



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 05 maja 2010 r.

**Pan
Bogdan Klich
Minister Obrony Narodowej**

KOB- 400-01-01-16/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Stanowmy Panie Ministrze,

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, skontrolowała w Ministerstwie Obrony Narodowej wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 29 - Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w dwóch protokołach kontroli podpisanych w dniu 13 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne. Jednocześnie informuję Pana Ministra, że Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również wykonanie budżetu państwa w 2009 r. przez Służbę Wywiadu Wojskowego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Mazowiecki Oddział Żandarmerii Wojskowej w Warszawie i 10 Brygadę Logistyczną w Opolu. Szczegółowe oceny, uwagi i wnioski wynikające z tych kontroli przekazane zostały kierownikom wymienionych jednostek w odrębnych wystąpieniach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w części 29 - Obrona narodowa oraz realizację planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Dochody

Dochody zrealizowane w 2009 r. w części 29 budżetu państwa wyniosły 140.002 tys. zł i były wyższe od planu po zmianach (92.657 tys. zł) o 47.345 tys. zł, tj. o 51,1%. W porównaniu do 2008 r. uzyskano dochody wyższe o 47.541,4 tys. zł, tj. o 51,4%.

Plan dochodów został zwiększony w znowelizowanej ustawie budżetowej o 10.770 tys. zł. Plan ten przekroczone w czterech działach, w tym najwięcej w dziale 752 - Obrona narodowa, osiągając w nim dochody w kwocie 111.405,3 tys. zł, tj. wyższe o 39.025,3 tys. zł (o 53,9%) od planu po zmianach. W pozostałych dwóch działach (750 - Administracja publiczna, 755 - Wymiar sprawiedliwości) nie osiągnięto planowanych dochodów, realizując je odpowiednio w 93,2% i w 82,1% w stosunku do planu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra na znaczne przekroczenie prognozowanej wielkości dochodów, nawet pomimo dokonania korekty (w połowie roku budżetowego) zwiększającej plan dochodów. W latach ubiegłych dochody w części 29 budżetu państwa także były znacznie przekraczane: w 2006 r. - o 45,1%, w 2007 r. - o 81,1% i w 2008 r. - o 42,6 %, co wskazuje na ich niedoszacowanie na etapie planowania.

Kontrola wykazała wzrost w 2009 r. należności budżetowych, w tym zaległych w stosunku do roku 2008. Należności ogółem wzrosły z 34.962,7 tys. zł do 40.257,2 tys. zł, tj. o 14%. Zaległości wzrosły natomiast z 9.669,6 tys. zł do 23.669,8 tys. zł.

W ocenie NIK, przyczyną tak znacznego wzrostu zaległości było ich ujawnienie w jednostkach budżetowych, w wyniku przeprowadzonej w połowie 2009 r. weryfikacji kwalifikowania i ujmowania w księgach rachunkowych należności budżetowych. Przykładowo w 10 Brygadzie Logistycznej w Opolu rezultaty ww. weryfikacji miały bezpośredni wpływ na wysokość zaległości, które z poziomu 58,5 tys. zł w 2008 r. wzrosły do 575,8 tys. zł na koniec 2009 r.

Na wzrost kwoty zaległości wpływała przewlekłość postępowań windykacyjnych oraz słaba aktywność jednostek budżetowych w zakresie prowadzonych postępowań.

Metodą doboru celowego NIK dokonała kontroli zaległości w dochodach wykazanych przez DB MON na kwotę 138,8 tys. zł. Zbadano trzy tytuły tych zaległości na łączną kwotę 124,8 tys. zł (89,8%). W badanych przypadkach podjęto działania zmierzające do wyegzekwowania ww. należności na drodze sądowej. Jednakże po skierowaniu sprawy do egzekucji komorniczej zaprzestano dalszego monitorowania skuteczności postępowania. W 2 przypadkach (na łączną kwotę 89,1 tys. zł) skierowanych do egzekucji w listopadzie 2008 r. i maju 2009 r., do marca 2010 r., tj. przez okres 10 i 16 miesięcy nie uzyskiwano informacji o przebiegu postępowania.

2. Wydatki

2.1 Planowanie wydatków

W ustawie budżetowej na rok 2009² określono wydatki budżetu MON na kwotę 24.497.625 tys. zł i kwota ta nie została zmieniona ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r.³

W decyzji budżetowej na rok 2009⁴ Minister Obrony Narodowej określił wydatki budżetowe resortu zgodnie z ustawą budżetową na rok 2009 na kwotę 24.497.625 tys. zł, jednak z zastrzeżeniem możliwości ich ograniczenia o 1.947.000 tys. zł. Wydatki do ewentualnego blokowania zostały ujęte w „Planie finansowym dysponenta głównego do ewentualnego blokowania wydatków w trybie ustawy o finansach publicznych”, stanowiącym załącznik do decyzji budżetowej. Pomimo uwzględnienia w decyzji tylko ewentualności ograniczenia wydatków o 1.947.000 tys. zł, w dniu 13 lutego 2009 r. Minister Obrony Narodowej uzgodnił z Ministrem Finansów harmonogram realizacji poszczególnych wydatków w poszczególnych miesiącach 2009 r. na łączną kwotę 22.550.625 tys. zł, tj: o 1.947.000 tys. zł niższą od określonej w ustawie budżetowej i decyzji budżetowej MON.

Jednocześnie w resortowych planach rzeczowych sporządzonych z uwzględnieniem kwot wydatków określonych w ustawie budżetowej na 7.267.945,9 tys. zł, wprowadzono ograniczenia w finansowaniu zadań, wyszczególniając kwotę ograniczenia dla każdego z nich. Łączna kwota ograniczeń w finansowaniu planów rzeczowych, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do końca 2009 r. wyniosła 1.019.890,2 tys. zł, a wartość wydatków na realizację urealnionych planów rzeczowych – 6.248.945,9 tys. zł.

W związku z powyższym, w ocenie NIK, dysponent części 29 budżetu państwa nie stworzył warunków zapewniających zgodność planów finansowych podległych dysponentów z ustawą budżetową. Wyniki kontroli wskazują przy tym, że działania Ministra Obrony Narodowej były zgodne z ustaleniami Rady Ministrów przyjętymi na posiedzeniach w dniach 27 stycznia i 3 lutego 2009 r.

2.2 Realizacja decyzji Rady Ministrów o ograniczeniu finansowania

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵ na finansowanie potrzeb obronnych przeznaczają się corocznie wydatki budżetu państwa w wysokości nie

² Ustawa budżetowa na 2009 rok z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr . 10 poz. 58)

³ Dz. U. Nr 128 poz. 1057

⁴ Decyzja budżetowa na 2009 r. Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lutego 2009 r. (Dz. Urz. MON Nr 17, poz. 16 ze zm.). W preambule tej decyzji stwierdzono, że została ona wydana w celu zapewnienia warunków do właściwej realizacji ustawy budżetowej na 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

niższej niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego. W ustawie budżetowej na 2009 r. określono te wydatki na poziomie 24.763.322 tys. zł, z tego w części 29 budżetu państwa 24.497.625 tys. zł, a pozostałą kwotę 265.697 tys. zł w innych częściach budżetu państwa. W 2009 r. zrealizowano wydatki obronne na kwotę 23.025.378,4 tys. zł⁶, co stanowiło 1,81% PKB roku 2008⁷. Główną przyczyną nieosiągnięcia planowanego wskaźnika 1,95% PKB było przygotowanie do blokowania wydatków, a następnie zmniejszenie planu finansowego w części 29 budżetu państwa na kwotę 1.743.000 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów Nr BP1/4135/42/KIM/2009 z dnia 20 listopada 2009 r.

Na mocy § 1 pkt 1 decyzji Nr 330/MON z 22 września 2009 r.⁸ zmieniającej decyzję Nr 39/MON, Minister Obrony Narodowej dokonał blokady wydatków w części 29 Obrona narodowa na kwotę 1.947.000 tys. zł. Jako podstawę dokonania blokady wydatków podano art. 154 ustawy o finansach publicznych⁹, nie wskazując żadnej konkretnej przesłanki określonej w tym artykule oraz polecenie Rady Ministrów. Zgodnie z treścią punktu 4 ppkt b protokołu z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2009 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Obrony Narodowej do „przygotowania i wdrożenia, w trybie pilnym, decyzji dotyczących blokady wydatków w częściach budżetu państwa, których dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, zgodnie z ustaleniami wynikającymi z przeglądu budżetowego dokonanego w okresie styczeń-luty 2009 r.”.

W wydanej w dniu 23 listopada 2009 r. decyzji nr 391/MON¹⁰ zmieniającej decyzję budżetową na rok 2009, Minister Obrony Narodowej zmniejszył blokadę o 204.000 tys. zł, do kwoty 1.743.000 tys. zł. W uzasadnieniu do decyzji wskazano, iż podstawą zmiany decyzji budżetowej było „odblokowanie planu wydatków resortu obrony narodowej przez Ministra Finansów na kwotę 204.000 tys. zł”.

W ocenie NIK, Minister Obrony Narodowej nie miał podstaw do dokonania blokady wydatków na podstawie art. 154 ustawy o finansach publicznych. Artykuł ten enumeratywnie wylicza przesłanki umożliwiające dokonanie przez dysponenta części budżetowej blokady wydatków – niegospodarność w określonych jednostkach, opóźnienia w realizacji zadań, nadmiar posiadanych środków, naruszenia zasad gospodarki finansowej. Żadna z tych przesłanek, co potwierdzają ustalenia kontroli oraz wyjaśnienia złożone przez Ministra Obrony Narodowej, nie została spełniona. W trakcie roku budżetowego Minister Obrony

⁶ Z tego 22.766.265,4 tys. zł w części 29 budżetu państwa, a 259.113 tys. zł w innych częściach budżetu.

⁷ 1,55 % PKB przy odliczeniu zobowiązań 2008 r.

⁸ Dz. Urz. MON. Nr 18, poz. 201.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.

¹⁰ Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 237.

Narodowej wielokrotnie wskazywał na trudną sytuację finansową resortu, zagrażającą realizacji niezbędnych zadań¹¹. Polecenie Rady Ministrów nakazujące wprowadzenie blokady, poprzez odwołanie się do ustaleń ze stycznia 2009 r., wskazywało na trudną sytuację gospodarczą, jako przyczynę wprowadzenia ograniczenia wydatków. O wątpliwościach dotyczących możliwości dokonania blokady Minister Obrony Narodowej informował pisemnie Ministra Finansów¹².

W ocenie NIK, dokonanie przez Ministra Obrony Narodowej, na skutek wykonania polecenia Rady Ministrów, blokady wydatków w kwocie 1.743.000 tys. zł, w połączeniu z koniecznością opłacenia ze środków budżetu 2009 r. zobowiązań roku 2008 w kwocie 3.277.000 tys. zł¹³ spowodowało istotne ograniczenie możliwości realizacji zadań resortu zaplanowanych na 2009 r. W efekcie rzeczywiste możliwości finansowania realizacji zadań z budżetu MON były znacznie niższe od pierwotnie planowanych na 2009 r. Ze względu na konieczność zabezpieczenia środków na wypłaty uposażeń, wynagrodzeń, emerytur i rent, jak również na wydatki poza granicami kraju¹⁴, pozostałe wydatki bieżące związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek wojskowych oraz wydatki majątkowe (zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego) zostały zmniejszone o niemal 50%.

Z kwoty 4.737.259,9 tys. zł wydatkowanych na realizację Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w 2009 r. (93,7% planu pierwotnego), 2.106.963,1 tys. zł przeznaczono na spłatę zobowiązań roku 2008 (47,5% planu po zmianach). W efekcie brakowało około 427.000 tys. zł na zabezpieczenie zobowiązań wynikających z zawartych bezwarunkowych umów wieloletnich przypadających na 2009 r. W przypadku 46 umów nie zabezpieczono w Planie modernizacji technicznej żadnych środków finansowych, a w przypadku 49 zabezpieczono środki mniejsze niż określone w umowach. Niezbędne było więc odstąpienie od realizacji lub renegocjacja warunków uprzednio zawartych umów. Negocjacje podjęto w przypadku 111 umów, z tego od realizacji 12 umów odstąpiono, 32 realizowano w dotychczasowym brzmieniu, a w przypadku 67 zmieniono warunki ich realizacji. W ich efekcie na lata kolejne przesunięto terminy płatności na łączną kwotę 494.170 tys. zł¹⁵. Przeniesie terminów realizacji zadań z lat 2008 i 2009, poza kwestią

¹¹ M.in. pisma z: 19.05.2009 r. do Ministra Finansów, 27.08.2009 r. do Szefa Doradców Premiera, 27.10.2009 r. i 6.11.2009 r. do Ministra Finansów)

¹² Pismo z dnia 8.07.2009 r. nr 729/55.

¹³ Na opłacenie zobowiązań MON nie otrzymało, pomimo podejmowanych w tym kierunku działań, dodatkowych środków. Wszystkie zobowiązania roku 2008 zostały opłacone ze środków zaplanowanych na rok 2009.

¹⁴ Przede wszystkim wojskowe misje zagraniczne.

¹⁵ Przeniesiono płatność 51 umów z roku 2009 na rok 2010 w wysokości 381.340 tys. zł, 13 umów na 2011 rok w wysokości 87.450 tys. zł, 3 umów na lata po 2011 w wysokości 25.380 tys. zł.

obciążeń z tytułu przeniesienia terminu płatności, skutkować będzie koniecznością uwzględnienia w procesie planowania zadań dodatkowego obciążenia na poziomie ok. 130.000 tys. zł w kolejnych latach.

Centralny plan inwestycji budowlanych resortu ON został zmniejszony z 1.239.465 tys. zł do 851.932,3 tys. zł, co spowodowało konieczność zaniechania szeregu inwestycji. Na inwestycje budowlane wydatkowano 850.653,8 tys. zł, tj. 68,6% planu pierwotnego (99,8% planu po zmianach).

Plan zakupu środków materiałowych dla Sił Zbrojnych RP został zmniejszony z 841.221 tys. zł do 534.089,6 tys. zł, a wykonanie wyniosło 533.905,9 tys. zł, tj. 63,5% planu pierwotnego (100% planu po zmianach)¹⁶. Zmniejszenie wydatków bieżących kompensowano szerszym zwolnieniem zapasów normatywnych czasu „W”, które znacznie spadły w porównaniu z rokiem 2008.

Ponadto zrezygnowano z udziału w szeregu projektów obronnych NATO, ograniczono do minimum przedsięwzięcia szkoleniowe, zmniejszono nabór do uczelni wojskowych oraz szkół podoficerskich. Do najbardziej dotkniętych niedofinansowaniem obszarów funkcjonowania Sił Zbrojnych RP należy zaliczyć systemy: dowodzenia i łączności, obrony powietrznej, logistyczny, szkolenia oraz siły powietrzne i marynarkę wojenną.

W ocenie NIK, głównym problemem w realizacji zadań MON przewidzianych do sfinansowania z budżetu 2009 r. był niedobór środków finansowych, występujący w okresie całego roku budżetowego. Minister Obrony Narodowej doprowadził do spłaty zobowiązań z 2008 r. oraz ograniczył możliwość zaciągania nowych zobowiązań. W efekcie tych działań na koniec 2009 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych, lecz konsekwencją opisanego stanu było nieuwzględnienie wielu potrzeb Sił Zbrojnych, z których zrezygnowano lub odłożono je w czasie. Brak wystarczających środków finansowych może stanowić zagrożenie dla wykonania zadań określonych w „Szczegółowych kierunkach przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2009-2014” zatwierdzonych uchwałą Rady Ministrów nr 32/2010 z 26 lutego 2010 r. oraz „Programu rozwoju Sił Zbrojnych w latach 2007-2012”.

2.3 Realizacja wydatków

Wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa w 2009 r. wyniosły 22.766.265,4 tys. zł, co stanowiło 92,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 99,9% planu po zmianach wprowadzonych m.in. decyzją Ministra Finansów z 20 listopada 2009 r. Zrealizowane zasilenia w środki budżetowe wyniosły 22.774.836,6 tys. zł. Niewykorzystane

¹⁶ W tym materiały pędne i smary (81,3% planu pierwotnego), przedmioty zaopatrzenia mundurowego (49,5%), środki żywnościowe na zapasy mobilizacyjne (41,7%), leki i środki opatrunkowe (69,1%).

środki w kwocie 8.571,2 tys. zł (dotyczące głównie zwrotów dotacji z WAM w wysokości 6.409 tys. zł) zostały zwrócone w wymaganych terminach na centralny rachunek budżetu państwa.

2.3.1 Wydatki majątkowe

Wydatki w tej grupie stanowiły 20,9% wydatków w części 29 – Obrona narodowa. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 4.764.240,5 tys. zł, co stanowiło blisko 92% wielkości określonej w ustawie budżetowej (5.178.637 tys. zł) oraz 100% planu po zmianach (4.765.597,8 tys. zł).

Inwestycje budowlane

W decyzji budżetowej na 2009 r. na inwestycje budowlane ujęte w Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych (CPIB) przewidziano kwotę 1.239,5 tys. zł, przy czym w CPIB zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 9 marca 2009 r. ujęto zadania, dla których ograniczono realizację zakresu rzeczowego z powodu ograniczenia nakładów finansowych w drodze blokowania na łączną kwotę 408.000 tys. zł. Na realizację zadań przeznaczono ostatecznie tylko 851.932,3 tys. zł, a wydatkowano 850.653,8 tys. zł (99,8%). Z tej kwoty należało pokryć również zobowiązania 2008 roku w wysokości 265,8 tys. zł. Tak więc na faktyczną realizację inwestycji budowlanych zaplanowanych na 2009 r. pozostała kwota 565,7 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli, kolejny raz, krytycznie ocenia zarówno planowanie przez beneficjentów¹⁷, jak i realizację inwestycji budowlanych ujętych w Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych na 2009 r. W planie tym, przewidziano realizację 740 zadań, o łącznej wartości kosztorysowej 7.337.144,6 tys. zł, dla sfinansowania których w 2009 r. zaplanowano wydatki na kwotę 831.465 tys. zł. W trakcie realizacji, w CPIB wprowadzono 18 obszernych korekt, w ramach których dokonano zmian zakresu finansowego i rzeczowego realizowanych zadań, w tym m.in. wprowadzono 26 nowych zadań, skreślono z planu 4, wznowiono 3 zadania oraz wydłużono o 2-3 lata okres realizacji 318 zadaniom. W wyniku ww. zmian wartość kosztorysowa zadań wzrosła o 600.491,7 tys. zł (o 8,1%) do 7.937.636,3 tys. zł. Na sfinansowanie tego zwiększenia w 2009 r., w CPIB przewidziano wzrost wydatków zaledwie o 20 458,3 tys. zł. Przyczyną tego było w szczególności ograniczenie środków, mała liczba firm wykonawczych i biur projektowych, konieczność uzyskiwania przez wykonawców poświadczeń bezpieczeństwa przemysłowego.

W 2009 r. zakończono pod względem rzeczowym 175 zadań inwestycyjnych, tj. 84,1% planowanych pierwotnie (208 zadań) i 101,1% planu po zmianach. Pod względem finansowym

¹⁷ Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 6.

zrealizowano 167 zadań, a płatności z tytułu 8 zadań przeniesione zostały na 2010 r.

W wyniku kontroli 4 zadań inwestycyjnych o wartości kosztorysowej 149.578 tys. zł wybranych metodą doboru celowego, ustalono m.in. że:

- zadanie nr 70040 Warszawa JW. 2305 – „Budowa zaplecza i infrastruktury pod symulator skoków spadochronowych HALO-HAHO” rozpoczęte wg. CPIB na 2007 r., z terminem realizacji w latach 2007 - 2012 r. zostało opóźnione o około dwa lata. Przyczyną tego było błędne rozpoznanie możliwości jego realizacji w JW. 2305 oraz konieczność zmiany lokalizacji symulatora;

- w „Planie finansowym dysponenta głównego do ewentualnego blokowania wydatków w trybie ustawy o finansach publicznych” stanowiącym załącznik do decyzji budżetowej MON na 2009 r. ujęto. m.in. 78.407 tys. zł z dotacji zaplanowanej dla SP ZOZ w § 6220 na ogólną kwotę 134.006 tys. zł. Skutkiem tego było w szczególności wstrzymanie finansowania zadania pn. „wirówka przeciążeniowa – symulator szkoleniowy wraz z obiektami towarzyszącymi i koniecznymi przyłączami” realizowanego od 2008 r. przez austriackiego wykonawcę na podstawie umowy zawartej z Wojskowym Instytutem Medycyny Lotniczej. Wystawiona zgodnie z umową faktura na kwotę 13.021.975,22 zł (brutto) z terminem płatności 12 czerwca 2009 r. została opłacona dopiero 12 sierpnia 2009 r. z opóźnieniem 61 dni, co powodowało powstanie odsetek w wysokości 36 tys. zł dziennie na łączną kwotę 2.196 tys. zł. Do końca roku 2009 r. wykonawca nie zgłosił roszczeń z tego tytułu. Opóźnienie w realizacji umowy spowodowane przerwą w jej finansowaniu spowoduje także inne negatywne skutki finansowe¹⁸.

2.3.2 Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych finansowanych w ramach części 29 - Obrona narodowa, wyniosło w 2009 r. 141.985 osób¹⁹ i było niższe od planowanego o 2.461 osób, tj. o 1,7%. W porównaniu z 2008 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 10.481 osoby, tj. o 9%.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, limit zatrudnienia żołnierzy zawodowych został zwiększony o 1.000 i ostatecznie ukształtował się na poziomie 95.943 żołnierzy.

Średnioroczne zatrudnienie żołnierzy zawodowych wyniosło 93.184 osób i było niższe od planowanego o 2.759 osób (2,9%). W 2009 r. ze służby zwolniono 2.923 żołnierzy, tj. o 1.077 (26,9%) mniej niż planowano (4.000 osób). W porównaniu do 2008 r. nastąpił spadek zwolnień o 701 osób (19,3%). Niepełne wykonanie zaplanowanych stanów osobowych

¹⁸ W czasie kontroli tego zagadnienia nie zakończono prac nad aneksem do umowy prowadzonych na żądanie wykonawcy. Według szacunkowych danych inwestora wartość kosztorysowa inwestycji wzrosła - tylko z tytułu uaktualnienia kursu euro - o około 350.000 €.

¹⁹ Bez Służby Wywiadu Wojskowego.

żołnierzy było w znacznej mierze wynikiem przedłużających się procedur powoływania z rezerwy kandydatów do zawodowej służby wojskowej.

Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wyniosły 6.275.022,4 tys. zł, tj. wydatkowano o 849.306,2 tys. zł (15,7%) więcej niż w 2008 r. (5.425.716,2 tys. zł).

Wykazane w sprawozdaniu Rb-70 - przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2009 r. wyniosło 3.658,43 zł (z dodatkowym uposażeniem i wynagrodzeniem rocznym żołnierzy i pracowników) i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 188,52 zł, tj. o 5,4%.

2.4 Zobowiązania

Na koniec 2009 r. zobowiązania w części 29 wyniosły ogółem 577.536 tys. zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

W 2009 r. jednostki resortu obrony narodowej opłaciły odsetki na łączną kwotę 1.937,8 tys. zł (§ 457, 458 i 467), z tego 229 tys. zł z tytułu zobowiązań powstałych w związku z niedofinansowaniem budżetu roku 2008 r., a 1.842,3 tys. zł (95%) stanowiły pozostałe odsetki (§ 458), z tytułu m.in. niezapłaconych przez JW.4219 w Dęblinie składek ZUS za październik 2003 r. i styczeń 2004 r. oraz przywrócenia do służby wojskowej.

W porównaniu do kwoty odsetek opłaconych w 2008 r. (tj. 10.545,1 tys. zł) nastąpił spadek o 8.607,2 tys. zł.

2.5 Przedpłaty

Kontrola wykazała, iż w księgach rachunkowych resortu obrony narodowej na dzień 31 grudnia 2009 r. kwota wypłaconych i nierozliczonych środków finansowych dla kontrahentów w formie przedpłat wyniosła 947.350,4 tys. zł (przedpłaty wynikały z zawarcia 36 umów), z których 468.815,9 tys. zł (49,5%) dotyczyło 2009 roku, pozostała kwota 478.534,6 tys. zł dotyczyła nierozliczonych przedpłat z lat ubiegłych, tj. 2003-2008.

W wyniku kontroli 3 przedpłat na łączną kwotę 4.850,4 tys. zł ustalono, iż przedpłaty dla kontrahentów dostarczających prasę tj. dzienniki urzędowe i tytuły zagraniczne nie były systematycznie rozliczane i nie miały bieżącego odzwierciedlenia w księgach rachunkowych resortu obrony narodowej. Dodatkowo umowy nie regulowały zapisów wyznaczających ostateczny termin rozliczenia przedpłat, co powodowało dowolność w tym zakresie ze strony kontrahentów.

Kontrola wykazała, iż rozliczanie przedpłat na dostawy prasy (z roku poprzedniego) odbywało się z dużym opóźnieniem i nie zamykało się w jednym okresie sprawozdawczym. W zapisach na kartach kontowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku, pod datą 30 kwietnia 2009 roku zaewidencjonowano końcowe rozliczenie przedpłaty za dostawy prasy

z firmą KOLPOLTER S.A. z roku 2007 i 2008 na łączną kwotę 1.340,8 tys. zł, tj. po 16 miesiącach od udzielonej przedpłaty.

Stwierdzono również, że stałe dostawy prasy i zaliczki udzielane kontrahentom nie były na bieżąco rozliczane, w skutek czego w księgach rachunkowych widnieją należności z kilku z lat. Brak dokonanych zapisów spowodował, że księgi nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. W związku z tym nie spełniały wymogów z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości²⁰

3. Rzetelność i prawidłowość ewidencji finansowo księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej

Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania 190 dowodów księgowych wybranych metodą monetarną w Departamencie Budżetowym i Administracyjnym MON. Łączna wartość operacji udokumentowanych wylosowanymi dowodami księgowymi wyniosła 1.726.288 tys. zł, czyli 40 % badanej populacji wydatków. Na podstawie badań ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie Obrony Narodowej wydane zostały następujące opinie:

- w zakresie poprawności formalnej dowodów/zapisów księgowych: pozytywną z zastrzeżeniami,
- w zakresie sprawozdawczości bieżącej i rocznej: pozytywną z zastrzeżeniami.

Stwierdzono występowanie nieprawidłowości o charakterze systematycznym, tj: w księgach rachunkowych DB MON ujawniono zaksięgowanie 24 faktur pro-forma jako podstawę zobowiązań na łączną kwotę 975.951.771,55 zł. Zobowiązania w kwocie 722.813.788,70 zł zaksięgowano jeszcze w 2008 r. i bilansem otwarcia przeszły na rok 2009, natomiast 251.502.443,55 zł zobowiązań wpisano do księgi roku 2009. Faktury pro-forma traktowane były jako dowody księgowe pomimo, iż nie spełniały wymogów określonych w art. 21 ust.1 i art. 22 ustawy o rachunkowości. W roku 2009 nie zaksięgowano w księgach rachunkowych DB MON 35 faktur VAT wystawionych przez kontrahentów, którzy przed wydaniem towaru lub wykonaniem usługi otrzymali część lub całość należności w formie przedpłaty, pomimo że to właśnie te dowody stanowią podstawę zapisu w księgach.

Wykazana na koncie – 201 „Rozrachunki z dostawcami” (MA) w księgach rachunkowych DB MON kwota zobowiązań w ciągu 2008 r. została okresowo, w wyniku zaksięgowania faktur „pro-forma”, zawyżona o wielkość 722.813.788,70 zł.

²⁰ Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1225)

Powyższe nieprawidłowości skutkowały także błędnymi danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych miesięcznych Rb-28 w 2009 r. za okres styczeń – maj. Wykazane w sprawozdaniach budżetowych zobowiązania były zawyżone o kwoty: w styczniu 2009 r. - 466.972.518,80 zł, lutym - 446.388.901,22 zł, marcu - 341.388.901,22 zł, kwietniu - 341.388.901,22 zł oraz maju - 184.150.000 zł.

NIK negatywnie ocenia rejestrowane w księgach rachunkowych DB MON zobowiązań na podstawie faktur „pro-forma” i zaniechanie zapisów na podstawie faktur VAT. Praktyki te nie zostały ujawnione przez system kontroli wewnętrznej w MON, pomimo długotrwałego ich stosowania.

Ustalono, że w „Zasadach rachunkowości” DB MON, została utworzona analityka do konta księgowego 201-1-0 - „Rozrachunki z dostawcami z tytułu wydatków niezidentyfikowanych”, mająca na celu prowadzenie kontroli nad obiegiem dokumentów finansowych. Zapisy analityczne dokonywane na powyższym koncie nie były przenoszone do sprawozdań budżetowych. Na dzień 31 grudnia 2009 r. w księgach rachunkowych DB MON saldo konta 201-1 „Rozrachunki z dostawcami” wynosiło 282.274.827,61 zł, - zaś w sprawozdaniu rocznym Rb-28 DB MON wykazał „0”. Zdaniem NIK kontrola nad obiegiem dokumentów nie powinna mieć odzwierciedlenia w księdze głównej DB MON, natomiast saldo konta 201 powinno odzwierciedlać stan zobowiązań finansowych.

Przedstawione przypadki błędów wykazanych w księgach rachunkowych nie powodowały skutków finansowych, lecz zniekształcały obraz składników majątkowych oraz miały wpływ na prawidłowość zaprezentowania danych w sprawozdawczości miesięcznej i rocznej.

W wyniku badania poprawności przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych w MON, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów (Rb-27), o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz o stanie należności (Rb-N) zostały sporządzone w oparciu o dane z ewidencji księgowej, prawidłowo i terminowo.

4. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

W ustawie budżetowej na rok 2009 przychody Funduszu ustalone zostały w wysokości 45.031 tys. zł, a wydatki w wysokości 261.623 tys. zł. Źródłem finansowania wydatków funduszu miała być wg ustawy budżetowej pozostałość środków z lat ubiegłych w kwocie 216.592 tys. zł. Kwota ta znacznie odbiegła jednak od faktycznego stanu środków na koniec 2008 r., który wyniósł zaledwie 113 tys. zł. Powyższy nieprawidłowy stan środków na rachunku

funduszu na dzień 1 stycznia 2009 r. został ponownie zapisany w znowelizowanej ustawie budżetowej, co w ocenie NIK jest niezrozumiałe. W połowie 2009 r. stan środków na początek 2009 roku był znany i powinien być określony w prawidłowej wysokości. Skutkiem tego błędu jest nierzeczywisty plan finansowy FMSZ na rok 2009 r. Plan finansowy Funduszu w ciągu 2009 r. nie był zmieniany.

Przychody Funduszu wykonane zostały na kwotę 58.666,9 tys. zł, co stanowiło 130,3% planu, w tym głównie z tytułu: wpłat Agencji Mienia Wojskowego – 55.796,8 tys. zł, tj. 177,1% planu (plan – 31.501 tys. zł), udostępniania poligonów na rzecz wojsk obcych – 1.700 tys. zł, tj. odpowiednio 12,5% (13.500 tys. zł), usług specjalistycznych świadczonych w czasie wykonywania zadań szkoleniowych – 914,6 tys. zł, 3.050% (30 tys. zł).

Kontrola wykazała, że środki Funduszu wykorzystane zostały na realizację zadań określonych w „Planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2009-2010”, tj. zgodnie z ich przeznaczeniem, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²¹ oraz w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu²².

Zastrzeżenia NIK budzi jednak wysokość zrealizowanych wydatków Funduszu w kwocie 10.397,6 tys. zł, stanowiąca zaledwie 23% planu (45.031 tys. zł) i 17,7% sumy uzyskanych w 2009 r. przychodów i środków pozostających na rachunku Funduszu na początek roku (58.780,6 tys. zł). Na koniec roku na rachunku Funduszu pozostawały niewykorzystane środki w kwocie 48.382,9 tys. zł (82,3% przychodów).

Powyższe skutkowało niepełną realizacją zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego ujętych w Planie modernizacji technicznej SZ RP, do sfinansowania ze środków Funduszu. I tak: na realizację zakupów m.in.: uzbrojenia specjalnego i zestawów części zamiennych do broni, (ujętych w planie pod poz. 5.6.7 – Uzbrojenie i broń małokalibrowa), wydatkowano 9.793,5 tys. zł, co stanowiło 94,2% ogólnej kwoty wydatków Funduszu i 31,5% kwoty planowanej na realizację tej pozycji planu (plan – 31.096,9 tys. zł); notebook z oprogramowaniem systemowym (odpowiednio: poz. planu 5.6.10 – Sprzęt elektroniczny i łączności) wydatkowano 208,1 tys. zł, tj. 2% i 2,7% (plan – 7.815,7 tys. zł); aparatów do nurkowania o półzamkniętym obiegu czynnika oddechowego (5.6.14 – Pozostałe wydatki na zakupy inwestycyjne) wydatkowano 167,1 tys. zł, tj. 1,6% i 24,9% (plan – 670 tys. zł).

²¹ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

²² Dz. U. z 2006 r. Nr 127, poz. 889

Główną przyczyną niezrealizowania planowanych zadań był fakt, że znaczące wpływy na rachunek Funduszu, głównie z tytułu wpłat Agencji Mienia Wojskowego, nastąpiły dopiero w ostatnich miesiącach roku (we wrześniu i październiku wpłaty wyniosły – 7.500 tys. zł, listopadzie – 28.000 tys. zł i grudniu 5.766,9 tys. zł), co z kolei determinowało rozpoczęcie procedur związanych z realizacją planowanych zadań i wydatkowanie środków w ostatnich miesiącach roku. We wrześniu wydatkowano 6.348,9 tys. zł (61,1% kwoty wydatków), w październiku – 188.490 tys. zł (1,8%), listopadzie – 1.039.997,9 tys. zł (10%) i grudniu – 2.721.480,2 tys. zł (26,2%).

Ustalono, że na koniec 2008 r. zobowiązania Funduszu wyniosły 122.798,3 tys. zł i zostały uregulowane, zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej²³, środkami budżetowymi z planu finansowego 2009 r. Główną przyczyną podjęcia takiej decyzji był fakt, iż pozostałość środków Funduszu z 2007 r. oraz zrealizowane przychody w 2008 r. nie dały możliwości pokrycia wszystkich zobowiązań, jak również nie gwarantowały ich uregulowania na początku 2009 r. Powyższa decyzja spowodowała terminowe uregulowanie płatności, a tym samym zapobiegła ponoszeniu dodatkowych kosztów z tytułu kar i odsetek.

W ocenie NIK brak było jednakże podstaw prawnych do przejęcia zobowiązań Funduszu przez budżet państwa.

W § 21 ust. 4 Decyzji budżetowej na rok 2009 Minister Obrony Narodowej postanowił, iż uruchamianie realizacji zadań planowanych do sfinansowania z Funduszu może nastąpić dopiero w chwili potwierdzenia przez DB MON posiadania środków na ich realizację.

5. Budżet zadaniowy

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia zaawansowanie prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w Ministerstwie Obrony Narodowej. W skontrolowanych dwóch podzadaniach²⁴ w ramach funkcji 11 państwa „Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic” właściwie (prawidłowo) zdefiniowano cele realizowanych zadań i podzadań oraz dobrano ich mierniki. Jednak, zdaniem NIK, w podzadaniu 11.2.1 „Udział Sił Zbrojnych RP w misjach i operacjach pokojowych NATO, ONZ i koalicyjnych” nieprecyzyjnie określono wartość

²³ W § 18 ust. 4 Decyzji Budżetowej na rok 2009 Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lutego 2009r. (Dz. Urz. MON z 2009 r. Nr 1A, poz. 16 ze zm.) zapisano, że: „Zobowiązania Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych dotyczące 2008 r., wynikające z nieopłaconych faktur i realizowanych umów, finansowane są z wydatków budżetowych 2009 r. w ramach centralnych planów rzeczowych. Zobowiązania te podlegają rozliczeniu przez dotychczasowe podmioty realizujące te zadania.”

²⁴ Podzadanie 11.1.2 „Rozwój zdolności obronnych” i podzadanie 11.2.1 „Udział Sił Zbrojnych RP w misjach i operacjach pokojowych NATO, ONZ i koalicyjnych”.

miernika, tak że, bez dodatkowych wyjaśnień, nie można było jednoznacznie ocenić czy osiągnięta niższa niż zakładana na koniec 2009 r. liczba żołnierzy pełniących służbę w kontyngentach wojskowych o 1.114 żołnierzy jest zjawiskiem pozytywnym czy negatywnym. Założony w podzadaniu 11.1.2 „Rozwój zdolności obronnych” określony wskaźnikiem udziału wydatków majątkowych w ogólnej wielkości wydatków obronnych, został osiągnięty.

W decyzji Nr 124/MON z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie wdrożenia budżetowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej²⁵, określono metodologię dla budżetu zadaniowego i włączono do „Noty budżetowej dyrektora Departamentu Budżetowego z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie planowania budżetu resortu Obrony Narodowej na 2010 r.”, natomiast metodologia prognozowania rozwoju Sił Zbrojnych w układzie zadaniowym została przesłana do komórek organizacyjnych MON i jednostek podległych oraz nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej celem konsultacji.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli działając na podstawie art. 60 ust 2 ustawy o NIK wnosi o:

1. Dokonanie weryfikacji stanu należności, w szczególności z tytułu przedpłat;
2. Zapewnienie systematycznego rozliczenia kosztów prenumeraty prasy;
3. Wylimitowanie nieprawidłowości w zakresie rejestrowania zobowiązań na podstawie faktur pro-forma;
4. Podjęcie działań w zakresie pozyskiwania na bieżąco informacji o skuteczności bądź bezskuteczności prowadzonego postępowania egzekucyjnego, celem właściwego kwalifikowania należności;
5. Objęcie szczególnym nadzorem realizacji inwestycji dotyczącej pozyskania wirówki przeciążeniowej – symulatora szkoleniowego dla lotnictwa.

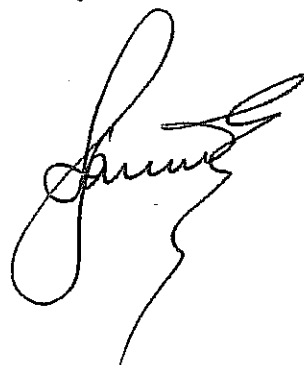
Najwyższa Izba Kontroli - Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków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

²⁵ Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 94.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

Z poważaniem

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Janusz', written in a cursive style.