



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON – 4100-01-03/2013
P/13/084

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13 /084 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 29 - Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontroler/Kontrolerzy	1. Lucjan Belza, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82435 z dnia 4 stycznia 2013 r. 2. Jan Orłowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 82435 z dnia 7 stycznia 2013 r. [Dowód: akta kontroli/II, III str.1-4]
Jednostka kontrolowana	Dowództwo Garnizonu Warszawa, 00-999 Warszawa, Plac Piłsudskiego 4.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. bryg. Wiesław Grudziński, Dowódca Garnizonu Warszawa od 1 lipca 2011 r. [Dowód: akta kontroli/II, str. 9]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w cz. 29 – Obrona narodowa przez Dowódcę Garnizonu Warszawa w zakresie określonym w planach finansowych dysponenta środków budżetowych drugiego i trzeciego stopnia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W działaniach Dowódcy Garnizonu Warszawa ustanowionego dysponentem środków budżetu państwa drugiego stopnia i realizującego wydatki objęte jego planem finansowym jako dysponenta trzeciego stopnia³ nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotyczącym planowania i realizacji dochodów i wydatków budżetowych.

W działaniach DGW jako dysponenta III stopnia stwierdzono okoliczność rozliczania wydatków z tytułu wyjazdów zagranicznych, pomimo braku przesyłania do DGW przez organy (jednostki) zarządzające wyjazdy dowodów na merytoryczne potwierdzenie realizacji celu wyjazdu, co pozostawało w sprzeczności z art. 54 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

¹ W zakresie kwot dochodów i wydatków ujętych w planach finansowych Dowództwa Garnizonu Warszawa na 2012 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

³ Zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa: dysponent drugiego stopnia, z otrzymanych środków budżetu państwa realizuje wydatki objęte jego planem finansowym oraz przekazuje środki podległym dysponentom trzeciego stopnia (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Dowódca Garnizonu Warszawa został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa drugiego stopnia (zwany dalej dysponentem drugiego stopnia) decyzją Nr 510/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2011 r.⁵ Upoważnienie dla Dowódcy Garnizonu Warszawa do dokonywania wydatków wynikało z decyzji Ministra Obrony Narodowej (wydatki przez dysponenta trzeciego stopnia). Zadania Dowództwa Garnizonu Warszawa (zwanego DGW) określał statut⁶.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 441, 934]

Dochody budżetowe DGW jako dysponenta drugiego stopnia

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 29 – Obrona narodowa – w tym w DGW, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Na podstawie analizy danych sprawozdawczych stwierdzono, że kwota osiągniętych dochodów nie odbiegała znacząco od wielkości planowanych. Dochody budżetowe w DGW jako dysponenta drugiego stopnia zostały zaplanowane w wysokości 4.698,0 tys. zł, a wykonane w wysokości 4.904,7 tys. zł (104,4%), w tym: w dziale 752 – Obrona narodowa, w 107,4%, w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, w 45,7%, w dziale 851 – Ochrona zdrowia, w 246,1%. Rozbieżności w planowaniu dochodów w dziale 851 – Ochrona zdrowia, wynikły z naliczenia i pobrania kary z tytułu nienależytego wykonania umowy przez kontrahenta w wysokości 98,2 tys. zł. W przypadku działu 755 – Wymiar sprawiedliwości, Dowództwo Garnizonu Warszawa realizuje plan dochodów przekazany przez organ planujący (Sądy Wojskowe i jednostki prokuratury) i nie ma merytorycznego wpływu na planowanie jak również pozyskiwanie dochodów w tym dziale. Powyższe wynika z decyzji Nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie planowania i wykonania budżetu resortu obrony narodowej⁷, w której oprócz uprawnień dysponenta środków budżetu państwa wprowadzono pojęcie i zadania organu planującego, odpowiedzialnego m.in. za planowanie i koordynację realizacji dochodów i wydatków.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 140-141, 96-97, 158-160, 259]

1.a) Planowanie i realizacja dochodów budżetowych DGW jako dysponenta trzeciego stopnia

Dowódca Garnizonu Warszawa jako dysponent środków budżetowych trzeciego stopnia nie zaplanował dochodów w 2012 r., a wykonał dochody w tym roku w kwocie 0,004 tys. zł (w § 0920, z tytułu odsetek za nieterminową zapłatę faktury). Wykonanie dochodów budżetowych w 2012 r. ze względu na uzyskaną kwotę jest nieporównywalne do wykonanych dochodów w 2011 r., które wyniosły 1.014,0 tys. zł.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

⁵ Decyzja Nr 510/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie dysponentów środków budżetu państwa trzeciego podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa jako dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia (Dz. Urz. MON Nr 25, poz. 435).

⁶ Załącznik do zarządzenia Nr 31/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie nadania jednostkom organizacyjnym Dowództwa Garnizonu Warszawa statutu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON Nr 13, poz. 156 ze zm.).

⁷ Dz. Urz. MON Nr 6, poz. 81.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2012 r. w DGW, jako dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 5.542,1 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 637,3 tys. zł. Zaległości na koniec 2012 r. w porównaniu do końca 2011 r. wzrosły o 19,1%. Wysoki udział zaległości netto w należnościach do zapłaty po 2012 r. spowodowany był:

- długotrwałymi egzekucjami komorniczymi, w przebiegu których wystąpiły trudności ze ściąganiem od dłużników zasądzonych należności;
- należnościami sprzed 2012 r., które zostały rozłożone na wieloletnie raty zgodnie art. 57 ustawy o finansach publicznych.

W 2012 r. żadne z należności nie uległy przedawnieniu. W 2012 r. umorzono należności w kwocie 82.989,72 zł. Nie zastosowano ulg w spłacie zaległości.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych.

[Dowód: akta kontroli /II str. 141-142, 158, 195-197, 260-267, 560-586]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

1.2a.

W wyniku działalności Dowódcy Garnizonu Warszawa, jako dysponenta trzeciego stopnia, w 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty (w tym przedawnione). Nie wydano decyzji o umorzeniu lub zastosowaniu ulgi w spłacie zaległości.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 1-9, 257, 271]

Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych przez DGW jako dysponenta drugiego stopnia

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w dniu 25 października 2011 r. Dowódca Garnizonu Warszawa został poinformowany przez dysponenta części 29 budżetu państwa o wysokości limitu wydatków wynikającego z projektu ustawy budżetowej na 2012 r. Limit ten określono na 706.719,0 tys. zł, w tym w działach: 752 - Obrona narodowa i 851 - Ochrona zdrowia oraz w pięciu rozdziałach (75204 - Centralne wsparcie; 75213 - Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej; 75220 - Zabezpieczenie wojsk; 75295 - Pozostała działalność; 85156 - Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego). Limit przekazany DGW w dniu 25.10.2011 r. nie obejmował wydatków tzw. organów planujących określonych w decyzji Nr 92/MON⁸.

[Dowód: akta kontroli/II str.15-28, 191]

W zatwierdzonym przez Dowódcę Garnizonu Warszawa ostatecznym projekcie planu finansowego DGW na 2012 r., jako dysponenta drugiego stopnia, wydatki określono na kwotę zgodną z limitem, tj. na 706.719,0 tys. zł, który został przesłany do Departamentu Budżetowego MON (DB MON) w dniu 30 listopada 2011 r.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 82-85]

Plan wydatków Dowódcy Garnizonu Warszawa, jako dysponenta drugiego stopnia wg, decyzji budżetowej na 2012 r. Nr 85/MON z dnia 29 marca 2012 r. został określony na 999.778 tys. zł (w czterech działach i dwudziestu rozdziałach), w tym m.in. w rozdziałach: 75204 – Centralne wsparcie – 68.965 tys. zł; 75213 – Dowodzenie i kierowanie Siłami

⁸ Od 5 listopada 2012 r. obowiązuje decyzja Nr 342/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2012 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 411).

Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej – 369.107 tys. zł; 75295 – Pozostała działalność – 326.027 tys. zł.

Rozkazem Dowódcy Garnizonu Warszawa Nr 59 z 30 marca 2012 r. w sprawie podziału budżetu na 2012 r. oraz zasad jego realizacji do podziału planu wydatków na podległych dysponentów przyjęto kwotę 999.778,0 tys. zł określoną w decyzji budżetowej Nr 85/MON.

Plan po zmianach na 31.12.2012 r. wynosił 1.013.767,2 tys. zł, w tym m.in. w rozdziałach: 75204 – Centralne wsparcie – 65.500,6 tys. zł; 75213 – Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej – 368.515,6 tys. zł; 75295 – Pozostała działalność – 345.030,0 tys. zł.

Zmiany planu (per saldo) na kwotę 13.989,2 tys. zł, nie były wnioskowane przez Dowódcę GW, a wprowadzone zostały w wyniku decyzji dysponenta części budżetowej 29. Dotyczyło to w szczególności zwiększenia planu w § 4060 - Pozostałe należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, w rozdziale 75213 z 5.861 tys. zł do 12.125 tys. zł, tj. o 6.264 tys. zł, a w rozdziale 75295 z 9.253 tys. zł do 22.908,4 tys. zł, tj. o 13.655,4 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 86, 98-105, 131-139]

2.1a. Planowanie wydatków budżetowych przez DGW jako dysponenta trzeciego stopnia

W planie finansowym DGW, jako dysponenta trzeciego stopnia, wydatki ogółem (na dzień 31.03.2012 r.) ustalono w wysokości 12.999 tys. zł. Największe wydatki zaplanowano w rozdziałach: 75204 – Centralne wsparcie 4.128,00 tys. zł, 75295 – Pozostała działalność 4.079,50 tys. zł i 75213 – Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej - 3.980,50 tys. zł. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji wydatków w szczególności do paragrafu wydatków.

W ciągu roku Dowódca Garnizonu Warszawa zatwierdził 23 zmiany w planie wydatków budżetowych na 2012 r., w wyniku których plan ten został zmniejszony z 12.999,0 tys. zł do 6.442,1 tys. zł, tj. o 6.556,9 tys. zł (o 50,4%). W dziale 752 - Obrona narodowa, wydatki zmniejszono o 6.715,7 tys. zł, w tym głównie wydatki na zakupy inwestycyjne w § 6060 o 3.701 tys. zł oraz w § 4010 o 1.918,0 tys. zł, przewidziane m.in. na nagrody jubileuszowe i odprawy pracowników. W pozostałych działach (755 i 851) zwiększono łącznie wydatki o 158,8 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 31-45, 48-113]

W planie finansowym DGW po zmianach (6.442,1 tys. zł) wydatki w dziale 752 zaplanowano na 5.850,4 tys. zł, 755 - Wymiar sprawiedliwości - 111,8 tys. zł i 851 - Ochrona zdrowia - 480,0 tys. zł. Większość wydatków została zaplanowana w § 4420 - Podróże służbowe zagraniczne – 6.219,2 tys. zł, tj. 95,6%.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 31-33]

Planowanie wydatków budżetowych DGW jako dysponenta trzeciego stopnia na 2012 r. odbywało się z zachowaniem zasad:

- legalności, tj. zgodności planowania z decyzją budżetową MON Nr 85/MON oraz przepisami ustawy o finansach publicznych, tj. art. 46, gdzie skorelowano zaciąganie zobowiązań z planem wydatków i jego zaangażowaniem, art. 162 w związku z tym, że przenoszenie wydatków odbywało się zgodnie z ich przeznaczeniem i art. 12, przy zachowaniu zgodności planowania z zakresem zadań przypisanych DGW w statucie oraz art. 171, ponieważ DGW jako dysponent środków budżetowych trzeciego stopnia posiadało uprawnienia do dokonywania samodzielnych zmian wielkości planu pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach rozdziałów 75213 i 75295,
- przeprowadzone zmiany w planie finansowym DGW w 2012 r. wynikały z faktycznych potrzeb i były uzasadnione.

W 2012 r. DGW jako dysponent trzeciego stopnia nie otrzymał środków z rezerw budżetowych.

Zgłoszone przez DGW jako dysponenta trzeciego stopnia wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z bieżącego zabezpieczenia finansowania zadań, głównie dotyczących obsługi 13 jednostek w zakresie służbowych wyjazdów zagranicznych.

Projekt planu wydatków budżetowych DGW jako dysponenta trzeciego stopnia w układzie zadaniowym na 2012 r. został opracowany zgodnie z Wytocznymi Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2012 r. oraz decyzją Nr 92/ MON w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej. Projekt ten opracowano jednocześnie w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym, w dwóch działaniach:

- 1) 11.1.6.1 - Zabezpieczenie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP - utrzymanie zasobów, w kwocie 2.997,82 tys. zł;
- 2) 11.1.7.1 - Zabezpieczenie logistyczne zdolności operacyjnych SZ – utrzymanie zasobów, w kwocie 2.421,62 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 116-117]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprowadzenie zmian skutkujących ograniczeniem planu wydatków DGW o ponad 50% świadczy, że plan ten był znacznie przeszacowany i nie miał pokrycia w realnych do wykonania zadaniach. Dotyczyło to w szczególności zakupów inwestycyjnych w § 6060, których wielkość zmniejszono o 99,2%.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

2.2.1. Realizacja wydatków budżetowych przez DGW jako dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków na 2012 r. wynoszący po zmianach 1.013.767,2 tys. zł został zrealizowany na kwotę 967.110 tys. zł, tj. w 95,4%. Niepełna realizacja planu wydatków spowodowana została niewykonaniem części zadań, głównie w zakresie zakupu usług oraz inwestycji budowlanych, a w szczególności:

- a) w rozdziale 75202 - Siły Powietrzne, w § 4300 - Zakup usług pozostałych, wykonano 52,2 tys. zł, co stanowiło 10,4% planu po zmianach w tym paragrafie. Przyczyną niewykonania zadania był brak wyspecjalizowanego podmiotu do przeprowadzenia certyfikacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- b) w rozdziale 75204 - Centralne wsparcie, w § 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, wykonanie – 33.510,0 tys. zł (71%). Niewydatkowana kwota wynikała m.in. z oszczędności powstałych w rezultacie przeprowadzonych postępowań przetargowych, opóźnień w pozyskiwaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowej;
- c) w rozdziale 75213 - Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, w § 4300 - Zakup usług pozostałych, wykonanie - 64.494,0 tys. zł (84,9%). Niewydatkowano kwoty 11.454,1 tys. zł, która wynikała z niewywiązania się Telekomunikacji Polskiej S.A. z terminowej realizacji uruchomień (przełączeń) nowych traktów i łączy;
- d) w rozdziale 75213 - Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, w § 4420 - Podróże służbowe zagraniczne, wykonanie – 1.138,7 tys. zł (40,6%). Pozostałość planu dotyczyła kontaktów zagranicznych, które nie doszły do skutku oraz oszczędności z tytułu przedsięwzięć zrealizowanych po koszcie niższym od zaplanowanego;
- e) w rozdziale 75216 - Wojskowe Misje Pokojowe, w § 4280 - Zakup usług zdrowotnych, wykonanie - 12.711,2 tys. zł (72,7%). Niewykonanie planu wynikało z zawyżonego przez Dowództwo Operacyjne planu w stosunku do realnych potrzeb 2012 r. oraz

częściowego niewykonania rezerwy Ministra Obrony Narodowej na finansowanie kosztów leczenia żołnierzy poszkodowanych w Polskich Kontyngentach Wojskowych poza granicami kraju;

- f) w rozdziale 85195 - Pozostała działalność, w § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia, wykonanie – 608,0 tys. zł (29,4%). Kwota pozostałości dotyczy niższej realizacji wydatków na rzecz Wojskowych Komisji Lekarskich będących na zaopatrzeniu Centrum Reagowania Epidemiologicznego i Skażeń.

Według wyjaśnień Szefa Finansów DGW, w zakresie zadań wymienionych w poz. a) – c) oraz e) – f) DGW nie miało merytorycznego wpływu na planowanie i realizację wydatków ze względu na brak podporządkowania DGW organów odpowiadających za realizację zadań. W przypadku wydatków określonych w pkt. d) DGW planowało środki, ale nie miało wpływu na realizację zadania. Uprawnienia te przypisano tzw. koordynatorom stosownie do decyzji Ministra Obrony Narodowej Nr 21/MON z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie planowania i realizowania przedsięwzięć współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej⁹.

Powstały w IV kwartale 2012 r. w wyniku przedstawionych wyżej okoliczności nadmiar środków na łączną kwotę 45.316,1 tys. zł, w sytuacji braku możliwości ich skutecznego wykorzystania, skutkował ich zablokowaniem przez Ministra Obrony Narodowej.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 153-156, 218, 507-525, 587, 589]

W zakresie realizacji wydatków w układzie zadaniowym, najniższe wykonanie dotyczyło: podzadania 11.1.2. - utrzymanie zdolności operacyjnych Sił Powietrznych (11,1%); zadania 11.2. – rozwój zdolności obronnych (72,9%); zadania 13.1. – pomoc i integracja społeczna (29,6%); działania 18.1.1.3. – wsparcie procesu orzekania – postępowania sądowe (68,7%). Według wyjaśnień Szefa Finansów DGW zgodnie z ograniczeniem wynikającym z pisma Dyrektora Departamentu Budżetowego MON nr 1394 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym, dysponenti drugiego i trzeciego stopnia podlegli dysponentowi drugiego stopnia nie prowadzą oceny realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli/I, str. 383-404,495]

W 2012 r. (lub w 2011 r., które uwzględniały okres pracy w 2012 r.) zawarto 833 umowy zlecenia i umowy o dzieło. Na realizację zadań niestatutowych, z pracownikami spoza jednostek, zawarto 11 umów o wartości 71,2 tys. zł, w tym: na prowadzenie szkolenia z języka angielskiego, tłumaczenie dokumentacji z języków obcych, wykonanie korekty edytorskiej. Na realizację zadań statutowych zawarto 822 umowy zlecenia i o dzieło, z pracownikami własnymi i obcymi, o wartości 2.690,8 tys. zł. Według wyjaśnień udzielonych przez dysponentów trzeciego stopnia, przyczyną zawierania umów zlecenia (o dzieło) na zadania statutowe była potrzeba realizacji postawionych zadań dla zachowania sprawnego funkcjonowania podległych jednostek oraz zaopatrywanych przez Dowództwo Garnizonu Warszawa, w tym m.in. realizacja zabezpieczenia żywnościowego; realizacja zadań stanowiących wymóg formalno-prawny w zakresie bhp, ochrony p.poż., ochrony informacji niejawnych, itp. Poniesione wydatki na umowy zlecenia i o dzieło wyniosły ogółem 2.762,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 151, 318-326, 529-531]

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w DGW wyniosło 10.033 osób, zaś średnie miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4.448 zł (103,4% w stosunku do 2011 r.). Najniższe wynagrodzenie odnotowano w rozdziale 75213 – Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (4.020 zł), zaś najwyższe w rozdziale 75506 – Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury (9.021 tys. zł).

⁹ Dz. Urz. MON, poz. 33.

Zaplanowany na kwotę 22.272 tys. zł „fundusz na rezerwę kadrową”¹⁰ został wydatkowany w wysokości 36.382,6 tys. zł, w tym: 4.308,0 tys. zł w wyniku zasilenia przez DB MON oraz 9.621,9 tys. zł w wyniku przesunięcia środków z innych jednostek podległych DGW.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 150,188-189, 192, 194]

Ze sprawozdania Rb-28 wynikało, iż zobowiązania na koniec okresu sprawozdawczego wynosiły 41.056,5 tys. zł. Wykazane zobowiązania w paragrafach 404, 407, 411, 412 oraz 478 dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2012 r. płatnego w 2013 r. Zobowiązania wykazane w poszczególnych rozdziałach w paragrafie 401 dotyczyły ujęcia w ewidencji księgowej 2012 r. kosztów wynagrodzeń pracowników opłacanych dziesiątego każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Zobowiązania wykazane w rozdziale 75295 w paragrafie 422 dotyczyły ujęcia w ewidencji księgowej 2012 r. kosztów dostawy środków spożywczych.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 226-235, 405-494, 497-506]

2.2.1a. Realizacja wydatków budżetowych przez DGW jako dysponenta trzeciego stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe ogółem poniesione przez DGW w 2012 r. wyniosły 3.894,38 tys. zł i w porównaniu do planu finansowego po zmianach (6.442,1 tys. zł) były niższe o 2.547,8 tys. zł, tj. o 39,5%, a w stosunku do wykonania 2011 r. (2.997,5 tys. zł) wyższe o 896,86 tys. zł, tj. o 29,9%. Natomiast wykonane ww. wydatki badanego roku w porównaniu do projektu planu finansowego (12.999,0 tys. zł) były niższe o 9.104,6 tys. zł, tj. o 70,0%. Największe wydatki w badanym roku poniesiono w ramach paragrafu 4420 – Podróże służbowe zagraniczne, w kwocie ogółem 3.702,2 tys. zł, co stanowiło 95,1% wydatków ogółem, w tym w rozdziale 75295 – Pozostała działalność, na kwotę 1.882,5 tys. zł, tj. 48,3% ogółu wydatków.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 31-33]

Mając na uwadze powyższe dane, NIK zwraca uwagę na przeszacowanie planu wydatków przez DGW w § 4420 - Podróże służbowe zagraniczne, co świadczy o braku rzetelnego rozpoznania potrzeb na etapie sporządzania projektu planu wydatków, a nawet w trakcie realizacji zadań. Zwiększenie planu wydatków w § 4420 było niecelowe w świetle faktycznego poziomu ich wykonania. Przyczyną niskiej realizacji planu wydatków w 2012 r. (na poziomie 60,5%) było głównie niewykonanie znacznej części przedsięwzięć w „Planie współpracy międzynarodowej resortu obrony narodowej w 2012 r.” Dotyczyło to w szczególności wydatków zaplanowanych na przedsięwzięcia w rozdziałach 75213 i 75295.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 399-400]

Wydatki ogółem DGW w 2012 r. poniesiono w trzech działach wg klasyfikacji budżetowej, tj.:

- 752 - Obrona narodowa, w kwocie 3.491,48 tys. zł, co stanowiło 59,7% planu finansowego po zmianach (5.850,36 tys. zł), 27,8% pierwotnego planu finansowego (12.566,00 tys. zł) i 120,0% wykonania 2011 r. (2.909,18 tys. zł);
- 755 – Wymiar sprawiedliwości, w kwocie 111,76 tys. zł, co stanowiło 100% planu finansowego po zmianach (111,76 tys. zł), 186,3% pierwotnego planu finansowego (60,00 tys. zł) i 130,2% wykonania 2011 r. (85,85 tys. zł);
- 851 – Ochrona zdrowia, w kwocie 291,14 tys. zł, co stanowiło 60,7% planu finansowego po zmianach (480,0 tys. zł), 78,1% pierwotnego planu finansowego (373,00 tys. zł) i ponad 116 razy więcej od wykonania 2011 r. (2,50 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli/III, str. 10, 31]

¹⁰ Kwota 22.272 tys. zł została zaplanowana przez DGW w ramach kwoty 134.995 tys. zł (rozdział 75295, paragraf 405).

Kwota planu wydatków DGW, jako dysponenta trzeciego stopnia, zablokowana decyzjami Ministra Obrony Narodowej wyniosła 2.165,2 tys. zł i wynikała z oszczędności uzyskanych w realizacji niżej wymienionych zadań, w tym w rozdziałach:

- a) 75204 – decyzja MON Nr 362 II transza: § 6060 w kwocie 30,0 tys. zł – oszczędność planu na zadaniu – elektroniczny system deponowania kluczy;
- b) 75208, 75209, 75210 – decyzja MON Nr 393 IV transza: § 4420 - w kwotach odpowiednio: 15,3 tys. zł, 7,6 tys. zł, 5,3 tys. zł;
- c) 75213 – decyzje MON: Nr 377 III transza: 500,0 tys. zł i Nr 393 IV transza: 894,7 tys. zł, tj. łącznie 1.394,7 tys. zł - pozostałość po realizacji z „Planu współpracy międzynarodowej resortu obrony narodowej w 2012 r.” oraz przedsięwzięć pozaplanowych w tym obszarze;
- d) 75216, § 4420 – decyzja MON Nr 393 IV transza: 24, tys. zł – rezerwa utrzymywana na ewakuację medyczną w PKW;
- e) 75220, 75295, 85195 w § 4420 – decyzja MON Nr 393 IV transza, w kwotach odpowiednio: 68,3 tys. zł, 4325 tys. zł i 187,5 tys. zł – pozostałość po realizacji z „Planu współpracy międzynarodowej resortu obrony narodowej w 2012 r.” oraz przedsięwzięć pozaplanowych w tym obszarze.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 66, 116]

Badaniem objęto wydatki w wysokości 3.117,73 tys. zł, tj. 80,1% wydatków ogółem poniesionych przez DGW. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, DGW dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. głównie na działalność bieżącą związaną z obsługą jednostek w zakresie służbowych wyjazdów zagranicznych (w ramach § 4420).

Kontrolą objęto jedno postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego jakie przeprowadzono w DGW w 2012 r. w wysokości 1.500,0 tys. zł na usługę rezerwacji, zakupu i dostarczania międzynarodowych biletów lotniczych i kolejowych. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionego zamówienia stwierdzono, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone usługi.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 114-133]

Uwzględniając plan finansowy po zmianach w wysokości 6.442,1 tys. zł, poniesione wydatki w kwocie 3.894,4 tys. zł i blokadę planu wydatków MON 2.165,2 tys. zł, niewykorzystane środki budżetowe DGW jako dysponenta trzeciego stopnia na 31 grudnia 2012 r. wyniosły 382,53 tys. zł (w ramach § 4420 - Podróże służbowe zagraniczne). Środki te z rachunku bieżącego dysponenta (za pośrednictwem dysponenta drugiego stopnia) zostały przekazane automatycznie na rachunek Ministerstwa Finansów przy pomocy systemu NBP Video TEL 5.5 i ISOB TREZOR (wyciąg bankowy nr 251 z 31.12.2012 r.), z pozostawieniem kwoty normatywu (pogotowia kasowego) w wysokości 5,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 134-154]

W badanym roku w planie finansowym DGW nie przeznaczono środków na realizację inwestycji oraz bieżące utrzymanie, gdyż wydatki te realizowały, zgodnie z „Planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej”, inne jednostki. Nie podejmowano działań w celu zmniejszenia kosztów funkcjonowania jednostki, np. wydatków na zakup usług telefonicznych, utrzymania czystości i innych usług stałych, ponieważ DGW nie realizowało tego rodzaju wydatków, także wydatków majątkowych. Nie wystąpiły przypadki dokonywania wydatków przed obligacyjnym terminem płatności. Nie zawierano również umów zlecenia i o dzieło z żołnierzami, pracownikami wojska lub osobami spoza jednostki.

Rozkazem Nr 1 z dnia 2 stycznia 2012 r. Dowódca Garnizonu Warszawa wydał wytyczne dotyczące zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych. Każdorazowe zaciąganie zobowiązań wymagało jego zgody.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 1-30]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Ustalono, że w ramach działalności DGW jako dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia nie opracowano formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez DGW jako dysponenta trzeciego stopnia. W wyniku analizy działań prowadzonych przez pracowników jednostki m.in. w ramach obsługi podsystemu informatycznego SFINKS (wykorzystywanego do generowania i sporządzania wszystkich sprawozdań jednostki) w zakresie kontroli sprawozdań ustalono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko wykazania w sprawozdaniach jednostki nierzetelnych danych.

Natomiast NIK zwraca uwagę na celowość opracowania w DGW formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to m.in. z zapisu standardu nr 10 określonego w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹², wskazującego na dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

[Dowód akta kontroli/II, III, str. 234-252]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych i łącznych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. DGW jako dysponenta środków budżetowych drugiego i trzeciego stopnia:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
 - o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- a także:
- sprawozdań za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.

¹² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

[Dowód: akta kontroli str./II153-255, 621-624, str./III 253-306]

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniach rocznych Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły:

- przez DGW jako dysponenta drugiego stopnia: 4.904,72 tys. zł,
 - przez DGW jako dysponenta trzeciego stopnia: 0,004 tys. zł (3,99 zł)
- i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniach Rb-27.

Wydatki poniesione przez DGW wykazane zostały w kwotach:

- przez dysponenta drugiego stopnia: 967.110,02 tys. zł,
 - przez dysponenta trzeciego stopnia: 3.894,38 tys. zł
- i były równe kwotom ujętym w sprawozdaniach Rb-28.

Wykazany w sprawozdaniach Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym DGW nie został potwierdzony przez właściwy Oddział Okręgowy NBP w Warszawie, co stanowiło naruszenie przepisów § 20 ust. 1, 3-4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵. Szef Finansów DGW wyjaśnił, że „*brak ww. potwierdzenia był ewidentnym niedopatrzaniem osoby realizującej (wykonującej sprawozdania), powiązaniem z nadinterpretacją przepisów polegającą na domniemaniu niecelowości potwierdzenia w przypadku automatycznego zerowania rachunków przez Ministerstwo Finansów. Jednocześnie ww. wyjaśnił, że przed wysłaniem sprawozdania do dysponenta głównego nie zauważył braku pieczętki o której mowa*”.

[Dowód: akta kontroli/II, str.222, 626, /III, str. 262]

Ustalono natomiast, że niewykorzystane środki budżetowe DGW wyniosły 382,53 tys. zł. Środki te z rachunku bieżącego zostały przekazane automatycznie na rachunek Ministerstwa Finansów.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 134-154, 242, 262]

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 - Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 4.904,72 tys. zł.

Kwoty wydatków ogółem za 2012 r. wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-28 wyniosły w przypadku:

- DGW jako dysponenta drugiego stopnia: 967.110,02 tys. zł,
- DGW jako dysponenta trzeciego stopnia: 3.894,38

i były zgodne z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od dysponenta głównego. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). DGW posiada w NBP jeden rachunek bieżący jednostki – subkonto wydatków budżetowych (130-1). Na koncie tym dokonywane są operacje gospodarcze jako dysponenta drugiego jak i trzeciego stopnia. Ewidencja szczegółowa do konta 130-1 prowadzona jest w ramach konta zespołu 9xxx-kyy-bbrrrr „Wydatki budżetowe” oraz konta 9-999 - „Konto techniczne”, tj. zgodnie z decyzją Nr 4/DB Dyrektora Departamentu Budżetowego MON z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad grupowania operacji gospodarczych dla jednostek budżetowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Jednocześnie w Zakładowym Planie Kont DGW uwzględniono zmiany z dnia 19 stycznia 2012 r. wprowadzone do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad

¹⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, ...(...)¹⁶. Ewidencja operacji na kontach zespołu „9” odpowiadała danym przedstawionym w sprawozdaniu Rb-28¹⁷.

kontroli/III, str.229-233]

[Dowód: akta

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N wyniosła:

- DGW jako dysponent drugiego stopnia: 226,20 tys. zł,
 - DGW jako dysponent trzeciego stopnia: 0,00 tys. zł
- i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

W DGW nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Dane dotyczące DGW jako dysponenta drugiego stopnia (zawarte w jednostkowych sprawozdaniach dysponentów podległych) i trzeciego stopnia za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnych sprawozdaniach o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnych sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 621-624/III, str. 271-276]

Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁸. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Projekt wydatków budżetowych DGW jako dysponenta trzeciego stopnia w układzie zadaniowym na 2012 r. został opracowany zgodnie z Wytocznymi Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2012 r. oraz decyzją Nr 92/MON w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej. Projekt ten opracowano jednocześnie w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym, w dwóch działaniach: 11.1.6.1 - Zabezpieczenie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP - utrzymanie zasobów (2.997,82 tys. zł); 11.1.7.1 - Zabezpieczenie logistyczne zdolności operacyjnych SZ – utrzymanie zasobów (2.421,62 tys. zł).

Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) obejmowały wydatki z podziałem na: funkcję, zadanie, podzadanie i działanie, były zgodne z ewidencją budżetu w układzie zadaniowym prowadzoną w podsystemie SFINKS jednostki. Do ewidencji w układzie zadaniowym stosowano zasady analogiczne jak w układzie tradycyjnym, tj. kwoty „Planu” i „Wydatków” ujmowano po stronie „Wn” na kontach: 1601 - Budżet zadaniowy (plan), 1602 - Budżet zadaniowy (wydatki). Ewidencji tej dokonywano na bieżąco, stosownie do zapisów prowadzonych w układzie tradycyjnym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 116-117, 277-306]

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

¹⁷ Na okoliczność sprawozdania Rb-28 w DGW sporządzono „Sprawozdanie finansowe z działalności budżetowej” (cz. 2. „Zestawienie z realizacji wydatków budżetowych”, w którym wykazano: plan, wykonanie, pozostałość i wskaźnik procentowy realizacji planu).

¹⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku potwierdzenia w sprawozdaniach Rb-23 zerowego stanu środków na rachunku bieżącym DGW przez właściwy Oddział Okręgowy NBP w Warszawie, czym naruszono przepisy § 20 ust. 1, 3-4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

[Dowód: akta kontroli/II, str. 222/III, str. 256]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w DGW dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ (uor). Dokumentacja była dostępna dla pracowników jednostki. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości – stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. W DGW od 2007 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez jednostkę system księgowości komputerowej SI ŚREDNIA – K (Rab) wer. 1.18.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 1-30, 155-172, 234-252, 307-398]

Badanie przeprowadzono w DGW jako dysponenta trzeciego stopnia w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie quasi-bilansowym²⁰, zamiast na koncie 130 – subkonto wydatków.

¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁰ Zgodnie z regulacją wewnętrzną MON ewidencja wydatków prowadzona jest w ramach konta quasi-bilansowego 9xxx-kyy-bbrrrr „Wydatki budżetowe” oraz konta 9-999 „Konto przeciwstawne”, gdzie „XXX” oznacza symbol paragrafu wydatków, „k” – kierunek przepływu środków pieniężnych, „yy” – rozszerzenie paragrafu wydatków wg załącznika Nr 7 szczegółowej klasyfikacji wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego, „rrrr” – rozdział i „bb” – beneficjent wydatków. W DGW powyższe konto miało postać: 9xxx-kyy-bbrrrr. Natomiast w załączniku Nr 3 pn. Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad

Stanowiło to uchybienie w zakresie konta 130 - Rachunek bieżący jednostki, subkonto wydatków budżetowych (130-1), polegające na tym, że ewidencja (analityczna) wydatków ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (planu finansowego) prowadzona była na równoległym koncie quasi-bilansowym. Ustalono, iż zapisy na ww. kontach dokonywane były równolegle, tj. były powiązane oraz stosowano zasadę czystości obrotów²¹. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 235 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²² na kwotę 3.117,73 tys. zł. Nie dokonano doboru celowego dowodów ze względu na jednorodność rodzajową wydatków (ponad 95% wydatków dotyczyła służbowych wyjazdów zagranicznych). Wydatki objęte badaniem stanowiły 80,1% zrealizowanych wydatków DGW.

W zakresie spełniania wymogów formalnych dotyczących poprawności cech dowodu, kontroli bieżącej dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 3.117,3 tys. zł, wylosowanych wyłącznie metodą statystyczną. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków:

- nieczytelne opisy operacji gospodarczych dotyczyły 212 zapisów i polegały na tym, że w opisie transakcji zamieszczano kod cyfrowy, będący numerami spraw wykazanych w raportach kasowych, czym uchybiano wymogom art. 23 ust. 2 pkt 3 uor. Główny Księgowy DGW wyjaśnił, że pole w systemie przeznaczone do opisu operacji księgowej posiada zbyt małą liczbę znaków umożliwiającą jej stosowny opis. Dlatego wprowadzono skróty liczbowe numerów spraw. Powyższa numeracja nadawana była automatycznie w systemie „Delegacje zagraniczne”, po wprowadzeniu zarządzenia wyjazdu. W przyjętych zasadach rachunkowości DGW nie ujęto procedury nadawania numerów spraw w ww. zakresie;
- błędny rok obrotowy posiadały 4 zapisy i polegały na tym, że zamiast roku 2012 wpisano rok 1062, co uchybiało wymogom art. 21 ust. 1 pkt 4 uor. Ustalono, że pomimo błędnego roku, system zaewidencjonował dokonanie operacji na właściwych kontach księgowych. Przypadki te w konsekwencji nie wpłynęły na wystąpienie błędów w sporządzonych sprawozdania Rb-28 (miesięcznych);
- dokonanie ewidencji w dniu wolnym od pracy – 39 zapisów, dotyczyło standardowych poleceń księgowania, na koniec miesiąca sprawozdawczego przypadającego w dniu wolnym od pracy, pomimo księgowania faktycznie w dniach roboczych. Wiązało się to z przyjęciem literalnej zasady księgowania pod datą ostatniego dnia miesiąca (czy był to dzień roboczy lub wolny);
- zapisów, kiedy data dowodów była ta sama (zbieżna) z datą dokonania ewidencji – było 11579; polegało to na tym, że data dowodu była równa dacie ewidencji dowodu. Ustalono, że dokumentami podstawowymi ujmowanymi w elektronicznym systemie księgowości były wyciągi bankowe oraz raporty kasowe, tj. dokumenty wytworzone w DGW.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 114-117, 401-410, 511-545]

Badanie bezpośrednie ww. wylosowanej próby 235 dowodów księgowych w zakresie cech dowodów (kompletności zapisów, kontroli bieżącej i dekretacji, poprawności dowodów,

rachunkowości w odniesieniu do konta 130 określono: „Ewidencja szczegółowa do konta 130 jest prowadzona w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych”.

²¹ Czystość obrotów oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat oraz korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny.

²² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

kompletności i poprawności zapisu dowodu w dzienniku – księdze głównej) wykazało, że koordynatorzy służbowych wyjazdów zagranicznych bądź przełożeni osób delegowanych (kierownicy właściwych jednostek) nie potwierdzili na zbadanych 96 dokumentach źródłowych (na ogólną kwotę 1.023.247,93 zł) w sprawie rozliczenia kosztów podróży - zrealizowania celu wyjazdu służbowego delegowanych osób, tj. autentyczności i rzetelności każdego pobytu służbowego za granicą, a tym samym rozliczenia finansowego w tej sprawie – co oznacza brak dokonania sprawdzenia i zatwierdzenia tych dowodów pod względem merytorycznym. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, także postanowień wewnętrznej „Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych” (rozdział V pkt 3) obowiązującej w DGW, która nakłada obowiązek sprawdzania prawidłowości dokumentów księgowych m.in. pod względem merytorycznym.

W protokole przyjęcia ustnych wyjaśnień, Szef Finansów DGW m.in. wyjaśnił, że zwrot „zatwierdzam” na rachunkach kosztów podróży zagranicznych nie oznaczał zatwierdzenia wydatku pod względem merytorycznym, natomiast Dowódca Garnizonu Warszawa dokonuje w tym miejscu zatwierdzenia dowodu księgowego, jako zgodę na dokonanie wydatku budżetowego. Jednocześnie ww. Szef Finansów podał, że nie zwracał się do kierowników właściwych instytucji, które były obsługiwane przez DGW w zakresie delegacji zagranicznych, celem uzupełnienia dokumentacji rozliczeniowej o potwierdzenie realizacji celu wyjazdu, ponieważ zgodnie z decyzją Nr 21/MON z dnia 10 lutego 2012 r. dokumenty te były kompletne i odzwierciedlały w zarządzeniach wyjazdu merytoryczne decyzje właściwych koordynatorów.

Jak wykazały badania kontrolne NIK, powołana wyżej decyzja Nr 21/MON nie zawiera uregulowań (procedur) dotyczących zatwierdzania dowodów księgowych w sprawie rozliczenia kosztów zagranicznych podróży służbowych pod względem merytorycznym - po powrocie do kraju osoby delegowanej, z powołaniem się na stosowne przepisy ustawowe w tym zakresie, tj. o finansach publicznych i o rachunkowości. Natomiast w rozdziale 8, § 66 ust. 1 ww. decyzji Nr 21/MON postanowiono, że „Szef instytucji realizującej albo osoba, o której mowa w § 5 ust. 1 (szefowie jednostek organizacyjnych) może sporządzić pisemną notatkę, w której ujmuje merytoryczne aspekty zrealizowanego przedsięwzięcia, w tym ustalenia podjęte przez jego uczestników.”

DGW jako dysponent środków budżetowych trzeciego stopnia w badanym roku budżetowym, w zakresie służbowych wyjazdów zagranicznych obsługiwał 13 podmiotów (koordynatorów/instytucji realizujących), w tym: Szefa Biura Koordynacyjnego SG WP, dyrektorów Departamentu Polityki Zbrojeniowej i Departamentu Infrastruktury MON, Komendanta Resortowego Centrum Zarządzania Sieciami i Usługami Teleinformatycznym, Szefa Sekretariatu Sekretarza Stanu MON, Biskupa Polowego WP, Prawosławnego Ordynariusza WP, Ewangelickiego Biskupa Wojskowego, Szefa Inspektoratu Wsparcia WP, Dyrektora Centralnego Archiwum Wojskowego, Naczelnego Prokuratora Wojskowego, Szefa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia, Dowódcę GW. Do szefów ww. jednostek kontrolerzy NIK zwrócili się na piśmie o wyjaśnienie kwestii zatwierdzania pod względem merytorycznym rozliczeń zrealizowanych służbowych wyjazdów zagranicznych w 2012 r. W wyjaśnieniach tych w większości powoływano się na realizację takich wyjazdów zgodnie z postanowieniami ww. decyzji Nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r.

[Dowód: akta kontroli/III, str. 401-510, 546-621, 622-935]

Powyższe uchybienia nie wpłynęły na rzetelny i prawdziwy obraz ksiąg rachunkowych DGW (a w konsekwencji rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych).

NIK zwraca uwagę na potrzebę wyeliminowania powyższych uchybień w bieżącym prowadzeniu ksiąg rachunkowych DGW poprzez sprawowanie ciągłego nadzoru na stanowisku ewidencjonowania dowodów księgowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości²³ w badanym zakresie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Dowódca Garnizonu Warszawa prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, z wyjątkiem obszarów, w których kontrola NIK ujawniła nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu.

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez DGW jako dysponenta drugiego stopnia poprzez:

- opracowanie w formie pisemnej pięciu analiz budżetu DGW w terminach wyznaczonych w wytycznych Głównego Księgowego – Szefa Finansów na 2012 r.,
- opracowanie w formie pisemnej czterech analiz budżetu DGW, wynikających z pism Dyrektora Departamentu Budżetowego MON w sprawie blokowania wydatków w 2012 r.,
- przeszkolenie w dniu 16 maja 2012 r. głównych księgowych oraz osób merytorycznie odpowiedzialnych z zakresu windykacji należności w jednostkach budżetowych,
- przeprowadzenie kontroli u podległych dysponentów (przez kontrolę wewnętrzną DGW) w zakresie prowadzenia nadzoru nad bieżącą realizacją budżetu. Kontrole te obejmowały m.in.: środki pieniężne i gospodarkę kasową, rachunkowość jednostek, zatrudnienie i płace, sprawowanie bieżącej kontroli funkcjonalnej przez głównych księgowych. W wyniku tych kontroli, np. w sześciu jednostkach stwierdzono nieznaczne błędy w zapisach ksiąg pomocniczych oraz w dekretacji na dokumentach źródłowych,
- wprowadzenie w 2012 r. wytycznych w sprawie działalności wychowawczej i promocyjnej DGW i podległych jednostkach wojskowych (rozkazem Dowódcy Garnizonu Warszawa),
- wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów,
- scentralizowanie zakupu międzynarodowych biletów lotniczych i kolejowych, poprzez zawarcie umowy z dostawcą takich usług, wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia ww. działań nadzorczych przez Dowódcę Garnizonu Warszawa jako dysponenta środków budżetowych drugiego i trzeciego stopnia, to jednak w 2012 r. w działalności jednostki wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarach zatwierdzania pod względem merytorycznym dowodów księgowych z zakresu wyjazdów zagranicznych, potwierdzania przez O.O. NBP sprawozdań Rb-23 oraz opracowywania projektu planu finansowego DGW stosownie do rzeczywistych potrzeb.

²³ Patrz przypis 1.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z tytułu przekroczenia wydatków w rozdziale 75295 w paragrafie 4220 w kwocie 7.748,51 zł.
2. Skontrolowanie w ramach nadzoru sprawowanego przez DGW, czy zawieranie umów zlecenia (o dzieło) w zakresie spraw obejmujących statutową działalność jednostki nie dotyczyło spraw realizowanych przez pracowników etatowych.
3. Przestrzeganie zasady potwierdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym dotyczących zrealizowania celu wyjazdu służbowego delegowanych osób za granicę, tj. autentyczności i rzetelności każdego pobytu służbowego poza granicami kraju, a tym samym rozliczenia finansowego w tej sprawie, stosownie do obowiązujących przepisów w tym zakresie.
4. Przestrzeganie zasady poprawnego wprowadzania dat ewidencji dowodów księgowych do systemu.
5. Uzgadnianie/potwierdzanie stanu rachunków DGW na sprawozdaniu Rb-23 z właściwym terenowo Oddziałem Okręgowym Narodowego Banku Polskiego.
6. Opracowywanie projektu planu finansowego dla DGW jako dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia na poziomie zbliżonym do corocznych rzeczywistych potrzeb.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Dowódcy, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Dowódcy przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

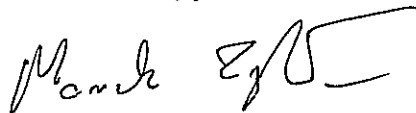
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
Dyrektor

Marek Zająkała



Kontrolerzy
Lucjan Bełza
doradca ekonomiczny




Jan Orłowski
główny specjalista k.p.



SKOONAMI MARCINIĄK
28.02.2013.

Artykuł ten nie jest poufny - do wiadomości
28.03.2013.



28.03.2013.