



BKA-II.081.15.2024

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odniesieniu do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 kwietnia 2024 r. znak: KPS.410.1.4.2024 dotyczącego kontroli P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego zgłaszam następujące zastrzeżenia.

1. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości wyrażone w walutach obcych operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych na dzień ich przeprowadzenia (...) odpowiednio po kursie:

- 1) faktycznie zastosowanym w tym dniu, wynikającym z charakteru operacji – w przypadku sprzedaży lub kupna walut oraz zapłaty należności lub zobowiązań;
- 2) średnim ogłoszonym dla danej waluty przez Narodowy Bank Polski z dnia poprzedzającego ten dzień - w przypadku zapłaty należności lub zobowiązań, jeżeli nie jest zasadne zastosowanie kursu, o którym mowa w pkt 1, a także w przypadku pozostałych operacji.

Wycena oraz ewidencja księgowa składek do organizacji międzynarodowych została dokonana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgodnie obowiązującym zarządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej nr 43 z dnia 13 października 2021 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej. W zarządzeniu tym przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym składki do organizacji międzynarodowych wyrażone w walutach obcych ujmuje się w księgach rachunkowych w miesiącu, w którym dokonano zapłaty, po kursie faktycznie zastosowanym.

Należy zaznaczyć, że ustawa o rachunkowości w art. 4 ust. 4 nie precyzuje, kiedy można uznać, że zastosowane uproszczenia mają istotny wpływ na rzetelność ksiąg rachunkowych i sporządzone na ich podstawie sprawozdanie finansowe. Każda jednostka samodzielnie określa i zapisuje je w dokumentacji polityki rachunkowości uwzględniając generalną zasadę, że zastosowane uproszczenia nie wywierają istotnego wpływu na obraz jej sytuacji majątkowej i wynik finansowy. Nieustalenie różnic kursowych w przypadku składek do organizacji międzynarodowych nie zniekształciło wyniku finansowego Ministerstwa. Wartość wyniku finansowego jest bowiem taka sama niezależnie od faktu ustalenia różnic kursowych i wykazania ich w kosztach/przychodach finansowych, czy też ich nieustalenia i wykazania w całości w kosztach rodzajowych w równowartości poniesionego wydatku. Naliczone i zaewidencjonowane różnice kursowe byłyby jedynie wykazane w innej pozycji kosztowej/przychodowej rachunku zysków i strat, wynik finansowy natomiast nie uległby zmianie.

Wskazana w wystąpieniu pokontrolnym NIK kwota różnicy kursowej ustalona została w oparciu o założenie, że datą operacji jest data pisma z organizacji międzynarodowej, przy czym takie założenie może również być traktowane jako rodzaj uproszczenia, gdyż nie

wynika wprost z przepisów ustawy o rachunkowości. Należy podkreślić, że rozwiązanie w zakresie ustalenia daty operacji zostało przez Ministerstwo przyjęte w roku 2015 i poprzedzone było wystąpieniem do Departamentu Rachunkowości i Rewizji Finansowej Ministerstwa Finansów z prośbą o interpretację przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie ustalenia dat operacji gospodarczych związanych ze składkami w walutach obcych do organizacji międzynarodowych. Ministerstwo Finansów, w odpowiedzi na pismo ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w tym na konkretnie postawione pytanie, czy datą operacji jest data otrzymania pisma z organizacji międzynarodowej, nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi. Nie potwierdziło, że jest to właściwa data operacji. Wskazano przy tym na konieczność przyjęcia przez kierownika jednostki zasad (polityki) rachunkowości oraz stosowania tych zasad w celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki. W wyniku braku jednoznacznej interpretacji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przyjęło rozwiązanie polegające na ustaleniu, że datą operacji gospodarczej jest w tym przypadku data zapłaty składki.

Odnosząc się do kwestii klasyfikacji budżetowej, podtrzymuję stanowisko, że składka do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), należna za rok 2024 została opłacona w dniu 31 października 2023 r. i ujęta w księgach po kursie faktycznie zastosowanym przez bank tj. w kwocie 15.754.871,54 zł. W takiej też wysokości wydatek został wykazany w sprawozdaniu Rb-28 w § 4540 – *składki do organizacji międzynarodowych*. Nie uwzględniono zatem i nie wykazano w sprawozdaniu części tego wydatku jako różnic kursowych w § 4950 z uwagi na to, że faktyczny wydatek poniesiony w związku zapłatą składki wyniósł 15.754.871,54 zł. Gdyby ww. kwotę podzielono na paragrafy 4540 (składki do organizacji międzynarodowych) i 4950 (różnice kursowa), kwota wykazana w ramach § 4540 nie odzwierciedlałaby faktycznej wysokości wydatku poniesionego z tytułu składki do MOP, zostałaby bowiem zaniżona do poziomu zobowiązania wyliczonego po średnim kursie NBP z dnia poprzedzającego datę pisma z Międzynarodowego Biura Pracy, tj. z lipca 2023 r. Prowadziłoby to do sytuacji wykazania w sprawozdaniu Rb-28, wydatku w § 4540 w kwocie zaniżonej w stosunku do faktycznego wydatku z tytułu składki. Paragraf 4540 jest paragrafem wydatku i powinien obejmować rzeczywistą kwotę przekazaną na rzecz Międzynarodowej Organizacji Pracy tak ustalonej składki (3.350.247 CHF tj. 15.754.871,54 zł). Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Rb-28 jest również sporządzane w ujęciu kasowym, a więc wg kwot poniesionych wydatków. Zastosowane przez jednostkę paragrafy klasyfikacji budżetowej powinny w jak największym stopniu odzwierciedlać treść ekonomiczną i faktyczny charakter operacji. Tymczasem podzielenie faktycznej kwoty wydatku, która została przekazana na rzecz MOP i częściowe jej wykazanie w § 4950 po to, by dostosować wydatek do równowartości kursu średniego z lipca 2023 r. nie odzwierciedlałoby rzeczywistego wydatku z tytułu składek międzynarodowych. Różnica kursowa w tym przypadku powinna mieć jedynie charakter wynikowy i zostać ewentualnie ujęta na koncie 751 – Koszty finansowe w korespondencji z odpowiednim kontem rozrachunkowym, natomiast nie powinna mieć wpływu na wydatek poniesiony z tytułu składki i na dane w sprawozdaniu Rb-28.

Różnice kursowe, które powstają w związku z wyceną operacji na dany dzień (w tym przypadku byłby to 14 lipca 2023 r.) nie stanowią dochodu ani wydatku jednostki. W księgach rachunkowych różnice te ujmowane są w kategorii kosztu finansowego lub przychodu finansowego i stanowią jedynie element rachunku zysków i strat nie mają wpływu na wykonanie budżetu państwa (planu wydatków oraz dochodów).

Mając powyższe na uwadze **wnoszę o wykreślenie zapisów w zakresie nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie zawartych na stronach 3, 4, 13 i 42** Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 kwietnia 2024 r.

2. Zgodnie z obowiązującym w Ministerstwie Regulaminem organizacyjnym Departament Budżetu nie jest komórką odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji składników majątku jak również wystawianie dokumentów obrotu składnikami majątku. Kierownik jednostki, na podstawie zapisów art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości powierzył Dyrektorowi innej komórki organizacyjnej obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki majątkiem, w tym w zakresie prowadzenia ewidencji ilościowo – wartościowej składników majątku, jak również w zakresie ustalania stawek umorzeniowych i naliczania umorzenia składników majątku. Powierzenie to znajduje również odzwierciedlenie w obowiązującej w MRPiPS polityce rachunkowości. Jednocześnie, zadania te wyłączone zostały z powierzenia obowiązków głównego księgowego Ministerstwa.

Komórka merytorycznie odpowiedzialna za ww. zadania ocenia kompletność składnika majątku, decyduje o stawce umorzenia oraz o momencie rozpoczęcia naliczania odpisów umorzeniowych lub też umorzenia jednorazowego.

Główny księgowy Ministerstwa nie ma co do zasady podstaw do oceny i podważania decyzji podejmowanych i udokumentowanych przez właściwą merytorycznie komórkę. Podstawą zaksięgowania zdarzeń związanych z ewidencją i umarzeniem składników majątku są dla Departamentu Budżetu sporządzone i podpisane przez upoważnione osoby dokumenty obrotu składnikami majątku (m.in. ON, OT). Nie jest zatem zasadne stwierdzenie, że główny księgowy nie dokonał wyceny składników niewydanych do użytkowania, bowiem nie jest to w MRPiPS zadaniem przypisanym do głównego księgowego Ministerstwa. Podpisany przez upoważnione osoby dokument ON, który jest potwierdzeniem przyjęcia składników do używania, zawierał również informację o podjętej przez merytorycznie odpowiedzialną komórkę decyzji o dokonanym umorzeniu i dacie jego dokonania wraz ze wskazaniem ustalonej stawki umorzeniowej. Otrzymanie kompletnego dokumentu potwierdzającego zaistnienie określonego zdarzenia nie daje głównemu księgowemu Ministerstwa automatycznie podstaw do podważania jego treści.

Mając powyższe na uwadze **wnoszę o wykreślenie zapisów w zakresie nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie zawartych na stronie 14** Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 kwietnia 2024 r.

3. Odnosząc się do kwestii braku przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień bilansowy w odniesieniu do materiałów na kwotę 22,8 tys. zł i wskazania, że skutkowało to nieujęciem rzetelnych danych w sprawozdaniu finansowym należy zauważyć, że ustawa o rachunkowości dopuszcza przyjęcie uproszczeń, które pozwalają jednostce na pominięcie ewidencji kupionych materiałów podczas ich składowania i odpisania wartości materiałów w cenie nabycia bezpośrednio w ciężar kosztów w momencie ich przyjęcia do użytkowania. Ministerstwo nie zgadza się wobec tego ze stwierdzeniem, że pobrane do montażu panele, rozlokowane w miejscach ich przygotowania do ułożenia, stanowią zapasy podlegające inwentaryzacji.

Zgodnie z aktualnie obowiązującą w Ministerstwie polityką rachunkowości, Ministerstwo przyjęło uproszczenie i nie prowadziło gospodarki magazynowej. Zgodnie z § 6 ust. 28-29 załącznika nr 1 do polityki rachunkowości Ministerstwo nie prowadziło ewidencji bilansowej obrotu materiałowego, a zakupione materiały ujmowane były bezpośrednio w koszty z założeniem, że będą zużyte bezpośrednio w działalności. Obowiązująca w Ministerstwie Instrukcja inwentaryzacyjna nie przewidywała również obowiązku prowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury: materiałów, towarów odpisanych w koszty w momencie zakupu. Ministerstwo nie dokonuje nadmiernych zapasów i nie kupuje ilości wykraczających poza bieżące potrzeby. W Ministerstwie nie prowadzi się ewidencji bilansowej obrotu materiałowego, a zakupione materiały wyceniane są według rzeczywistych cen zakupu brutto i są przekazywane bezpośrednio do zużycia w działalności. Zakupione panele zostały potraktowane w sposób analogiczny tak jak pozostałe materiały,

np. artykuły biurowe i zostały wydane pracownikom Ministerstwa (rzemieślnikom) do zużycia w działalności.

Dodatkowo wskazać należy, że zakup był dokonany z zastosowaniem odpowiednich procedur obowiązujących w Ministerstwie, na potrzeby zaplanowanych remontów pokoi biurowych Ministerstwa. Zakupione panele, jak wskazano powyżej, zostały wydane rzemieślnikom, którzy rozdzielili panele do wskazanych pomieszczeń i przystąpili do sukcesywnego (w miarę możliwości organizacyjnych) ich układania. Zaznaczyć należy, że materiał ten jest policzalny i możliwy do odpowiedniego rozdysponowania, co potwierdza opisany powyżej sposób działania. Pismem z dnia 22 marca 2024 r. została przekazana informacja o nieułożonych, ale wydanych do zużycia panelach, natomiast w wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że „panele nie zostały zużyte”, co nie jest stwierdzeniem tożsamym. Ewentualna korekta kosztów i zaewidencjonowanie wartości niezużytych paneli na koncie zapasów mogłoby nastąpić jedynie w przypadku, gdyby kupione były one jako ewentualne zabezpieczenie przyszłych, planowanych prac remontowych. Natomiast wskazane panele zostały zakupione do zaplanowanych remontów pokoi i od razu wydane do zużycia, zatem nie powinny być traktowane jako zapasy. Zakup ten stanowił zabezpieczenie bieżących napraw podłóg uszkodzonych w wyniku eksploatacji i zużycia.

Uwzględniając powyższe kwestie i wyjaśnienia wskazanie o niewystarczającym nadzorze dysponenta części nad wykonaniem budżetu nie znajduje podstaw. Wymienione nieprawidłowości nie skutkowały uszczupleniem dochodów budżetu państwa czy nieuzasadnionymi i nieudokumentowanymi wydatkami.

Wobec powyższego **wnoszę o wykreślenie zapisów dotyczących nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie zawartych na stronie 23 i 43 oraz wniosku nr 2 na stronie 83** Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 kwietnia 2024 r.

4. Postępowanie nr BDG-V.2710.23.2023.KB zostało wszczęte w związku z przyznaniem przez Ministerstwo Finansów decyzją MF/FS4.4143.3.252.2023.MF.2340 z dnia 22 czerwca 2023 r. środków z rezerwy budżetowej na realizację działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do rodzin, w związku ze zmianami dotyczącymi świadczeń rodzinnych. Powyższa decyzja była wynikiem zmian prawnych, które były prowadzone po zatwierdzeniu i opublikowaniu planu postępowań na 2023 r.

Zgodnie z Komentarzem „Prawo zamówień publicznych. Komentarz” wydanym przez Urząd Zamówień Publicznych pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza *Obowiązek aktualizacji, o którym mowa w art. 23 ust. 4 Pzp, odnosić się będzie do postępowań, których realizacja została zaplanowana w rozumieniu art. 23 ust 1 Pzp i które zostały ujęte w planie postępowań. W tym znaczeniu aktualizacja planu postępowań obejmuje przypadki, w których zamawiający rezygnuje z określonego postępowania bądź też modyfikuje informacje przedstawione w planie w odniesieniu do poszczególnych postępowań zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 3 Pzp. W takiej sytuacji aktualizacja polega na skreśleniu z planu pozycji, której realizacja nie nastąpi w danym roku finansowym, lub na jej modyfikacji. Zamawiający ma również możliwość „dodania” nowego postępowania do zamieszczonego już planu. Jest to jego fakultatywna decyzja, nieobjęta ustawowym obowiązkiem aktualizacji planu.*

Powyższe stanowisko zostało podtrzymane w komentarzu: „Prawo zamówień publicznych. Komentarz wydanie II” wydanym przez Urząd Zamówień Publicznych pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza w 2023 r.

Mając powyższe na uwadze **wnoszę o wykreślenie zapisów w zakresie nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie zawartych na stronach 66, 74, 78 oraz wniosku nr 3 na stronie 83** Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 kwietnia 2024 r.

5. Jednocześnie **proszę o przeformułowanie** powtarzającego się w wystąpieniu pokontrolnym zwrotu „Odpowiedzialny za nieprawidłowość Dyrektor DES” na „udzielający

wyjaśnień Dyrektor DES”. Obecny Dyrektor DES objął funkcję z dniem 12 lutego br., tj. w okresie po realizacji programu - edycja 2023.

Z wyrazami szacunku
z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Aleksandra Gajewska
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/