 zaplanowano w kwocie 2.263.820 tys. zł, które zostały zwiększone w trakcie roku do kwoty 2.380.846,7 tys. zł. Zwiększenia planu cz. 24 wynikały z przeniesienia:

- 1) kwoty 111.735,3 tys. zł z rezerw celowych, w tym 56.719 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej; ze środków rezerw celowych wydatkowano 93.234 tys. zł (tj. 83,4%);
- 2) kwoty 5.291,4 tys. zł z rezerwy ogólnej na siedem zadań, w tym 2.500 tys. zł na organizację uroczystych obchodów 70. rocznicy Zbrodni Katyńskiej; z przyznanej kwoty łącznej wydatkowano 4.082,6 tys. zł (77,2%).

Dysponent główny dokonał zmian planu wydatków na łączną kwotę 325.594,7 tys. zł, co stanowiło 14,4% wydatków planowanych, zgodnie z postanowieniami art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

Zrealizowano wydatki w wysokości 2.341.561,2 tys. zł, tj. w 98,3% planu po zmianach. Największe wydatki w cz. 24 poniesiono na: dotacje podmiotowe i celowe na wydatki bieżące podległych oraz nadzorowanych przez Ministra instytucji – 1.270.671 tys. zł (54,3%), na wydatki bieżące jednostek budżetowych – 768.546 tys. zł (32,8%), w tym 620.660 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne.

Na koniec 2010 r. w cz. 24 wystąpiły zobowiązania niewymagalne jednostek budżetowych w łącznej kwocie 47.082,6 tys. zł, dotyczące głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

**2.1.** Zasilenie rachunku bankowego cz. 24 realizowane było stosowanie do zapotrzebowań, w kwotach niezbędnych do regulowania zobowiązań. Niewykorzystane środki budżetowe w wysokości 14.766,7 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637).

Bezpośrednie badanie zasilenia rachunku w odniesieniu do jego stanów na koniec poszczególnych miesięcy 2010 r. wykazało, że na rachunku bankowym dysponenta głównego na koniec miesięcy: czerwca, października i grudnia pozostawały nadwyżki środków w wysokości odpowiednio: 25.584,2 tys. zł (tj. 2,2% kwoty zasilenia), 28.216,3 tys. zł (tj. 1,4%), 7.880,4 tys. zł (tj. 0,3%).

**2.2.** Przeciętne zatrudnienie w cz. 24 w 2010 r. wyniosło 18.189 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było wyższe w porównaniu do 2009 r. o 349 osób, tj. o 1,9%. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 817.215 tys. zł, tj. 99,9% planu po zamianach. W 2010 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 3.744 zł i było wyższe o 156 zł w porównaniu do 2009 r.

**2.3.** Wydatki majątkowe w cz. 24 zrealizowano w wysokości 159.817,7 tys. zł, co stanowiło 93,2% w stosunku do planu po zmianach.

W ramach wydatków majątkowych finansowano m.in.: koszty realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych państwowych szkół wyższych oraz instytucji kultury nadzorowanych przez Ministra (§ 6220) – 66.897,1 tys. zł, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6050) – 50.584,6 tys. zł oraz zadania inwestycyjne państwowych szkół wyższych oraz instytucji kultury przy obiektach zabytkowych (§ 6560) – 27.093,1 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki dysponenta III stopnia (Dyrektora Generalnego MKiDN) na łączną kwotę 32.433,5 tys. zł (w tym 5.837,2 tys. zł na wydatki bieżące oraz 26.596,3 tys. zł na wydatki majątkowe), tj. 37,7% wydatków ogółem. W ocenie NIK wydatki te zostały poniesione zgodnie z planem rzeczowym oraz finansowym w sposób celowy.

Kontrola 11 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 1.608,4 tys. zł wykazała, że udzielone zostały one z zachowaniem przepisów określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).

Minister nie podał do publicznej wiadomości kwot dotacji przyznanych z budżetu państwa na wydatki majątkowe, co stanowiło naruszenie art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W trakcie kontroli stwierdzono, że w obwieszczeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 kwietnia 2010 r. opublikowano jedynie dane w zakresie wysokości dotacji podmiotowych oraz celowych na wydatki bieżące (Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 24).

**3.** W trakcie kontroli stwierdzono, że rozliczenia 12 dotacji na łączną kwotę 2.673,3 tys. zł, co stanowiło 25,5% zadań objętych badaniami kontrolnymi o wartości 20.136,3 tys. zł, zostały zatwierdzone z opóźnieniem, wynoszącym od 6 do 88 dni. Stanowi to naruszenie art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, według którego zatwierdzenie przez

dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Należy jednak podkreślić, że przyczyną opóźnień były długotrwałe korygowanie przez beneficjentów przesłanych rozliczeń, uzupełnianie wymaganej dokumentacji oraz oczekiwanie przez dysponenta na zwrot części dotacji i zapłatę kar umownych.

**4.** Dysponent główny, realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu cz. 24 przez podległe jednostki, dokonywał miesięcznych, kwartalnych oraz półrocznych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów, wydatków, należności i zobowiązań.

W trakcie kontroli stwierdzono, że 45 szkół artystycznych i placówek szkolnictwa artystycznego oraz dziewięć archiwów państwowych zaciągnęło zobowiązania przekraczające plan wydatków odpowiednio o kwotę 456,9 tys. zł oraz 137,5 tys. zł. Stanowi to naruszenie art. 46 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, w myśl którego 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. Przyczyną przekroczenia planów było m.in. niewystąpienie ww. jednostek z wnioskami o dokonanie zmian dotyczących przeniesień pomiędzy paragrafami, a także późny wpływ faktur za wykonane usługi.

Zdaniem NIK stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.), według którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych.

Stwierdzono również wystąpienie zobowiązań wymagalnych u dysponenta III stopnia (Dyrektora Generalnego MKiDN) w kwocie 46,5 tys. zł, co naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych. Zobowiązania powstały w wyniku niedopełnienia obowiązku terminowego przekazania dokumentów przez pracowników jednostek organizacyjnych

Ministerstwa celem ich zaewidencjonowania w terminie umożliwiającym zapłatę ze środków 2010 r.

**5.** Przychody Funduszu Promocji Kultury, zaplanowane w wysokości 183.101 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 134.256 tys. zł, tj. w 73,3%, a wydatki zaplanowane w wysokości 269.739 tys. zł wykonano w kwocie 205.147 tys. zł, tj. w 76%.

W trakcie kontroli stwierdzono, że dyrektor Instytutu Adama Mickiewicza w Warszawie (IAM) zaakceptował rozliczenie wykonania umowy przez beneficjenta bez wyegzekwowania odsetek w kwocie 20,3 tys. zł, co było niezgodne z § 1 ust. 7 umowy, stanowiącym, że Zleceniobiorca zobowiązany jest do niezwłocznego zwrotu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w przypadku zmniejszenia zakresu finansowego zadania. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niedochodzenie należności jednostki sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe świadczy o nieskutecznym nadzorze nad wykonywaniem przez IAM obowiązków instytucji zarządzającej programem Ministra pn. *Promocja kultury polskiej za granicą*.

**6.** Przychody Funduszu Promocji Twórczości, zaplanowane w wysokości 700 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 411 tys. zł, tj. w 58,7%, a wydatki zaplanowane w wysokości 780 tys. zł wykonano w kwocie 566 tys. zł, tj. w 72,6%.

**7.** Najwyższa Izba Kontroli wydaje pozytywną opinię w zakresie wiarygodności jednostkowych i łącznych sprawozdań budżetowych: 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), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych (Rb-28-Programy) oraz sprawozdania budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE).

**8.** 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 i procedur kontroli finansowej.

9. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 116.270 tys. zł, które zwiększone zostały w trakcie roku o 279.460,5 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa, z której wykorzystano 257.928 tys. zł (92,3%).

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 372.493,1 tys. zł, co stanowiło 94,1% planu po zmianach i 320,4% w porównaniu do wielkości określonej w ustawie budżetowej. Największe wydatki ze środków europejskich poniesiono w 2010 r. na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 296.557 tys. zł (79,6% wydatków ogółem).

10. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – jako dysponent cz. 24 budżetu państwa – zgłosił do projektu ustawy budżetowej wydatki w układzie zadaniowym w ramach sześciu funkcji państwa: funkcji 3 – *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa*, funkcji 9 – *Kultura i dziedzictwo narodowe*, funkcji 15 – *Polityka zagraniczna*, funkcji 17 – *Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju*, funkcji 21 – *Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej* oraz funkcji 22 – *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

Do kontroli wybrano zadanie 3.2. – *Zapewnienie powszechności kształcenia*, podzadanie 3.2.2 – *Kształcenie studentów, doktorantów i kadr naukowych* oraz zadanie 3.4. – *Edukacja dzieci i młodzieży*, podzadanie 3.4.2 – *Edukacja artystyczna dzieci i młodzieży*. Osiągnięte w 2010 r. wartości mierników oceny stopnia realizacji ww. zadań i podzadań wyniosły dla: zadania 3.2. – 0,51% (*liczba zgłoszonych kandydatów do ogółu studentów w kraju w danym roku akademickim*; przy planowanym – 0,5), podzadania 3.2.2. – 106,96% (*liczba doktoratów, habilitacji i profesur do roku poprzedniego*; plan – 102,88); natomiast dla zadania 3.4. – 87,50% (*liczba absolwentów do liczby uczniów, którzy rozpoczęli naukę z danego rocznika*; plan – 88,00), podzadania 3.4.2. – 103,16% (*ilość wyróżnień i nagród przyznanych uczniom na przesłuchaniach, przeglądach i w konkursach do roku poprzedniego*; plan – 102,81).

Ministerstwo sprawowało nadzór nad realizacją budżetu w układzie zadaniowym pod kątem finansowym, ewidencjonując wykonanie budżetu zadaniowego pozabilansowo.

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

- 1) zapewnienie terminowego zatwierdzania rozliczeń udzielonych dotacji celowych,

- 2) publikowanie informacji o jednostkach oraz kwotach dotacji przyznawanych im z budżetu państwa na wydatki majątkowe,
- 3) wzmocnienie nadzoru nad dysponentami niższego stopnia w zakresie realizacji planu wydatków.

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych 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.