



Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 12 maja 2011 r.

Pan
Bogdan Klich
Minister Obrony Narodowej

KOB- 4.100-01-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny 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 2010 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w w dwóch protokołach kontroli, podpisanych w dniu 12 i 26 kwietnia 2011 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 2010 r. przez Służbę Wywiadu Wojskowego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych i 4 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Gliwicach. 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.

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

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Dochody

Dochody zrealizowane w 2010 r. w części 29 budżetu państwa wyniosły 162.532 tys. zł i były wyższe od planowanych (96.688 tys. zł) o 65.844 tys. zł, tj. o 68,1%. W porównaniu do 2009 r. uzyskano dochody wyższe o 22.530 tys. zł, tj. o 16,1%.

Plan dochodów przekroczone w czterech działach, w tym najwięcej w dziale 752 – Obrona narodowa, osiągając w nim dochody w kwocie 135.811 tys. zł, tj. wyższe o 56.793 tys. zł (o 71,9%) od planowanych. W pozostałych dwóch działach (750 – Administracja publiczna, 755 – Wymiar sprawiedliwości) nie osiągnięto planowanego poziomu dochodów, realizując je odpowiednio w 93% i w 84,1%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra na znaczne przekroczenie prognozowanej wielkości dochodów. W latach ubiegłych dochody w części 29 budżetu państwa także były znacznie przekraczane: w 2007 r. – o 81,1%, w 2008 r. – o 42,6% i w 2009 r. – o 51,1%, co wskazuje na ich niedoszacowanie na etapie planowania.

Kontrola w 4 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Gliwicach wykazała, że plan dochodów budżetowych dla 4 WOG na 2010 r. określony został w formie nakazowej przez dysponenta drugiego stopnia, tj. Inspektorat Wsparcia SZ, w kwocie 1.130,9 tys. zł, która była ustalona bez podania źródeł ich pozyskania oraz w niewspółmiernej wysokości w porównaniu z dochodami prognozowanymi przez 4 WOG (65 tys. zł). Dochody zrealizowane przez 4 WOG wyniosły 222,9 tys. zł co stanowiło 19,7% planowanych.

W 2010 r. nastąpił wzrost należności budżetowych z tytułu dochodów, w tym zaległych w stosunku do 2009 r. Należności ogółem wzrosły z 40.257,2 tys. zł do 118.165.891,53 zł, tj. o 193%. Zaległości wzrosły natomiast z 23.669,8 tys. zł do 105.115,4 tys. zł, tj. o 344,1%. Największe należności wystąpiły w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych (IWspSZ) – w kwocie 43.889,7 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim odsetek od nieterminowych wpłat należności oraz zwrotów kosztów kształcenia żołnierzy, którzy wypowiedzieli stosunek służbowy przed ukończeniem obowiązkowego okresu służby wojskowej.

2. Wydatki

2.1 Planowanie wydatków

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Obrony Narodowej na rzecz przygotowania realizacji zadań zaplanowanych na rok 2010, co miało bezpośredni wpływ na ich wykonanie na koniec roku i skutkowało częściowym zablokowaniem wydatków w trybie ustawy o finansach publicznych.

W ustawie budżetowej na rok 2010² określono wydatki na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej kwotą 25.718.989 tys. zł, z czego w części 29 budżetu państwa Obrona narodowa na kwotę 25.448.289 tys. zł, a wydatki na zadania ujmowane w dziale 752 Obrona narodowa dla innych dysponentów budżetu państwa na kwotę 270.700 tys. zł.

Kwota planowanych wydatków nie spełniała normy art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, ponieważ była niższa niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto z roku 2009 o 489.011 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej w decyzji budżetowej na rok 2010³ określił plan wydatków zgodnie z ustawą budżetową, tj. w wysokości 25.448.289 tys. zł, jednak wyłączył równocześnie z realizacji część planowanych wydatków w kwocie 1.996.400 tys. zł, w tym poprzez wstrzymanie realizacji planowanych zadań rzeczowych na kwotę 1.046.100 tys. zł. Podjęcie takiego działania Minister Obrony Narodowej uzasadnił istnieniem ryzyka niesfinansowania części zaplanowanych na 2010 r. wydatków i wynikającą z tego ewentualną potrzebą blokowania wydatków w trybie ustawy o finansach publicznych. Korespondencja prowadzona przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Finansów potwierdza, że powyższe założenia i uzasadnienia w zakresie realizacji wydatków budżetowych MON w 2010 r. przyjęto w trakcie prac nad przygotowaniem ustawy budżetowej w sierpniu 2009 r. Po uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2010 Minister Obrony Narodowej był zobowiązany do jej pełnej realizacji. Działania Ministra Obrony Narodowej polegające na wstrzymaniu na czas nieokreślony części planowanych wydatków, ze względu na „ryzyko niesfinansowania...” nie miały podstawy w przepisach prawnych.

Działania Ministra Obrony Narodowej nie były ukierunkowane na zminimalizowanie ryzyka niewykonania zadań w celu niedopuszczenia do powiększenia się w kolejnym roku opóźnień w dostosowywaniu Sił Zbrojnych RP do wymaganych w NATO standardów oraz na wyeliminowaniu przeszkód (czynników) wewnątrz resortu, mających negatywny wpływ na realizację zadań. Działania takie Najwyższa Izba Kontroli wskazywała wielokrotnie, w szczególności po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach poprzednich, a w tym konieczność usprawnienia organizacji planowania zakupów: uzbrojenia i sprzętu wojskowego, usług remontowych, materiałów oraz inwestycji budowlanych, a także zapewnienia zdecydowanej poprawy przygotowania do realizacji centralnych planów

² Ustawa budżetowa na 2010 rok z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102)

³ Dz. Urz. MON Nr 2a, poz. 17

rzeczowych w opisanym wyżej zakresie. Niezbędne było zapewnienie gotowości Ministerstwa już od początku roku budżetowego do finansowania realizacji zadań w maksymalnie możliwym wymiarze, co jednak w dalszym ciągu nie miało miejsca. Zastosowanie przez Ministra Obrony Narodowej nieformalnej blokady 8% planowanych wydatków w okresie I kwartału 2010 r. spowodowało opóźnienia, które wykluczały możliwość wykonania wielu zadań, a w szczególności dostaw o długim cyklu produkcji oraz inwestycji budowlanych. Należy podkreślić, że nie został określony czas trwania tej nieformalnej blokady, co wykluczało podejmowanie w I kwartale 2010 r. procedur o udzielenie zamówień publicznych w zakresie zadań objętych kwotą ograniczenia wydatków. Dopiero po 18 marca 2010 r. rozpoczęto przygotowania do wprowadzenia stosownych korekt w centralnych planach rzeczowych (i odpowiadających im zmian w planie finansowym MON), które miały spowodować przekazanie właściwym realizatorom zadań do realizacji i umożliwić zaciąganie zobowiązań. W efekcie dokonano 14 korekt w CPIB, 21 korekt w Planie Modernizacji Technicznej, dotyczących 1021 pozycji PMT, a w konsekwencji wydano 50 decyzji zmieniających decyzję budżetową na 2010 r. (20 decyzji Ministra Obrony Narodowej i 30 decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego).

W 2010 roku, plan wydatków w części 29 zwiększony został środkami z pięciu pozycji rezerw celowych, tj. z poz. 8, 10, 20, 31, 43 łącznie o kwotę 26.393,1 tys. zł. Plan po zmianach wynosił 25.474.682,1 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej w I półroczu 2010 r. ograniczył (o 263.000 tys. zł) zapotrzebowanie na środki budżetowe, w porównaniu z harmonogramem wydatków uzgodnionym z Ministrem Finansów, a realizacja wydatków w części 29 budżetu państwa w I kwartale 2010 r. wyniosła 19,8 % kwoty określonej w ustawie budżetowej. Przyczyną tego były zarówno ograniczenia w realizacji części zadań wprowadzone przez Ministra Obrony Narodowej, jak i nieprzygotowanie dysponentów do realizacji planów rzeczowych, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

2.2 Realizacja wydatków

Wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa w 2010 r. wyniosły 25.001.071,8 tys. zł, co stanowiło 98,1% wielkości planowanej.

W 2010 r. zrealizowano ogółem wydatki obronne w kwocie 25.268.943,5 tys. zł⁴, co stanowiło 1,88% PKB roku 2009. Przyczyną niższej od wymaganej w art. 7 ustawy o przebudowie, modernizacji i finansowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej kwoty

⁴ Z tego 25.001.071,8 tys. zł w części 29 budżetu państwa, a 267.871,7 tys. zł w innych częściach budżetu.

wydatków obronnych było, jak już wspomniano, zaplanowanie ich na zbyt niskim poziomie, a także ograniczenia wprowadzone w toku ich realizacji oraz nierzetelne wykonywanie zadań.

Zrealizowane zasilenia w środki budżetowe wyniosły 25.018.781,2 tys. zł i były niższe od planowanych o 455.900,9 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 17.709,4 tys. zł (pozostałości środków na koniec roku na rachunkach bankowych podległych dysponentów oraz zwroty dotacji) zostały zwrócone w wymaganych terminach na centralny rachunek budżetu państwa.

Kontrola wykazała, że w ciągu roku na wniosek Ministra Obrony Narodowej nastąpiły zmniejszenia zasileń w środki budżetowe. Otrzymane od początku roku zasilenia były łącznie niższe, niż wynikało to z pierwotnego, zatwierdzonego harmonogramu o: 263.000 tys. zł na koniec czerwca, 493.000 tys. zł na koniec lipca, 748.000 tys. zł na koniec sierpnia, 1.084.000 tys. zł na koniec września, 1.667.210 tys. zł na koniec października, 2.580.210 tys. zł na koniec listopada.

W związku ze składanymi wnioskami o przesunięcie zasileń w środki budżetowe na ostatnie miesiące roku, Minister Finansów przekazał w grudniu środki w kwocie 4.873.921,3 tys. zł, tj. 19,5% wszystkich przekazanych w 2010 r. środków, z czego w ostatniej dekadzie grudnia 2.403.921,3 tys. zł, tj. 9,6%, przy czym w dniach 27-30 grudnia 1.175.921,3 tys. zł, tj. 4,7%. Przesunięcie zasileń w środki budżetowe na grudzień w wysokości 21% rocznego budżetu resortu, świadczy o skali opóźnień w realizacji zadań zaplanowanych na 2010 r.

Złożony w dniu 18 listopada 2010 r. do Ministra Finansów wniosek o zwiększenie wydatków na zakupy inwestycyjne (z przeznaczeniem na zakup zestawów przeciwpancernych pocisków kierowanych SPIKE) o kwotę 115.117,52 tys. zł oraz w dniu 21 grudnia 2010 r. o kwotę 80.900 tys. zł, nie zostały pozytywnie rozpatrzone.

Działaniem spóźnionym była próba przeznaczenia kwoty 90.000 tys. zł dotacji dla WAM na wypłaty świadczenia mieszkaniowego, na zakup lokali mieszkalnych na tymczasowe zakwaterowanie żołnierzy. O fakcie wejścia w życie zmian do ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*⁵ z dniem 1 lipca 2010 r., a nie jak pierwotnie planowano 1 stycznia 2010 r., resort obrony narodowej wiedział od listopada 2009 r., natomiast z wnioskiem do Ministra Finansów o zwiększenie wydatków majątkowych (kosztem wydatków bieżących – pozostałości dotacji dla WAM na wypłatę świadczenia mieszkaniowego) wystąpiono dopiero w dniu 28 października 2010 r.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, ze zm.)

W związku z niezrealizowaniem wielu zadań, Minister Obrony Narodowej wydał w grudniu 2010 r. trzy decyzje w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2010 r. na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, na łączną kwotę 455.900,9 tys. zł.

2.2.1 Wydatki majątkowe

Wydatki w tej grupie stanowiły 22,2% wydatków w części 29 – Obrona narodowa. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 5.547.688,6 tys. zł, co stanowiło 97,0% wielkości określonej w ustawie budżetowej (5.720.169 tys. zł) i 96,8% planu po zmianach (5.733.914,2 tys. zł).

Inwestycje budowlane

W zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych (CPIB) na 2010 r., na finansowanie realizacji zadań przeznaczono kwotę w wysokości 1.006.391,5 tys. zł, obejmującą środki budżetu państwa w wysokości 862.000 tys. zł oraz tzw. „inne środki” w wysokości 144.391,5 tys. zł, w tym głównie środki własne WAM (117.190 tys. zł). Ze środków budżetu państwa przekazano faktycznie do realizacji inwestorom kwotę 662.000 tys. zł (76,8%), a 200.000 tys. zł stanowiło kwotę wydatków objętych tzw. ryzykiem braku finansowania. Tym samym na kwotę 200.000 tys. zł ograniczone zostały wydatki przewidziane w CPIB na finansowanie w 2010 r. 83 zadań budowlanych. Rozpoczęcie realizacji zadań objętych ryzykiem niesfinansowania umożliwiło dopiero zaakceptowanie przez Szefa Sztabu Generalnego WP w dniu 21 kwietnia 2010 r. pierwszej korekty CPIB na 2010 r.

Początkowo struktura planu została poprawiona w porównaniu z 2009 r. Ograniczono liczbę zadań z 740 do 554 (o 25%), w wyniku czego zmniejszono rozproszenie wydatków, zapewniając lepsze finansowanie zadań ujętych w planie. Wskutek tego skrócony został także o 0,5 roku planowany średni cykl realizacji zadań z 7,07 roku, według planu na koniec 2009 r. do 6,61. Plan ten nie był stabilny. W trakcie realizacji wprowadzono 14 obszernych korekt, w ramach których dokonano zmian zakresu rzeczowo-finansowego zadań, a także wprowadzono do planu 43 zadania, w tym 27 nowych i 16 wznowionych.

W wyniku wprowadzonych zmian wartość wydatków ograniczono do 880.138,2 tys. zł (o 12,5%), natomiast wartość kosztorysowa została zwiększona o 800.931,1 tys. zł (z 6.660.228,5 tys. zł do 7.467.159,6 tys. zł, tj. o 12,1%). W związku z tym planowany średni cykl realizacji zadań wydłużył się do 8,48 lat.

Na realizację inwestycji budowlanych w 2010 r. wydatkowano 801.264,2 tys. zł, tj.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

79,6% kwoty zaplanowanej pierwotnie i 90,1% kwoty po zmianach, z czego ze środków budżetowych wykorzystano 690.196,4 tys. zł, tj. 80,1% kwot przewidzianych w planie pierwotnym i 99,5% według planu po zmianach.

Decyzją Nr 471/MON z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2010 r. Minister Obrony Narodowej zablokował do końca 2010 r. wydatki ujęte w CPIB na łączną kwotę 178.541,1 tys. zł, z tego w § 6050 - 167.113,1 tys. zł i w § 6220 - 11.428 tys. zł. Jako uzasadnienie blokady Minister podał warunek określony w art.177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. nadmiar środków. Argument ten pozostaje w sprzeczności z niedofinansowaniem planu inwestycji budowlanych i ponad 8 letnim cyklem realizacji zadań.

Bezpośrednią przyczyną zastosowania powyższej blokady było zgłoszenie przez IWspSZ wydatków na kwotę 178.541,1 tys. zł jako niemożliwych do realizacji w 2010 r. Oprócz zablokowanej kwoty, dysponenci nie wykorzystali otrzymanych środków na kwotę 3.366,9 tys. zł. Jednocześnie 12 Terenowy Oddział Lotniskowy wykazał na koniec 2010 r. zobowiązania na kwotę 1.152,2 tys. zł wynikające z nieopłacenia zafakturowanych robót. Rzeczywistymi przyczynami, zgłaszanymi także w poprzednich latach, jak również wskazywanymi przez NIK, było w szczególności niedostateczne rozpoznanie potrzeb przez jednostki wnioskujące o ujęcie zadań w CPIB, o czym świadczy nagminne wprowadzanie w trakcie realizacji zmian zakresów rzeczowych zadań, czego skutkiem jest konieczność aktualizacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej, a często także powtarzanie procedur udzielania zamówień publicznych. Przypadki wprowadzania do planu zadań o niedostatecznie rozpoznanym zakresie rzeczowo-finansowym, nieprzygotowanych do realizacji, wystąpiły w trakcie przygotowania lotniska Poznań-Krzesiny do bazowania samolotów F-16. Z 16 takich zadań ujętych w CPIB na 2010 r. w zakresie 6 (nr nr: 55046, 55047, 55048, 55051, 55075 i 55124) nie realizowano w 2010 r. żadnych przedsięwzięć i nie poniesiono wydatków. Zadania nr nr 55046, 55047 i 55048 ujęto po raz pierwszy w CPIB na 2008 r. a zadanie nr 55051 – w CPIB na 2009 r., to jednak do końca 2010 r. nie poniesiono żadnych wydatków związanych z ich realizacją i nie zostały zawarte umowy na opracowanie dla tych zadań programów inwestycyjnych, a dla zadania 55048 nie uzgodniono nawet wstępnych wymagań do opracowania tego programu. Z kolei zadanie nr 55075 było ujmowane w kolejnych CPIB od 2006 r. do 2010 r. Wartość kosztorysowa tego zadania wzrastała od 3.000 tys. zł w 2006 r. do 63.100.6 tys. zł w 2010 r., z czego w ciągu 5 lat sfinansowano wydatki na kwotę 23,2 tys. zł. Większość ww. zadań ujmowano w CPIB w ramach zmian planu, zwykle w końcu roku, z zerowym limitem wydatków w roku bieżącym.

Ujmowanie w CPIB zadań, na których finansowanie nie wydzielono środków było działaniem nieracjonalnym i niezgodnym z zasadami finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷. W myśl tych zasad dysponent części budżetowej podejmuje decyzję o ujęciu finansowania inwestycji budowlanej ze środków budżetu państwa:

- na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej,
- po akceptacji przedstawionego przez inwestora programu inwestycji w przypadku planowania finansowania kosztów przygotowania zadania, albo jego wartości kosztorysowej, w przypadku podejmowania realizacji zadania, tj. robót budowlanych.

W powyższym zakresie stwierdzono również, że Komendant Żandarmerii Wojskowej wnioskując o przeznaczenie środków na realizację w 2010 r. inwestycji dla Centrum Doskonalenia Żandarmerii Wojskowej (objętych ryzykiem niesfinansowania) argumentował to wpływem tych inwestycji na realizację zadań wynikających dla Żandarmerii z Prezydencji Polskiej w Unii Europejskiej. Na podstawie uzyskanej przez Ministra Obrony Narodowej zgody Ministra Finansów, na finansowanie ww. zadań w 2010 r. przydzielono w CPIB środki w wysokości 7.000 tys. zł. Wskutek niewykorzystania, cała kwota 7.000 tys. zł została zablokowana ww. decyzją Ministra Obrony Narodowej. Terminy zakończenia omawianych inwestycji były określone na lata 2012-2016.

Przedstawione przykłady wskazują na nieprzygotowanie zadań zaplanowanych do finansowania z budżetu państwa. W związku z tym system planowania zadań budowlanych resortu obrony narodowej nie zapewniał racjonalności, rzetelności, gospodarności i legalności tego planowania.

W informacji o realizacji CPIB na 2010 r. sporządzonej przez Zarząd Planowania Rzeczowego – P8 i zaakceptowanej przez Szefa Sztabu Generalnego WP w dniu 21 marca 2011 r., jako pierwszą przyczynę niskiego poziomu realizacji zadań budowlanych w 2010 r. i niewykorzystania przewidzianych na ten cel środków na kwotę 181.908 tys. zł podano „*późne uruchamianie kwot objętych ryzykiem niedofinansowania – 200,0 mln zł (...).*”

Najwyższa Izba Kontroli podziela ocenę Sztabu Generalnego WP co do hierarchii przyczyn niskiej realizacji w 2010 r. zadań i wydatków ujętych w CPIB. Z kwoty wydatków 200.000 tys. zł „zwolnionej” w kwietniu 2010 r. na realizację zadań objętych ryzykiem niesfinansowania nie wykorzystano 111.570 tys. zł, co stanowiło 62,5% zablokowanych na podstawie ww. decyzji Ministra Obrony Narodowej.

⁷ § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579)

Ustalenia kontroli wskazują również, że niedrożny był system wprowadzania zmian w planie. Do Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWspSZ) już w połowie 2010 r. podlegli inwestorzy kierowali wnioski w sprawie zmniejszenia planu wydatków, co uzasadniano brakiem możliwości pełnego wykorzystania przydzielonych kwot wydatków na finansowanie zaplanowanych zadań budowlanych. Na przykład wnioski w powyższej sprawie wysłane do IWspSZ przez 12 TOL w dniu 8 lipca 2010 r. i przez Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu w dniu 2 lipca 2010 r., zostały uwzględnione w XII korekcie CPIB z dnia 14.12.2010 r.

Wskutek tego wnioski Ministra Obrony Narodowej w sprawie przeznaczenia na zakup uzbrojenia wydatków niewykorzystanych na inwestycje budowlane przekazane zostały Ministrowi Finansów dopiero w dniu 18.11.2010 r. i 21.12.2010 r. i okazały się bezskuteczne.

W związku z tym NIK krytycznie ocenia koordynację realizacji zadań i wykorzystania środków budżetowych, dotyczących inwestycji budowlanych. Wnioskowanie przez 12 TOL zmniejszenia planu wydatków na finansowanie inwestycji i wykazanie przez tego dysponenta na koniec 2010 r. zobowiązań w tym zakresie na znaczącą kwotę (1.152,2 tys. zł), świadczy zarówno o braku właściwej współpracy służb 12 TOL, jak również o nieskuteczności nadzoru IWspSZ nad realizacją zadań budżetowych.

Plan Modernizacji Technicznej

Na realizację zadań określonych w planie modernizacji technicznej na 2010 r. zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 23 kwietnia 2010 r. przewidziano wydatki budżetowe na kwotę 5.657.422 tys. zł, a po zmianach planu – 5.724.830,9 tys. zł (wzrost o 67.408,9 tys. zł, tj. 1,2%). Realizacja tych wydatków wyniosła 5.719.967,7 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

Kontroli poddano 29 zadań zakupowych, modernizacyjnych i rozwojowo-wdrożeniowych w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które wyszczególnione zostały w „Wytycznych Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 czerwca 2009 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2010 r.”, jako istotne dla budowy priorytetowych zdolności operacyjnych i unowocześnienia UiSW. Łączna wartość wydatków poniesionych na realizację tych zadań wyniosła 1.540.429,9 tys. zł, tj. 26,9% ogólnej kwoty wydatków budżetowych zrealizowanych w ramach PMT na 2010 r. Stwierdzono w szczególności, że z 29 zadań priorytetowych w PMT na 2010 r. nie uwzględniono 5 zadań: zakupu pojazdów opancerzonych KPO, modernizacji stacji NUR-21, wozów BWP-1 do wersji PUMA i śmigłowców Głuszcac oraz pracy rozwojowej Kormoran II, ze względu na

rezygnację z realizacji zadania bądź nieprzygotowanie realizacji. Z tego także względu nie rozpoczęto realizacji kolejnych zadań ujętych w PMT, tj. zakupu zintegrowanego systemu szkolenia lotniczego LIFT, stacji radiolokacyjnych SOŁA/BYSTRĄ i systemu raketowego RBS-15 Mk3.

W zakresie 21 zadań, które były finansowane w 2010 r. stwierdzono, że:

- efekty rzeczowe w postaci dostaw sprzętu zrealizowane zostały w 9 zadaniach (radary „Odra”, węzły teleinformatyczne, aparatownie RWŁC, KTO „Rosomak” w wersji bojowej i medycznej, rakiety SPIKE oraz zmodernizowane: samoloty MIG 29, śmigłowiec Mi-14 i armaty „Szyłka”. Łączna wartość tych dostaw wyniosła 1.074.182,2 tys. zł, tj. 18,8% ogólnej kwoty wydatków poniesionych na realizację zadań określonych w PMT na 2010 r.
- w realizacji pozostałych 12 zadań nie uzyskano w 2010 r. efektów rzeczowych. Na ich finansowanie wydatkowano 466.247,7 tys. zł, z tego przedpłaty udzielone na poczet dostaw: bezpilotowych samolotów rozpoznawczych, systemów raketowych SPIKE, samolotów „Bryza”, nadbrzeżnego dywizjonu raketowego i zmodernizowanych samolotów „Orlik” wyniosły łącznie 318.038 tys. zł; wydatki na finansowanie 6 prac rozwojowo-wdrożeniowych (LIWIEC, POPRAD, REGINA, HOMAR, TYTAN i RAK) – 106.205,1 tys. zł (plan – 118.197,8 tys. zł, realizacja – 89,9%); na budowę okrętów GAWRON i NAWIGATOR wydatkowano odpowiednio – 19.398,8 tys. zł (plan – 219.907,1 tys. zł, realizacja – 8,8%) oraz 22.605,8 tys. zł (plan – 25.000 tys. zł, realizacja – 90,4%).

NIK zwraca uwagę Pana Ministra na nierealizowanie zadań o charakterze priorytetowym określonych w „Wytycznych ...” w zakresie modernizacji technicznej sił zbrojnych. O zasadności ujęcia w „Wytycznych...” oraz w planie finansowania, szczególnie priorytetowych zadań, powinna rozstrzygać rzetelność rozpoznania możliwości ich realizacji już na etapie opracowania tak istotnego dokumentu, jakim są „Wytyczne...”. Wśród zadań priorytetowych nie uwzględniono np. remontów UisW. Wyniki kontroli NIK wskazują, że także w 2010 r. wystąpiły poważne trudności w realizacji zadań remontowych.

Kontrola realizacji 2 umów, w ramach których udzielono wykonawcom przedpłat na poczet dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego wykazała, że nie zapewniały one spełnienia wymagań określonych w art. 162 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dotyczących wykonywania wydatków budżetowych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem najlepszych efektów z danych nakładów.

Podstawowym celem zawartej w dniu 25 lutego 2010 r. umowy na dostawy bezpilotowych samolotów rozpoznawczych średniego zasięgu było pilne pozyskanie tych samolotów na potrzeby PKW w Afganistanie. Cena umowy – 75.270,4 tys. zł obejmowała głównie dostarczenie 2 zestawów ww. samolotów (po 1 we wrześniu i listopadzie 2010 r.). Już w kwietniu 2010 r. uzgodniony został aneks do umowy, w którym zamawiający zobowiązał się do udzielenia przedpłaty w wysokości 30.300 tys. zł, a wykonawca do dostarczenia w ramach ww. zestawów po 3 wynośne terminale video wyposażone w funkcję sterowania głowicą obserwacyjną, której nie posiadały terminale określone w pierwotnej umowie. Z tego tytułu wartość umowy została zwiększona o 1.140 tys. zł. Pomimo wypłacenia przedpłaty, dostawca do końca 2010 r. nie zrealizował dostaw i cel umowy nie został osiągnięty. Przyczyną tego był brak należytej staranności przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia.

W odniesieniu do umowy na dostawę systemu raketowego dla Nadbrzeżnego Dywizjonu Rakietowego, NIK negatywnie ocenia podpisanie przez MON aneksów, w których pod presją wykonawcy zwiększono zamówienie o 38 rakiet i wartość umowy z 420.900 tys. zł do 825.271,4 tys. zł, w zamian za przesunięcie poza rok 2010 terminów płatności przedpłat na poczet dostaw. Cenę jednostkową zwiększono w aneksie z 8.540 tys. zł do 10.496,9 tys. zł. Ostatecznie jednak wypłacono w 2010 r. przedpłatę w wysokości 128.420 tys. zł. Wielkość i wartość dostaw zwiększono pomimo, że termin realizacji pierwszych rakiet (12 sztuk) określony w pierwotnej umowie na listopad 2012 r. pozostał niezmienny.

Zakup samochodów land rover discovery 4

NIK ocenia negatywnie zakup 20 samochodów osobowo-ciężarowych „wysokiej mobilności o podwyższonym standardzie” marki land rover discovery 4, na polecenie Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Zakup uzasadniono w szczególności potrzebą uzupełnienia wyposażenia dowództw rodzajów sił zbrojnych, co nie miało podstaw w dokumentach określających zasady planowania i stanowiących podstawę wyposażenia jednostek w sprzęt. W dokumentach tych w ogóle nie występuje grupa pojazdów określonych jako „osobowo-ciężarowych wysokiej mobilności o podwyższonym standardzie”. Zakup uzasadniono ponadto bieżącymi potrzebami transportowymi dowództw rodzajów sił zbrojnych, wykorzystaniem w szkoleniach poligonowych i do zabezpieczenia wizyt delegacji państw NATO. Wymagania w stosunku do standardu wyposażenia i parametrów technicznych, postawione w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, były nieadekwatnie wysokie zarówno do celów, jakim miały służyć

pojazdy, jak i do celów, do jakich w rzeczywistości były wykorzystywane, co przekładało się na cenę pojazdu, tj. 245 tys. zł za sztukę.

W sytuacji, w której w Siłach Zbrojnych RP w stosunku do należności etatowych brakuje 1.109 samochodów ciężarowo-osobowych wysokiej mobilności, niecelowy i niegospodarny był zakup 20 samochodów „o podwyższonym standardzie”, podczas gdy możliwy był zakup większej liczby samochodów ciężarowo-osobowych o niższym standardzie i tańszych, a spełniających wymagania funkcjonalne. W założeniu samochody miały być przekazane na potrzeby dowódców w Wojskach Lądowych (4 szt.), Siłach Powietrznych (2 szt.), Marynarce Wojennej (2 szt.), Inspektoracie Wsparcia SZ (6 szt.), Dowództwie Garnizonu Warszawa (3 szt.), Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej (2 szt.) i Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych (1 szt.). Po ujawnieniu przez media zakupu 20 samochodów land rover discovery Minister Obrony Narodowej Bogdan Klich wydał polecenie zgrupowania wszystkich samochodów w 10. Pułku Samochodowym w Warszawie, uzasadniając to koniecznością zabezpieczenia międzynarodowych wizyt podczas polskiej prezydencji w Unii Europejskiej.

Realizacja zaopatrzenia materiałowego i potrzeb remontowych

Kontrole przeprowadzone w 4 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Gliwicach (4 WOG) i 21 Brygadzie Strzelców Podhalańskich (21 BSP)⁸ w Rzeszowie wykazały, że:

- występowały bardzo poważne braki w zaopatrzeniu jednostek wojskowych, w tym 6 Batalionu Powietrnodesantowego, 5 Pułku Chemicznego, 1 Brygady Raketowej Obrony Powietrznej i Oddziału Specjalnego Żandarmerii Wojskowej. Szczególnie dotkliwe braki dotyczyły sprzętu, części zamiennych i materiałów eksploatacyjnych w służbie czołgowo-samochodowej (głównie ogumienie, plandeki, akumulatory). Wskutek niepełnej obsady stanowisk i braku części zamiennych w warsztatach naprawczych, obsługi i naprawy sprzętu nie były dokonywane na bieżąco, a cykle napraw były nadmiernie wydłużone. Obniżało to gotowość bojową jednostek, ograniczało realizację szkolenia programowego i utrudniało bieżące funkcjonowanie. Ustalono, że przyczyną niedostatecznego zaopatrzenia jednostek – obok niedostosowania struktury organizacyjnej 4 WOG do jego zadań – były braki zaopatrzenia w bazach materiałowych. Stwierdzono również, że ceny niektórych artykułów spożywczych (losowo wybranych), które były finansowane i dostarczane do 4 WOG przez 3 Rejonową bazę Materiałową w

⁸ Kontrolę w 21 BSP przeprowadzono w ramach kontroli Nr P/10/086 „Stan profesjonalizacji SZ RP na przykładzie wybranych jednostek wojskowych”

Łodzi, nie były korzystne, ponieważ nawet trzykrotnie przewyższały ceny oferowane w rejonie Gliwic.

- niedostateczny był zakres realizacji w 2010 r. potrzeb remontowych 21 BSP⁹, bowiem potrzeby remontowe zrealizowano w 10 spośród 24 grup UiSW. W najniższym stopniu wykonano zaplanowane remonty ciągników pancernych (63%), radiostacji dużej i średniej mocy (67%), przyczep na pojemniki wyrzutnie P2P WŁWD (75%), zespołów spalinowo elektrycznych (83%), ruchomych warsztatów technicznych (85%). Przyczyną niepełnej realizacji remontów m.in. w przypadku ciągników pancernych była realizacja przez 4 OWT zadań związanych z przygotowaniem UiSW na potrzeby PKW w Afganistanie, a w przypadku ruchomych warsztatów technicznych skreślenie z harmonogramu remontów przez DWŁąd. Według danych 21 BSP czas oczekiwania i realizacji remontów, w zależności od ich poziomu i jednostki remontowej wynosił: do 30 dni w przypadku remontów bieżących, do 10 miesięcy w przypadku remontów konserwacyjnych w 21 krem i 1 brem, do 12 miesięcy w przypadku remontów głównych realizowanych przez RWT i OWT, a od 4 do 6 miesięcy remontów głównych realizowanych w zakładach pozamilitarnych.

2.2.2 Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych finansowanych w ramach części 29 – Obrona narodowa, wyniosło w 2010 r. 143.345 osób¹⁰ i było niższe od planowanego o 4.217 osób, tj. o 2,9%. W porównaniu z 2009 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 1.360 osób, tj. o 1%.

Średnioroczne zatrudnienie żołnierzy zawodowych i nadterminowych wyniosło 94.862 osoby (bez SWW) i było niższe od planowanego o 2.371 osób (o 2,4%). Niepełne ukompletowanie stanów osobowych było pogłębione znaczną liczbą zwolnień z zawodowej służby wojskowej oraz przedłużającymi się procedurami powoływania kandydatów do zawodowej służby wojskowej (m.in. wydawanie orzeczeń przez wojskowe komisje lekarskie, sprawdzanie niekaralności). W 2010 r. ze służby zwolniono 5.478 żołnierzy, tj. o 2.978 (119,2%) więcej niż planowano.

Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wyniosły 6.502.703,2 tys. zł i były o 227.680,8 tys. zł (o 3,6%) wyższe niż w 2009 r.

⁹ Dane o realizacji potrzeb remontowych 21 BSP podano według ustaleń kontroli Nr P/10/086 „Stan profesjonalizacji SZ RP na przykładzie wybranych jednostek wojskowych”

¹⁰ bez SWW - Służby Wywiadu Wojskowego

Wykazane w sprawozdaniu Rb-70 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2010 r. wyniosło 3.780,33 zł (z dodatkowym uposażeniem i wynagrodzeniem rocznym żołnierzy i pracowników) i w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 97,42 zł, tj. o 2,6%.

2.3 Zobowiązania

Na koniec 2010 r. zobowiązania w części 29 wyniosły ogółem 641.870,7 tys. zł, w tym: z tytułu świadczeń – 88.554,7 tys. zł, wydatków osobowych – 520.944,3 tys. zł, wydatków rzeczowych – 27.291,1 tys. zł oraz wydatków majątkowych – 5.080,6 tys. zł. Zobowiązania wymagalne wyniosły 67 tys. zł i powstały w związku z likwidacją gospodarstw pomocniczych.

W 2010 r. jednostki resortu obrony narodowej opłaciły odsetki na łączną kwotę 1.646,1 tys. zł (§§ 457, 458 i 467), w tym m.in. odsetki od przysługujących żołnierzom należności zagranicznych na łączną kwotę 294,8 tys. zł, w związku z orzeczeniem sądu oraz odsetki od nieterminowych wpłat podatku dochodowego w kwocie 491,3 tys. zł oraz w związku ze zmianą interpretacji przepisów podatkowych w zakresie budynków koszarowych. W porównaniu do kwoty odsetek opłaconych w 2009 r. (tj. 1.937,8 tys. zł) nastąpił spadek o 291,7 tys. zł.

2.4. Przedpłaty

Kontrola wykazała, iż w księgach rachunkowych resortu obrony narodowej na dzień 31 grudnia 2010 r. kwota wypłaconych w 2010 r. środków finansowych dla kontrahentów w formie przedpłat¹¹ wyniosła 1.596.573,8 tys. zł, z czego 908.879,01 tys. zł (57%) wypłacono w grudniu. Do 31 grudnia 2010 r. nie została rozliczona kwota 1.153.257,3 tys. zł wypłaconych przedpłat, ponieważ opłacone dostawy nie zostały zrealizowane. Ponadto nie rozliczona pozostawała kwota 339.520,5 tys. zł dotycząca przedpłat wypłaconych w latach ubiegłych tj. 2003-2009. Ujęte w księgach rachunkowych środki finansowe wypłacone w formie przedpłat znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniach Rb-28 po stronie wydatków, niezależnie od tego czy były rozliczone czy też nie.

Kwota wypłaconych kontrahentom przedpłat wzrosła w stosunku do roku 2009 o 1.071.764,5 tys. zł, tj o 204,2%.

Ministerstwo Obrony Narodowej dokonywało przedpłat w oparciu o „Wytyczne w sprawie zasad udzielania przedpłat na realizację dostaw i usług dokonywanych bezpośrednio

¹¹ Udzielanie przedpłat ma charakter odpowiadający umowie zaliczki, ponieważ stanowią wpłatę na rzecz wykonawcy umowy na poczet przyszłych dostaw

z rachunku dysponenta głównego”, zatwierdzone przez Sekretarza Stanu w dniu 26.10.2005 r.”.

W obecnym porządku prawnym nie ma powszechnie obowiązującego aktu normatywnego, który w sposób zasadniczy regulowałby kwestię udzielania zaliczek. Art. 216 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”. Ustawodawca przesądził zatem, że ta sfera życia podlega regulacjom o charakterze ustawowym. Ustawa o finansach publicznych nie daje jednostkom budżetowym ogólnego uprawnienia do posługiwania się zaliczką. Z kolei w § 15 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. z 2006 r., nr 116, poz. 783) państwowe jednostki budżetowe mogą udzielać zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że możliwość udzielania zaliczek istnieje, o ile będą je dopuszczały przepisy szczególne o charakterze prawa powszechnie obowiązującego.

W odniesieniu do umów realizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej takie przepisy nie zostały wydane.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, obecny stan prawny nie uwzględnia specyfiki realizacji dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

3. Rzetelność i prawidłowość ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości budżetowej

Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania 319 dowodów księgowych wybranych metodą monetarną. Łączna wartość operacji udokumentowanych wylosowanymi dowodami księgowymi wyniosła 2.034.836,7 tys. zł, czyli 51 % łącznej wartości populacji wydatków objętej badaniem. Na podstawie badań ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie Obrony Narodowej przez Departament Budżetowy oraz Departament Administracyjny wydane zostały opinie w zakresie:

- o zgodności (poprawność formalna dowodów/zapisów księgowych): pozytywną,
- o wiarygodności ksiąg rachunkowych: pozytywną, za wyjątkiem sposobu ujęcia w księgach należności z tytułu udzielonych przedpłat.

Udzielane kontrahentom przedpłaty nie były wykazywane w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości jako należności.

Kontrola wykazała, że w „Zasadach rachunkowości” DB MON, wprowadzono zmiany w analityce do konta księgowego 201-1- „Rozrachunki z dostawcami” polegające na wydzieleniu konta 201-1-0 funkcjonującego jako rejestr przejściowy faktur otrzymanych od

kontrahentów. Konto powyższe nie występuje w sprawozdawczości. W danych na dzień 31.12.2010 r. stan zobowiązań na koncie 201-1-0 wyniósł 42.229,84 tys. zł, zaś na koncie 201-1-1 oraz sprawozdaniu rocznym Rb-28 DB MON wykazał „0” zł.

4. Budżet zadaniowy

Najwyższa Izba Kontroli dokonała analizy zaawansowania prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w resorcie obrony narodowej.

Kontrola wykazała, że opracowany został, dla poszczególnych funkcji, katalog zadań, podzadań, działań, celów i mierników ich wykonania, wskazane zostały osoby funkcyjne odpowiedzialne (współodpowiedzialne) za ich planowanie, monitorowanie realizacji oraz ocenę wykonania. Wdrożono metodologię planowania wydatków w układzie zadaniowym polegającą na ich powiązaniu z układem tradycyjnym (dział, rozdział, paragraf). Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009-2018 przetransformowany został na układ zadaniowy, zgodnie z katalogiem funkcji, zadań, podzadań i celów. Powyższe stanowiło wykonanie dyspozycji decyzji Nr 124/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2009 r.¹²

Minister Obrony Narodowej był głównym podmiotem realizującym zadania w ramach funkcji 11 państwa „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”. Na realizację zadań w tej funkcji wydatkowano 18.766.785,9 tys. zł, tj. 97,7% planu wydatków po zmianach (19.217.927,5 tys. zł) i 75,1% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków w części 29 – Obrona narodowa (25.001.071,8 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w ramach funkcji 11 właściwie określone zostały zadania i podzadania oraz zdefiniowane cele. Nie zostały jednak osiągnięte planowane, do monitorowania realizacji funkcji, wartości mierników, w tym: stany osobowe Sił Zbrojnych RP na koniec roku – wartość osiągnięta 99.778 żołnierzy (plan 100.000) i 2.915 żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych (10.000) oraz średnioroczna liczba 2.880 żołnierzy skierowanych do PKW w stosunku do liczby 3.200 żołnierzy określonej w „Strategii udziału SZ RP w operacjach poza granicami kraju”.

Zastrzeżenia NIK dotyczą nieprecyzyjnego określenia wartości mierników dla skontrolowanego zadania i dwóch podzadań¹³ i wykazanie osiągniętych wartości.

Do monitorowania realizacji zadania 11.1. „Zagwarantowanie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i przeciwstawianie się agresji” przyjęto następujące mierniki: „Udział

¹² Decyzja Nr 124/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie wdrożenia budżetowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2009 r. Nr 7, poz. 94).

¹³ Zadanie 11.1. „Zagwarantowanie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i przeciwstawianie się agresji”, podzadania: 11.1.1. „Utrzymywanie zasobów obronnych w gotowości do realizacji zadań” i 11.1.3. „Zakwaterowanie Sił Zbrojnych RP”.

wydatków obronnych w PKB roku poprzedniego”, dla którego ustalono wartość do osiągnięcia w 2010 r. na poziomie 1,95% i wykazano wykonanie na poziomie 1,91%, gdy tymczasem na realizację zadania wydatkowano 13.107.023,6 tys. zł, co stanowiło 97,9% planowanych wydatków po zmianach (13.390.423,2 tys. zł) oraz „Wskaźnik ukończenia stanów osobowych SZ RP w stosunku do etatu czasu „P”, planując jego wartość na poziomie 82,7% i wartość osiągniętą 76,5%. Przyczyną niewykonania miernika było nieobsadzenie stanowisk przewidzianych do likwidacji w związku ze stopniowym obniżaniem liczebności Sił Zbrojnych z poziomu 134 234 stanowisk etatowych na koniec 2010 roku do poziomu 120 000 w roku 2011.

Do monitorowania podzadania 11.1.3. „Zakwaterowanie Sił Zbrojnych RP”, zaplanowano osiągnięcie wartości miernika „Relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących” na poziomie 99,1%, natomiast wykazano wykonanie na poziomie 99,6% przy zrealizowanych wydatkach w kwocie 334.795,0 tys. zł co stanowiło 67,3% kwoty planowanej (497.798,0 tys. zł). Rozbieżność uzyskanego poziomu miernika względem poziomu wykonania wydatków na realizację podzadania wskazuje na jego nieprecyzyjność.

5. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

W ustawie budżetowej na rok 2010 przychody i wydatki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, dalej zwanego również „Funduszem”, zostały ustalone w wysokości 71.714 tys. zł. W ustawie przyjęto stan środków Funduszu na początek 2010 r. w wysokości 0 zł. Analogiczne kwoty przyjęto w planie finansowym Funduszu, ustalonym decyzją budżetową Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 2010 r.

Powyższe było zgodne z postanowieniami § 12 ust. 2 pkt 1 decyzji Nr 278/MON w sprawie planowania i wykonywania budżetu MON¹⁴, ale nie odpowiadało rzeczywistości. Faktyczny stan środków na rachunku Funduszu na początek 2010 r. wynosił 48.383 tys. zł. Kwota ta została uwzględniona w poprawionym planie finansowym Funduszu, zatwierdzonym przez Ministra w dniu 24 marca 2010 r., powodując zwiększenie planu wydatków Funduszu z kwoty 71.714 tys. zł do kwoty 120.097 tys. zł. Plan przychodów Funduszu (71.714 tys. zł), w tym planowana kwota wpływów z tytułu udostępniania poligonów wojskom obcym (3.318 tys. zł), nie zostały jednak zmienione pomimo, że 2 z 4 ćwiczeń zaplanowanych na 2010 r., zostały odwołane przez Austrię i Wielką Brytanię jeszcze w

¹⁴ Decyzja Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON Nr 13, poz. 149 ze zm.). Przepis § 12 ust. 2 decyzji stanowi, że decyzja budżetowa Ministra, która stanowi podstawę wykonywania budżetu (§ 12 ust. 1), zawiera kwoty dochodów i wydatków budżetu, wynikające z ustawy budżetowej (§ 12 ust. 2 pkt 1).

2009 r.¹⁵ W trakcie roku plan Funduszu nie był zmieniany pomimo, że kwoty planowane odbiegały od rzeczywistych kwot przychodów (znacząco większe niż planowano) i wydatków (znacząco mniejsze niż planowano¹⁶).

Skutkiem tego była realizacja planu finansowego Funduszu, którego wartość określona w planie nie odpowiadała rzeczywistości.

Przychody Funduszu wykonane zostały na kwotę 103.594 tys. zł, tj. 145% planu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że środki Funduszu wykorzystane zostały na realizację zadań ujętych w „Planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2010-2011”, tj. zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w art. 11 ust. 4 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP¹⁷, a także w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie Funduszu¹⁸.

Zastrzeżenia NIK budzi jednak niski stopień realizacji zadań ujętych w ww. „Planie modernizacji technicznej” i w konsekwencji niski poziom realizacji planu wydatków Funduszu. Ze środków zgromadzonych na rachunku Funduszu wydatkowano kwotę 59.925 tys. zł, tj. 50% kwoty ujętej w planie po zmianach (120.097 tys. zł). Powyższe spowodowało, że na koniec 2010 r. na rachunku Funduszu pozostały, kolejny raz, znaczące środki w wysokości 92.052 tys. zł, tj. 61% łącznej kwoty wpływów Funduszu. Pozostałość środków na koniec 2010 r. stanowiła 190% kwoty pozostałości z 2009 r. (48.383 tys. zł) i aż 81462% kwoty pozostałości z 2008 r. (113 tys. zł).

Z zadań ujętych w „Planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2010-2011” (po zmianach) zrealizowano w pełni tylko zakupy śmigłowców SW-4 i wyposażenia do nich (§ 612 003), na które wydatkowano 5.965 tys. zł (100% kwoty planowanej). Dostawy uzbrojenia i broni małokalibrowej (§ 612 007) zrealizowano i opłacono na kwotę 37.349 tys. zł, tj. 87% kwoty planowanej (42.868 tys. zł), na pozostałe zakupy inwestycyjne (§ 612 014) wydatkowano kwotę 1.612 tys. zł, tj. 39% planu (4.125 tys. zł), zakupy sprzętu elektronicznego i łączności (§ 612 010) zrealizowano i opłacono na kwotę 13.398 tys. zł, tj. 25% planu (53.084 tys. zł), zakupy sprzętu inżynierskiego (§ 612 006) zrealizowano i opłacono na kwotę 1.600 tys. zł, tj. 24% planu (6.554,4 tys. zł). Nie zrealizowano zakupu ciągników siodłowych

¹⁵ O odwołaniu 2 z 4 ćwiczeń wojsk obcych, Zarząd Szkolenia - P7 SG WP poinformował pisemnie Departament Budżetowy MON odpowiednio 30 listopada i 4 grudnia 2009 r.

¹⁶ Zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (Dz. U. Nr 127, poz. 889).

opancerzonych (§ 612 008 - pojazdy transportowe i pojazdy o przeznaczeniu innym niż bojowe), na co planowano 7.500 tys. zł.

Główną przyczyną niezrealizowania planowanych zadań było ich niewłaściwe przygotowanie i długotrwałe procedury zakupu, dotyczące zwłaszcza pozyskiwania sprzętu od rządu USA w ramach programu Foreign Military Sales¹⁹. Świadczy o tym m.in. to, że w 2010 r. nie zrealizowano części zadań, które „przeszły” z 2009 r. na 2010 r.: wydatkowano na nie 39.669 tys. zł, tj. 82% planu (48.383 tys. zł). Ponadto część zadań ujętych w „Planie modernizacji technicznej...”, które okazały się „niemożliwe do realizacji”, Zarząd Planowania Rzeczowego - P8 SG WP zastępował kolejnymi zadaniami, których również nie zrealizowano, jak np. zakup kamizelki kuloodpornej wojsk specjalnych KWS 09 RECCON (zad. 5.6.7.26).

NIK pozytywnie ocenia realizację wniosków po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu w 2009 r., w zakresie dotyczącym niedopuszczenia do wystąpienia sytuacji braku możliwości spłaty zobowiązań ze środków Funduszu. NIK stwierdza jednocześnie, że nie uległo poprawie planowanie finansowe Funduszu oraz terminowość realizacji zadań.

* * *

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

1. Rzetelne przygotowanie realizacji zadań ujętych w planach rzeczowo-finansowych.
2. Poprawę skuteczności koordynacji i nadzoru nad realizacją zadań i wykorzystaniem środków budżetowych.
3. Podjęcie działań zmierzających do prawnego uregulowania zasad udzielania zaliczek na rzecz realizacji umów o dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego.
4. Zapewnienie pełnego zaopatrzenia materiałowego oraz zrealizowanie potrzeb remontowych w celu umożliwienia pełnego wykonywania zadań jednostek wojskowych.
5. Usprawnienie planowania dochodów budżetowych.
6. Analizę przyczyn niskiej ściągальności dochodów budżetowych.

¹⁹ Foreign Military Financing (FMF) i Foreign Military Sales (FMS) - programy pomocowe rządu USA, realizowane od 1961 r., w ramach których Kongres USA przydziela pieniądze na dofinansowanie sojuszników (FMF) bądź na zakup sprzętu od firm amerykańskich (FMS).

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.

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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

2 poważonice
