

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP.410.001.04.2015

Nr ewid. 84/2015/P/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2014 r.
w części 43 – Wyznania religijne
oraz mniejszości narodowe i etniczne

Warszawa maj 2015 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

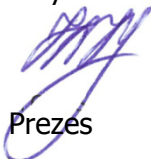
**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2014 r.
w części 43 – Wyznania religijne
oraz mniejszości narodowe i etniczne**

Dyrektor Departamentu Administracji
Publicznej

B. Skwarka

Boqdan Skwarka

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 22 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

I.	Ocena kontrolowanej działalności	4
	1. Ocena ogólna	4
	2. Sprawozdawczość	5
	3. Uwagi i wnioski	5
II.	Wyniki wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	6
	1. Dochody budżetowe	6
	2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	7
	3. Sprawozdania.....	12
	4. Realizacja wniosków pokontrolnych.....	14
III.	Informacje dodatkowe	16

Dysponentem części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne jest Minister Administracji i Cyfryzacji. W 2014 r. w ramach tej części budżetu państwa ustanowiono¹ dwóch dysponentów trzeciego stopnia, tj. Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji² (dalej: MAC) i Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych (dalej: CPI), a dysponentem drugiego stopnia – Dyrektora Władzy Wdrażającej Programy Europejskie (dalej: WWPE), pełniącego rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia, w ramach Działania 1.3 Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej³.

Kontrola została przeprowadzona w MAC na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴.

I. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Pozytywną⁵ ocenę uzasadnia w szczególności realizacja zdecydowanej większości wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej: ufp), a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych. W rezultacie osiągnięto wszystkie cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Minister AiC rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu państwa w części 43.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała opłaceniu do ZUS składek z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego osób duchownych za luty, marzec i kwiecień, ogółem na kwotę 30 432,0 tys. zł, z przekroczeniem pięciodniowego terminu określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁷. Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania ocen, nie spowodowało to obniżenia oceny.

Szczegółowa kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 43, przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej informacji.

¹ Decyzją nr 1 Ministra AiC z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których głównym dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji oraz decyzją nr 23 z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji dysponentami podległymi ustanowiono odpowiednio: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dysponent III stopnia) i Dyrektora Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie (dysponent II stopnia) oraz Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych (dysponent III stopnia) (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. z 2012 r., poz. 6 i 7 oraz z 2014 r., poz. 3).

² Wydatki Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji jako dysponenta III stopnia były finansowane także z części 17 – Administracja Publiczna, części 26 – Łączność oraz części 27 – Informatyzacja.

³ Priorytet I Zatrudnienie i Integracja Społeczna Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Zadania związane z wdrażaniem tzw. komponentu romskiego Projekty na rzecz społeczności romskiej – projekty konkursowe. W 2014 r. podjęto w MAC kontynuację Programu Integracji społecznej Romów w Polsce, opracowanego w oparciu m.in. o wytyczne Komisji Europejskiej projekt kolejnej strategii integracji na lata 2014–2020. Jego głównym celem jest zwiększenie integracji społecznej Romów w Polsce poprzez cztery obszary interwencji: edukację, ochronę zdrowia, przeciwdziałanie bezrobociu oraz poprawę sytuacji mieszkaniowej. Program ma charakter integracyjny, beneficjentami nie są wyłącznie Romowie, ale cała lokalna społeczność.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywną i negatywną. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 465 ze zm.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe za 2014 r. – łączne⁸ sporządzone przez dysponenta części 43, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz jednostkowe Dyrektora Generalnego MAC (dysponenta III stopnia), sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Sporządzono je terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹.

Ewidencja księgowa Ministerstwa (dysponenta III stopnia) prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętym modelu kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zarządczej zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

3. Uwagi i wnioski

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o odprowadzanie do ZUS składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w obowiązujących terminach, określonych w § 23 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁸ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa; z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb -28 Programy); z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE); z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1); oraz sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

II. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Dysponent części 43 sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, w tym w zakresie realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Wykonując powyższe obowiązki m.in.:

- ustalili procedurę planowania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach budżetowych, tj. 43, 27, 26 i 17¹²;
- zorganizował system monitorowania realizacji budżetu planów w układzie zadaniowym, obejmujący informacje dot. poziomu wydatkowania środków publicznych, zmian planów i postępów realizacji celów; monitorowanie (w tym na bieżąco, w okresach miesięcznych, kwartalnych)¹³ przez komórki organizacyjne MAC i WWPE, w których gromadzono i przetwarzano dane za pomocą mierników stopnia wykonania zadań; dane do monitoringu pochodziły z wiarygodnych źródeł, np. baz danych, rejestrów, raportów, zestawień, protokołów, akt prowadzonych spraw;
- egzekwował od komórek i jednostek organizacyjnych MAC informacje i sprawozdania (na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań, w tym w okresach półrocznych i rocznych) i dokonywał analiz na podstawie opisów merytorycznych mierników.

1. Dochody budżetowe

Realizacja dochodów budżetowych

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej z dnia 24 stycznia 2014 r.¹⁴ (zwanej dalej ustawą budżetową) dochody budżetu państwa w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 1,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 142,3 tys. zł, głównie z tytułu nieplanowanych zwrotów przez beneficjentów dotacji oraz odsetek od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości¹⁵.

Dochody Ministerstwa, jako dysponenta III stopnia w ramach części 43, zrealizowano w kwocie 16,1 tys. zł, (szesnastokrotność kwoty planowanej). Wyższe dochody wynikały m.in. z wpływów z lat ubiegłych i zwrotu składek ZUS za 2013 r., nieplanowanych dochodów z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych z tytułu realizacji umów.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2014 r., według klasyfikacji budżetowej, przedstawiono w załączniku nr 1 do Informacji.

Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2014 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne wystąpiły należności budżetowe w kwocie 173,8 tys. zł¹⁶, w tym zaległości stanowiły kwotę 107,8 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. należności ogółem były niższe o 234,2 tys. zł, a zaległości niższe o 191,9 tys. zł (o 64,0%). Najwyższe należności wystąpiły u dysponenta głównego z tytułu wpływów ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych

¹² Powyższą procedurę wprowadzono w życie zarządzeniem nr 17 Ministra AiC z dnia 30 grudnia 2014 r.

¹³ Np. działanie 16.2.1.2 *W Działania na rzecz tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego*; 16.2.1.3 *Wymiana tablic wynikająca z ustalenia dodatkowych nazw w językach mniejszości*; 16.3.1.2 *W Prowadzenie postępowań w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych*; 17.2.9.1 *Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej*.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

¹⁵ W dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, w rozdz. 92104 – Działalność radiowa i telewizyjna i w rozdz. 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury (w § 2910 – Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur...) oraz w dziale 750 – Administracja publiczna, w rozdz.: 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie (w § 2009 - Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich...).

¹⁶ Dane zgodnie z sprawozdaniem Rb-27 roczne i korektą tego sprawozdania przesłaną do NIK w dniu 14 kwietnia 2015 r., w którym skorygowano zapisy dotyczące głównie należności i danych wynikających z aktualnych informacji MAC o stanie rozliczenia zadań.

niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości¹⁷. Zaległości u dysponenta głównego dotyczyły głównie naliczonych do zwrotu beneficjentom dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz wpływów z różnych dochodów.

W 2014 r. MAC umorzył należności na kwotę ogółem 215,3 tys. zł, w tym od jednego podmiotu (Stowarzyszenie Promocji i Kultury im. Yehudi Menuhina) na kwotę 164,2 tys. zł po zakończonym postępowaniu¹⁸ w sprawie niezwróconych dotacji udzielonych w latach 2010–2011, wykorzystanych w części niezgodnie z przeznaczeniem, ponadto rozłożył na raty należności od jednego podmiotu (Stowarzyszenie Romów w Polsce) w kwocie 1,2 tys. zł.

W 2014 r. w części 43 budżetu państwa nie było przypadków zaniechania poboru należności budżetowych lub ich przedawnienia.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 119 749,0 tys. zł. W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian (zwiększeń z rezerw celowych o kwotę 38 768,7 tys. zł i przeniesień wydatków z części 17 – Administracja Publiczna i części 27 – Informatyzacja, do części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne) planowane wydatki zostały per saldo zwiększone o kwotę 40 794,8 tys. zł, do kwoty 160 543,8 tys. zł.

Przyznane z rezerw celowych środki w kwocie 38 768,7 tys. zł wykorzystano w całości. Badanie wykorzystania przez dysponenta głównego środków przeniesionych z rezerw celowych wykazało, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. na sfinansowanie zobowiązań wynikających z not ZUS z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych.

Wprowadzone przez dysponenta głównego w listopadzie i grudniu 2014 r.¹⁹ blokady wydatków (dwoma decyzjami) na łączną kwotę 1 247,9 tys. zł, wynikały głównie z braku możliwości efektywnego wydatkowania środków przeznaczonych na współfinansowanie projektów w ramach PO KL. Ponadto wystąpiły oszczędności w związku z ograniczeniem wydatków bieżących MAC, w tym wynagrodzeń bezosobowych oraz zakupów towarów i usług, i uzyskiwaniem niższych cen po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Nie stwierdzono przypadków opóźniania wydawania decyzji o blokadach, po zaistnieniu przesłanek uzasadniających blokowanie środków.

Wydatki budżetu państwa w 2014 r. w części 43 zostały zrealizowane w kwocie 158 549,1 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach (160 543,8 tys. zł) oraz 103,0% wydatków zrealizowanych w 2013 r.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 6 769,4 tys. zł, co stanowiło 83,9% planu po zmianach (8 066,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2013 r. (17 619,1 tys. zł)²⁰ stanowiły one 38,4%. Niższe niż planowano wydatki poniesiono głównie na wydatki na zakupy inwestycyjne (61,7% planu po zmianach) oraz na zakupy usług pozostałych (76,6% planu po zmianach), w tym dotyczące:

- organizacji konferencji podsumowującej Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004–2013 oraz promocji nowej edycji Programu na lata 2014–2020 (przesunięcie terminu konferencji)²¹,
- utrzymania środków transportu (mycie pojazdów, opłaty parkingowe, opłaty za przejazdy płatnymi drogami),
- usług cateringowych, pocztowych.

¹⁷ W § 2910 (w rozdziale 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury).

¹⁸ Postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo Nr 1431.EA/7240/0/694/MS/14 z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na fakt, iż cały majątek dłużnika nie pozwalał na zaspokojenie wierzyciela.

¹⁹ Blokady zostały dokonane w dniach: 13 listopada 2014 r. i 30 grudnia 2014 r.

²⁰ W 2013 r. dominującą pozycję w wydatkach bieżących stanowiła jednorazowa wypłata odszkodowania na rzecz Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP w kwocie 10 564,8 tys. zł.

²¹ Przyjęcie do realizacji Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020 nastąpiło uchwałą Rady Ministrów w ostatnim kwartale roku (tj. w dniu 7 października 2014 r.).

Przyczyny wydatkowania mniejszych niż planowano kwot przedstawiono przy opisie struktury wydatków według grup ekonomicznych. W strukturze zrealizowanych wydatków w 2014 r. największy udział miały wydatki w następujących działach:

- 758 – Różne rozliczenia – 133 142,7 tys. zł (84% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach. W ramach działu wydatki te w całości były zrealizowane w rozdziale 75822 – Fundusz Kościelny w § 2860 –Dotacja z budżetu państwa stanowiąca zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego,
- 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 14 987,8 tys. zł (9,5% wydatków w części), co stanowiło 98,9% planu po zmianach.

W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale: 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury – 13 931,8 tys. zł, w tym w § 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (9 157,7 tys. zł),

- 750 – Administracja publiczna – 9 990,6 tys. zł (6,3% wydatków w części), co stanowiło 85,3% planu po zmianach.

Największych wydatków dokonano w rozdziale:

- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym m.in. w § 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (2 650,8 tys. zł),
- 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie w § 2009 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (3 012,3 tys. zł).

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia) oraz łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 43, wynikające z planów limity, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne nie zostały przekroczone.

Zestawienie wydatków budżetu państwa w 2014 r. w części 43, według klasyfikacji budżetowej, przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do Informacji.

Na dotacje (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 147 596,3 tys. zł (93,1% wydatków w części), co stanowiło 99,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wydatki te były wyższe o 15 463,7 tys. zł, tj. o 11,7%. Dotyczyły one głównie opłacania składek do ZUS i KRUS z tytułu ubezpieczenia społecznego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne osób duchownych (133 142,7 tys. zł) oraz dotacji na sfinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, wynikających z ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym²² i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w kwocie 5,0 tys. zł, tj. 71,4% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. były one niższe o 2,4 tys. zł, tj. o 32,4%.

Najwięcej wydatków poniosło Ministerstwo (dysponent III stopnia) głównie na ekwiwalenty za świadczenia rzeczowe wynikające z przepisów BHP oraz dopłaty do okularów korekcyjnych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 6 278,6 tys. zł (4,0% wydatków w części), tj. 86,4% planu po zmianach. Były one niższe niż w 2013 r. o 10 932,5 tys. zł, tj. o 63,5%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi), które zostały zrealizowane w kwocie 3 737,7 tys. zł, tj. 93,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2013 r. zmalały o 196,2 tys. zł, tj. o 5,1%. Niskie wykonanie planowanych na 2014 r. wydatków bieżących wynikało głównie z oszczędności w wynagrodzeniach.

²² Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 43 wyniosło 37 osób²⁴ i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o sześć osób. Różnice w zatrudnieniu wystąpiły: w grupie członków korpusu służby cywilnej – zmniejszenie o dwie osoby oraz w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia zatrudnienie (zmniejszenie zatrudnienia o cztery osoby).

Na spadek przeciętnego zatrudnienia największy wpływ miały fluktuacja kadr MAC oraz – jak wyjaśniła Zastępująca Dyrektora Generalnego – trudności w znalezieniu właściwej kadry, długotrwałe procedury naboru, a także przypadki rezygnacji wyłonionych kandydatów z pracy w MAC.

W 2014 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 7 177,39 zł²⁵ i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 671,94 zł, tj. o 10,3%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r., w porównaniu do 2013 r. związany był głównie z wypłatą odpraw emerytalno-rentowych (dla trzech pracowników), wzrostem dodatku stażowego i wzrostem liczby pracowników uprawnionych do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Zestawienie dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w 2014 r. przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do Informacji.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe dla wszystkich części budżetowych będących w dyspozycji Ministra AiC²⁶ zrealizowano w 2014 r. w kwocie 7 792,0 tys. zł, tj. 76,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wydatki te były niższe o 1 937,1 tys. zł, tj. o 16,1%. Ich wielkość nie przekraczała dopuszczalnego limitu wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²⁷.

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 1 656,8 tys. zł (1,0% wydatków w części), tj. 84,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wydatki te były niższe o 244,6 tys. zł, tj. o 12,9%. Zostały one poniesione głównie na dotacje celowe (1 171,0 tys. zł) – na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (Narodowego Domu dla Związku Ukraińców w Polsce). Środki przekazano również na potrzeby Ministerstwa oraz dofinansowanie kampanii promującej używanie języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, skierowanej do gmin, powiatów oraz nauczycieli.

Niepełne wykonanie planu wydatków majątkowych w 2014 r. wynikało m.in. z oszczędności, powstałych w związku z rezygnacją z zakupów informatycznych (w tym licencji na oprogramowanie statystyczne i służące do modelowania procesów biznesowych) oraz zakupu drukarek dla Kierownictwa Ministerstwa i Kancelarii Tajnej²⁸ z uwagi m.in. na brak ofert w postępowaniu o zamówienie publiczne i brak czasu na powtórzenie zamówienia (postępowanie zostało przesunięte na rok 2015).

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp zrealizowano na kwotę 3 012,3 tys. zł (1,9% wydatków w części), tj. 92,8% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wydatki te były wyższe o 336,3 tys. zł, tj. o 12,6%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich²⁹.

Niepełna realizacja planu wydatków w tej grupie wystąpiła głównie w nieobjętej kontrolą, podległej jednostce budżetowej, tj. WWPE i dotyczyła opóźnień w realizacji, przez beneficjentów (w ramach PO KL) projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz zwrotów środków niewydatkowanych do końca 2014 r.

²⁴ Zgodnie z danymi Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty. Stan ten, zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdania RB-70, nie zawiera liczby dni nieobecności pracowników, których kosztów nie ponosi pracodawca, tj. urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych oraz zasiłków opłaconych z ubezpieczenia społecznego.

²⁵ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁶ Część 17 – Administracja Publiczna, 26 – Łączność, 27 – Informatyzacja, 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz 80 – Regionalne izby obrachunkowe.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

²⁸ W ramach działu 750, rozdziału 75001 (§ 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych).

²⁹ W § 2009 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...).

Dysponent części 43 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki niewykorzystane po zakończeniu roku budżetowego w kwocie ogółem 243,7 tys. zł, w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁰.

Na koniec 2014 r. w części 43 budżetu państwa wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 10 584,8 tys. zł, które były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. o 0,6 tys. zł. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu należnych ZUS i KRUS składek z Funduszu Kościelnego na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w kwocie 10 294,3 tys. zł³¹.

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto przekazywanie środków do ZUS w ramach dotacji dla Funduszu Kościelnego z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych na kwotę 127 859,0 tys. zł (86,6% tego rodzaju wydatków) oraz prawidłowość udzielenia i rozliczenia dotacji celowych dla dziewięciu beneficjentów na zadania zlecone do realizacji organizacjom mniejszości narodowych i etnicznych oraz organizacjom społeczności posługującej się językiem regionalnym w kwocie 2 877,0 tys. zł (tj. 18,4% przekazanych tego rodzaju dotacji). Ponadto badaniem objęto realizację wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 361,2 tys. zł (0,2% wydatków), w tym prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)³², w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 281,9 tys. zł³³.

W wyniku przeprowadzonych badań, w odniesieniu do przekazywania środków na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych stwierdzono, że od marca do maja 2014 r. składki z tego tytułu w kwocie ogółem 30 432,0 tys. zł zostały przekazane do ZUS z przekroczeniem 5-dniowego terminu płatności (przekroczenie od siedmiu do 13 dni), określonego w § 23 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, po przekroczeniu którego płatność staje się wymagalna. Opóźnienia w przekazywaniu składek w poszczególnych miesiącach nie wywołały negatywnych skutków dla samych ubezpieczonych, za których Fundusz opłaca składki.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów (dalej: DBiF), nieprawidłowość ta związana była z opracowaniem harmonogramu realizacji wydatków i uwzględnieniem dłuższego terminu na opłacenie not ZUS, który wynosił wcześniej 30 dni. NIK zauważyła, że techniczne kwestie związane z ustalaniem harmonogramu realizacji wydatków nie mogą wpływać na terminowość regulowania zobowiązań.

Badanie prawidłowości udzielania oraz rozliczania dotacji celowych wykazało, że wydatki były dokonywane zgodnie z planem finansowym, na zadania, zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki i zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przekazywano je beneficjentom na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust.1 upf.

Nadzór nad realizacją dotowanych zadań publicznych sprawowany był przez Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych i przez Departament Budżetu i Finansów, które oceniały wykonanie zadania pod względem merytorycznym i finansowym, w tym w zakresie prawidłowości składanych przez beneficjentów sprawozdań i rozliczeń z dotacji. Pracownicy monitorowali strony internetowe projektów w odniesieniu do postępów oraz produktów realizowanych zadań. Beneficjenci byli zobowiązani do informowania MAC o każdej zmianie w projekcie. Zmiana projektu wymagała także zmiany umowy, poprzez jej aneksowanie.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w rezultacie poniesionych na nie wydatków zostały zrealizowane określone w umowach zadania, w tym dotyczące m.in.:

- wspierania programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości, edukacji dzieci i młodzieży realizowanych w różnych formach;
- remontów obiektów budowlanych, w tym obiektów zabytkowych, służących zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości;
- wydawnictw (książek, czasopism, periodyków w językach mniejszości, języku regionalnym lub języku polskim).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 82 ze zm.).

³¹ Składki na ubezpieczenie społeczne (9 335,3 tys. zł) i zdrowotne (959,0 tys. zł) osób duchownych za grudzień 2014 r.

³² Dz. U. z 2013 r., poz.907 ze zm.

³³ MAC na przedmiotowe zakupy poniósł wydatki ogółem na kwotę 746,2 tys. zł.

W terminie określonym w art. 152 ust.2 ufp, rozliczono cztery dotacje, natomiast w przypadku pozostałych siedmiu beneficjentów niezbędne były czynności wyjaśniające i korekty (wynikające głównie z uchybień formalnych). W Ministerstwie monitorowano na bieżąco, zgodnie z zarządzeniem nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, zachowanie i rozwój języka regionalnego oraz integrację obywatelską mniejszości romskiej³⁴, realizację każdego zleconego zadania i przedkładano Ministrowi Administracji i Cyfryzacji oceny dotyczące realizacji zadania pod względem merytorycznym.

Badanie wydatków bieżących i majątkowych wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Objęte kontrolą postępowania o zamówienia publiczne zostały zrealizowane zgodnie z Pzp.

Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 6 908,0 tys. zł. W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian, planowane wydatki zostały zwiększone per saldo o kwotę 11 093,8 tys. zł, tj. do kwoty 18 001,8 tys. zł. Zmiany były zgodne z wnioskami Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zaopiniowanymi przez dysponenta części 43.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2014 r. zostały zrealizowane w kwocie 17 714,8 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wydatki zrealizowane w 2014 r. były wyższe o 21,2%. Zrealizowano je w ramach jednego działu 750 – Administracja publiczna i jednego rozdziału 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie na sfinansowanie projektów konkursowych w ramach PO KL³⁵. Środki były przekazywane gminom, stowarzyszeniom, fundacjom, uczelniom, ośrodkom pomocy społecznej na działania zapewniające wsparcie dla członków społeczności romskiej w dziedzinach mających największy wpływ na ich integrację ze społeczeństwem oraz umożliwiającym im funkcjonowanie na otwartym rynku pracy.

Niepełne wykorzystanie planowanych na 2014 r. środków, wynikało m.in. z niższego niż planowano wykorzystania przez beneficjentów określonych w umowach kwot w związku z korektami wniosków o płatność i aktualizacją harmonogramów płatności składanych pod koniec roku.

Ministerstwo (dysponent III stopnia) nie realizowało w 2014 r. wydatków z budżetu środków europejskich (całość wydatków zrealizowała WWPE).

Według danych wykazanych w łącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 43, nie zostały przekroczone planowane wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Zestawienie dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w 2014 r. w części 43, przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 4 do Informacji.

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2014 r. w części 43 zrealizowano wydatki majątkowe (na zakupy inwestycyjne i inwestycje) w kwocie 1 656,8 tys. zł (wyłącznie w budżecie państwa), w tym na zakup dla Ministerstwa analizatora sieci LAN i WLAN (narzędzie do diagnostyki swojej sieci przewodowej i bezprzewodowej), rozbudowę oprogramowania oraz przeprowadzoną kampanię promującą używanie języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, którą skierowano do kilku grup odbiorców (gmin, powiatów, nauczycieli). W ramach wydatków na zadania finansowane z dotacji celowych zrealizowano adaptację poddasza wraz z przebudową dachu Narodowego Domu dla Związku Ukraińców w Polsce.

W budżecie części 43 w układzie zadaniowym zostało ujętych 25 działań zgrupowanych w dziesięciu podzadaniach, sześciu zadaniach i trzech funkcjach państwa. Działania były realizowane przez jednego dysponenta III stopnia (MAC), jednego dysponenta II stopnia WWPE oraz dysponenta głównego (MAC).

³⁴ Dz. Urz. Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2012 r., poz. 4.

³⁵ Wdrażane w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i Integracja Społeczna, na Działanie 1.3 Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej (dla WWPE).

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 43 dotyczących wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu adekwatnym do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków. Przykładowo, w zadaniu 16.3 Utrzymywanie stosunków między Państwem a Kościołem i innymi związkami wyznaniowymi miernik: *Liczba rozstrzygnięć spraw administracyjnych z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w stosunku do ogólnej liczby spraw zgłoszonych*, został wykonany na poziomie 98%, tj. zgodnie z planem. W zadaniu 17.2 Koordynacja realizacji NSRO 2007 – 2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych, miernik: *Liczba projektów rozliczonych w stosunku do liczby projektów zrealizowanych* zrealizowano na poziomie 63,0%, tj. zgodnie z przewidywanym wykonaniem wartości miernika na koniec roku budżetowego.

Natomiast w zadaniu 16.2 Przeciwdziałanie dyskryminacji, podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych miernik: *Liczba odbiorców zadań realizowanych na rzecz podtrzymania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, w stosunku do liczby osób należących do tych mniejszości* został zrealizowany na poziomie 5,6%, tj. wyższym od zaplanowanego o 1,2 punktu procentowego.

Wyższe wykonanie związane było głównie ze zwiększeniem zainteresowania ze strony beneficjentów realizowanymi zadaniami, w tym np. ze wzrostem liczby beneficjentów zadań, nakładu prasy mniejszości narodowych i etnicznych w stosunku do liczby osób należących do tych mniejszości, większym odsetkiem gmin w kraju wpisanych do rejestru gmin, na obszarze których są używane nazwy w języku mniejszości w relacji do liczby gmin, w których nie mniej niż 20,0% mieszkańców zadeklarowało przynależność do mniejszości.

W planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia) ujęto 22 działania zgrupowane w dziewięciu podzadaniach, pięciu zadaniach i dwóch funkcjach państwa. Szczegółowe badanie pięciu działań³⁶ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji działań zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej,
- monitoring mierników celów działań prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (tj. m.in. na podstawie danych wprowadzonych przez departamenty merytoryczne w systemie EZD oraz z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK³⁷, zachowując ciągłość pomiaru; wyjątek stanowiło działanie 16.2.1.1 – *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej*, gdzie poziom realizacji miernika z uwagi na jego specyfikę był określany raz w roku,
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zwiększenia kwot wydatków na realizację dwóch działań (16.3.1.1 – *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych* oraz 17.2.9.1 – *Pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej*)³⁸. Z uwagi na charakter realizowanych działań (m.in. projekty wieloletnie w ramach PO KL), nie wpłynęło to na wartości mierników realizacji tych działań.

3. Sprawozdania

Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

Koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych została częściowo opisana i przyjęta do stosowania w:

³⁶ Szczegółowym badaniem objęto następujące działania o najwyższych kwotach wydatków: 16.2.1.1 – *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej*; 16.2.1.2 – *Działania na rzecz tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego*; 16.3.1.1 – *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych*; działanie 16.3.1.2 – *Prowadzenie postępowań w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych (w ramach działania realizowanego przez dysponenta III stopnia)*; oraz działanie 17.2.9.1 – *Pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej*.

³⁷ KSI SIMIK – system zbierający i agregujący podstawowe dane Programów Operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym informacji o wszystkich wnioskach o dofinansowanie, zawartych w umowach, wypłaconych transzach dofinansowania, rozliczonych i certyfikowanych wydatkach. Dane z bazy pozwalają na ustalenie wartości mierników oraz dokonywanie ich bieżącego pomiaru.

³⁸ Działania: 16.3.1.1 – *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych*, w którym zwiększono w stosunku do planu wydatki o kwotę 38 768,7 tys. zł (środki z rezerwy celowej) oraz w działania 17.2.9.1 – *Pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej* zwiększenie o 11 093,8 tys. zł.

- zarządzeniu Nr 11/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i w odpowiednich formach (elektronicznej i papierowej), właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego, jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia;
- zarządzeniu Nr 12 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (zasady rachunkowości dysponenta głównego);
- zarządzeniu Nr 11/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia;
- zarządzeniu Nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia procedury planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach 17, 26, 27 i 43;
- instrukcji w sprawie obiegu dokumentów finansowo – księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, wprowadzonej w życie zarządzeniem Nr 22/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 marca 2012 r.

W ramach części 43 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez MAC pełniącego funkcję dysponenta III stopnia. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów wyjaśnił m.in., że sposób sporządzania sprawozdań budżetowych szczegółowo określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Wskazał także na praktyczne działania podejmowane w MAC w celu sprawdzenia poprawności sprawozdań.

Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 43 koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzenia sprawozdań, które przeprowadzono na próbie 50 dowodów (faktur lub rachunków) oraz losowo wybranych dziesięciu pozycji w rocznych sprawozdaniach łącznych (Rb-27, RB-28, Rb-23, Rb-28 Programy i Rb-28 UE) z analogicznymi pozycjami ze sprawozdań jednostkowych, wykazało, że:

- przestrzegane były ustanowione formalne działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej,
- faktycznie podejmowane były przez pracowników Ministerstwa działania (które nie zostały formalnie opisane) w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) były wystarczające, aby na akceptowanym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne. Potwierdzają to ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań, przedstawione w niniejszym punkcie wystąpienia,
- odpowiednio dokumentowane były na poszczególnych etapach zdarzenia, stanowiące podstawę do ujęcia w ewidencji księgowej operacji gospodarczej (wyciągi bankowe, rachunki, polecenia przelewu, umowy, wnioski o przeprowadzenie zamówienia publicznego).

Prawidłowość sprawozdań

Ustalono, że dysponent części 43 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno – rachunkowym jak i merytorycznym. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawozdaniach, od podległych jednostek żądano ich usunięcia przez kierownika jednostki przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych.

Dysponent części 43 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach³⁹. Również terminowo i w zgodnych z wyżej wymienionymi przepisami formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców. Badanie

³⁹ Patrz: przypis nr 9–11.

poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych⁴⁰ wybranych pozycji z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych MAC (dysponenta III stopnia)⁴¹, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi głównemu terminowo. Dane wykazane w powyższych sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych.

NIK stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez MAC (dysponenta III stopnia): Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1 oraz sporządzone za IV kwartał 2014 r. sprawozdania Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawidłowy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 r.

W dniu 14 kwietnia 2015 r. wpłynęła do NIK korekta rocznego sprawozdania za 2014 r.: Rb-27 roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych. Skorygowane przez dysponenta głównego w części 43 dane zostały uwzględnione w niniejszej Informacji.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

W MAiC podjęto rzetelne działania w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w części 43 w roku ubiegłym. Wnioski dotyczyły:

- 1) rzetelnej analizy planowanych wydatków w celu zapewnienia ich ponoszenia w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp;
- 2) wzmocnienia nadzoru w celu zapewnienia bezzwłocznego egzekwowania zaległości budżetowych;
- 3) planowania środków dla ZUS na składki z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego osób duchownych w kwotach pozwalających na terminowe regulowanie zobowiązań.

Realizując powyższe wnioski pokontrolne, wprowadzono w DBiF mechanizmy dodatkowego monitorowania konieczności poniesienia wydatku. Podjęto działania polegające na usprawnieniach i wzmożeniu kontroli w zakresie należności budżetowych, w tym za pomocą utworzonego w bazie DBiF arkusza uwzględniającego „Zestawienie prowadzonych postępowań administracyjnych”, rejestrowania terminów spraw i podejmowanych przez pracowników czynności. W zakresie wniosku trzeciego Minister Administracji i Cyfryzacji, przy pracach planistycznych nad projektem budżetu (na poszczególnych etapach prac) np. w dniu 14 sierpnia 2014 r. podejmował działania i występował do Ministra Finansów o zwiększenie wysokości wydatków na 2015 r. z przeznaczeniem na zwiększenie składek społecznych i zdrowotnych osób duchownych finansowanych z Funduszu Kościelnego. Jednocześnie w ocenie Ministra AiC proponowany limit na Fundusz Kościelny na 2015 r. w wysokości 118 230,0 tys. zł, tj. na poziomie planu po zmianach na rok 2013 jest nadal niewystarczający. W ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.⁴² zaplanowano środki na powyższy cel w wysokości 118 230,0 tys. zł.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 października 2013 r.⁴³, skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji, po kontroli planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych, NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- 1) formułowanie celów, mierników i ich wartości zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej;
- 2) wyeliminowanie przypadków nierzetelnego opisywania dowodów księgowych oraz opóźnień w ujawnianiu ich w ewidencji księgowej;

⁴⁰ Patrz: przypis nr 8.

⁴¹ Sprawozdania wymienione w przypisie nr 8, z wyłączeniem sprawozdania Rb 28-UE oraz Rb-28 Programy, których dysponent III stopnia w 2014 r. nie sporządził.

⁴² Dz. U. z 2015 r., poz. 153.

⁴³ Tekst ujednolicony wystąpienia – zgodnie z treścią uchwały Nr 59/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 grudnia 2013 r. (Nr wystąpienia: KAP-4101-01-03/2013 z dnia 23 grudnia 2013 r.).

- 3) opracowanie procedur dla planowania wydatków Ministerstwa w układzie zadaniowym z jednoczesnym wskazaniem metodyki określania kosztów działań i czynności oraz prowadzenia bieżącej oceny realizacji wydatków;
- 4) przyjęcie jednolitych zasad kwalifikowania wydatków w odniesieniu do wszystkich działań merytorycznych;
- 5) wprowadzenie mechanizmów systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe i nadzorowane.

Z ustaleń kontroli wynika, że w wnioski: pierwszy, trzeci oraz czwarty są w trakcie realizacji. Minister Administracji i Cyfryzacji w dniu 30 grudnia 2014 r. wydał zarządzenie Nr 17 w sprawie ustalania procedury planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w tym w części 43⁴⁴. Wniosek drugi został wdrożony do realizacji poprzez skierowanie do wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa pisma zobowiązującego do przestrzegania „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MAC”, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 22 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 13 marca 2012 r. Realizacja wniosku piątego została dodatkowo zabezpieczona w regulaminie organizacyjnym MAC, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 3 Ministra AiC z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, poprzez dodanie w § 6 ust. 1 w pkt 3 treści: *komórka organizacyjna w zakresie swojego działania uczestniczy w opracowaniu i wykonywaniu planu finansowego, w tym budżetu zadaniowego poprzez przedkładanie propozycji celów, mierników, funkcji, zadań, podzadań i działań oraz monitoruje na podstawie mierników stopień realizacji celów.*

⁴⁴ Dz. Urz. MAC z 2014 r., poz. 35.

III. Informacje dodatkowe

Wystąpienie pokontrolne z wykonania budżetu państwa za 2014 r. zostało skierowane do Ministra Administracji i Cyfryzacji w dniu 28 kwietnia 2015 r. W wystąpieniu sformułowano następujący wniosek pokontrolny: *odprowadzanie do ZUS składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w terminach określonych w § 23 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych.*

W dniu 12 maja 2015 r. wpłynęło do NIK pismo z MAC⁴⁵, w którym Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o sposobie wykonania wniosku dotyczącego odprowadzania składek do ZUS w przewidzianych przepisami terminach, wskazując, że niezwłocznie po otrzymaniu noty z ZUS wysokość środków na ten cel jest rzetelnie weryfikowana.

⁴⁵ DKSIW-WSWiA.0810.84.2015

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa*	Wykonanie		
		w tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 43, z tego:	75,8	1,0	142,3	187,7	14 230,0
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	15,3	1,0	32,1	209,8	3 210,0
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	5,1	1,0	17,2	337,3	1 720,0
1.1.1.	§ 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	1,9	-	8,3	436,8	-
1.1.2.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	2,0	1,0	7,8	390,0	780,0
1.2.	Rozdział 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie, w tym:	10,2	-	15,0	147,1	-
1.2.1.	§ 2009 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich	1,1	-	11,2	1 018,2	-
2.	Dział 758 – Różne rozliczenia	6,0	-	-	-	-
2.1.	Rozdział 75822 – Fundusz Kościelny	6,0	-	-	-	-
3.	Dział 801 – Oświata i wychowanie	1,4	-	-	-	-
3.1.	Rozdział 80120 – Licea ogólnokształcące	1,4	-	-	-	-
4.	Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	53,1	-	110,1	207,3	-
4.1.	Rozdział 92104 – Działalność radiowa i telewizyjna, w tym:	20,1	-	38,1	189,6	-
4.1.1.	§ 2910 – Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	18,6	-	34,6	186,0	-
4.2.	Rozdział 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury, w tym:	33,0	-	72,0	218,2	-
4.2.1.	§ 2910 – Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	25,4	-	50,6	199,2	-

* Ustawa budżetowa na rok 2014 z 24 stycznia 2014 r.

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych

Załącznik 2. Wydatki budżetowe w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa*	Plan po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 43, z tego:	153 928,5	119 749,0	160 543,8	158 549,1	103,0	132,4	98,8
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	20 817,1	9 685,0	11 711,1	9 990,6	48,0	103,2	85,3
1.1.	Rozdział – 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	18 141,2	8 466,0	8 466,0	6 978,4	38,5	82,4	82,4
1.1.2.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	490,0	430,0	430,0	306,3	62,5	71,2	71,2
1.1.3.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	2 671,5	2 737,0	2 693,9	2 650,8	99,2	96,9	98,4
1.1.4.	§ 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne	509,4	540,0	540,0	488,0	95,8	90,4	90,4
1.1.5.	§ 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe	1 497,0	1 727,0	1 727,0	1 481,1	98,9	85,8	85,8
1.1.6.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	416,1	735,0	678,9	520,3	125,0	70,8	76,6
1.1.7.	§ 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	400,6	788,0	788,0	485,8	121,3	61,7	61,7
1.2.	Rozdział 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie, w tym:	2 676,0	1 219,0	3 245,1	3 012,3	112,6	247,1	92,8
1.2.1.	§ 2009 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich	2 673,8	1 210,0	3 245,1	3 012,3	112,7	248,9	92,8
2.	Dział 758 – Różne rozliczenia	118 230,1	94 374,0	133 142,7	133 142,7	112,6	141,1	100,0
2.1.	Rozdział 75822 – Rozdział Fundusz Kościelny	118 230,1	94 374,0	133 142,7	133 142,7	112,6	141,1	100,0
2.1.1.	§ 2860 – Ubezpieczenia Społeczne oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego	118 230,1	94 374,0	133 142,7	133 142,7	112,6	141,1	100,0
3.	Dział 801 – Oświata i wychowanie	873,8	260,0	260,0	179,4	20,5	69,0	69,0
3.1.	Rozdział 80195 – Pozostała działalność, w tym:	257,7	260,0	260,0	179,4	69,6	69,0	69,0
3.1.1.	§ 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	257,7	260,0	260,0	179,4	69,6	69,0	69,0
4.	Dział 803 – Szkolnictwo wyższe	324,5	280,0	280,0	248,5	76,6	88,8	88,8
4.1.	Rozdział 80395 – Pozostała działalność, w tym:	324,5	280,0	280,0	248,5	76,6	88,8	88,8
4.1.1.	§ 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	259,5	220,0	220,0	219,1	84,4	99,6	99,6
5.	Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	13 683,0	15 150,0	15 150,0	14 987,8	109,5	98,9	98,9
5.1.	Rozdział 92104 – Działalność radiowa i telewizyjna	1 059,7	800,0	1 089,5	1 056,0	99,7	132,0	96,9
5.1.1.	§ 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	1 059,7	800,0	1 089,5	1 056,0	99,7	132,0	96,9
5.2.	Rozdział 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury, w tym:	12 623,3	14 350,0	14 060,5	13 931,8	110,4	97,1	99,1
5.2.1.	§ 2580 – Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	1 862,6	1 700,0	1 864,9	1 858,0	99,8	109,3	99,6
5.2.2.	§ 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	8 795,0	10 549,0	9 226,6	9 157,7	104,1	86,8	99,3
5.2.3.	§6230 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	884,7	1 171,0	1 171,0	1 171,0	132,4	100,0	100,0

*Ustawa budżetowa na rok 2014 z 24 stycznia 2014 r.

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.			Wykonanie 2014 r.			8 : 5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70**	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70**	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		Osób	tys. zł	Zł	Osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, Dział 750 – Administracja publiczna Rozdział 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, z tego wg statusu zatrudnienia*:	43	3 356,8	6 505,5	37	3 186,8	7 177,4	110,3
1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (01)	7	366,0	4 356,7	3	181,5	5 041,7	115,7
2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (02)	1	142,0	11 835,0	1	150,1	12 506,7	105,7
3.	Członkowie korpusu służby cywilnej (03)	35	2 848,8	6 782,9	33	2 855,2	7 210,1	106,3

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

** W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa*	Plan po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem w części 43, w tym:	14 618,9	6 908,0	18 001,8	17 714,8	121,2	256,4	98,4
1	Dział 750 – Administracja publiczna	14 618,9	6 908,0	18 001,8	17 714,8	121,2	256,4	98,4
1.1.	Rozdział 75077 – Władza Wdrażająca Programy Europejskie Program Operacyjny Kapitał Ludzki	14 618,9	6 908,0	18 001,8	17 714,8	121,2	256,4	98,4
1.1.1.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność Program Operacyjny Kapitał Ludzki	-	-	-	-	-	-	-

* Ustawa budżetowa na rok 2014 z 24 stycznia 2014 r.

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków środków europejskich.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Oceny wykonania budżetu części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne dokonano stosując kryteria⁵⁰ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku⁵¹.

Dochody: 142,2 tys. zł

Dochody: Wielkości dochodów nie uwzględniono przy kalkulacji końcowej, gdyż zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w części 43 planowanie i realizacja dochodów nie były objęte szczegółowym badaniem.

Wydatki (wydatki łącznie wydatkami budżetu środków europejskich): 176 263,9 tys. zł

Łączna kwota G: 176 263,9 tys. zł (kwota wydatków)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G (1,0000)$

Nieprawidłowości w wydatkach: Nie stwierdzono wydatków niecelowych, niegospodarnych oraz nieuprawnionych, co skutkuje wydaniem oceny pozytywnej. Nieprawidłowość polegała na przekazywaniu do ZUS – w pierwszych miesiącach roku (od marca do maja 2014 r.) – środków na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych (łączna kwota 30 432,0 tys. zł) z przekroczeniem 5-dniowego terminu płatności (przekroczenie od siedmiu do 13 dni), określonego w obowiązujących przepisach. Opóźnienia w przekazywaniu składek dotyczyły co prawda znacznej kwoty, jednak w poszczególnych miesiącach nie wywołały negatywnych skutków dla jednostki i samych ubezpieczonych, za których Fundusz opłaca składki, a liczba dni opóźnień była niewielka. Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, z uwagi na charakter nieprawidłowości (nieterminowe regulowanie zobowiązań) skorzystano z możliwości obniżenia oceny o jeden punkt

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (4)

Wynik końcowy Wk: 4

Ocena końcowa: pozytywna

⁵⁰ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

⁵¹ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych
11. Komisja Administracji i Cyfryzacji
12. Minister Finansów
13. Minister Administracji i Cyfryzacji