

## **Informacja zbiorcza na temat wykorzystania kart kredytowych w organach administracji rządowej w latach 2006-2007**

Korzystanie ze służbowych kart płatniczych, w szczególności kart kredytowych, stanowi w administracji publicznej obszar zwiększonego ryzyka. Sygnały o nieprawidłowościach, uzasadniały kompleksowe podejście do zagadnienia i zaproponowanie rozwiązań horyzontalnych, ograniczających powyższe ryzyko.

W tym celu w grudniu 2007 r. Szef KPRM, na wniosek Minister Julii Pitera, zlecił 17 ministrom przeprowadzenie w obsługujących ich urzędach kontroli wewnętrznych według szczegółowych wytycznych przygotowanych przez Departament Kontroli i Nadzoru KPRM.

Kontroli poddano lata 2006 i 2007. Na 18 skontrolowanych podmiotów – 17 ministerstw i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - w 14 jednostkach użytkowano służbowe karty kredytowe, w 4 ministerstwach nie korzystano z tej metody płatności.

Łącznie ministerstwa dysponowały 223 kartami kredytowymi, którymi posługiwało się 221 osób. Liczby te w poszczególnych jednostkach wahały się od 4 do 52. Kartami kredytowymi płacono przede wszystkim za hotele, usługi gastronomiczne i usługi transportowe (69 % ogółu wydatków), a także zakupy paliwa do samochodów służbowych (co uzasadniało przyznawanie kart kredytowych kierowcom), materiały i wyposażenie (zaopatrzeniowcy) oraz za tzw. wydatki reprezentacyjne.

Pomimo, że w większości podmiotów zasady korzystania z kart nie zezwalały na dokonywanie wydatków prywatnych, jedynie w 3 jednostkach nie było takich operacji. W dwóch ministerstwach wprost zezwolono na dokonywanie służbowymi kartami wydatków prywatnych. Skala takich wydatków- uznanych za prywatne albo przed dysponentów kart, albo przez pracowników ministerstwa- to ok. 21 tys. zł (od 200 do 6,5 tys. na jednostkę). Zdecydowana większość tych wydatków (95%) została zwrócona, odnośnie pozostałych procedury zwrotu są w toku.

Jednostki z różną skrupulatnością podchodziły do rozliczeń z wydatków dokonanych kartami kredytowymi. W niektórych przypadkach, np. w KPRM, dysponent zażądał zwrotu od użytkownika karty napiwku danego po spotkaniu służbowym, z kolei winnej jednostce rozliczono wydatki wyłącznie na podstawie oświadczenia dysponenta. **Świadczy to o różnym poziomie skuteczności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych funkcjonujących w jednostkach, a także o faktycznym braku kontroli nad wydatkowaniem publicznych pieniędzy.**

Forma uregulowania zasad korzystania ze służbowych kart kredytowych, tj. wydawania, rozliczania kart oraz określenia osób

uprawnionych do dysponowania nimi, była bardzo zróżnicowana: od jednostek, w których użytkowników ustnie informowano o zasadach, do jednostek, w których szczegółowe i wyczerpujące określenie trybu i zasad korzystania z kart daje racjonalną pewność co do gospodarnego użytkowania tej formy płatności. Ale tylko w 3 ministerstwach z użytkownikami kart zawierano imienne umowy, określające obowiązki dysponentów.

Różna była także wiedza ministrów o istnieniu i wykorzystaniu służbowych kart kredytowych w jednostkach podległych i nadzorowanych. Wskazuje to słabość sprawowanego nadzoru i potencjalne nieprawidłowości w tym zakresie. Świadczy to również i o tym, że swoboda dysponowania środkami publicznymi nie była w żaden sposób kontrolowana.

Sposób uregulowania zasad korzystania ze służbowych kart kredytowych, tj. wydawania, rozliczania kart oraz określenia osób uprawnionych do dysponowania nimi, był bardzo zróżnicowany: od jednostek, w których nie wprowadzono żadnych pisemnych regulacji, do jednostek, w których szczegółowe i wyczerpujące określenie trybu i zasad korzystania z kart dały pewność co do gospodarnego posługiwania się tą formą płatności, a użytkownicy kart pisemnie potwierdzali zapoznanie się z tymi przepisami.

Regulacje dotyczące korzystania ze służbowych kart kredytowych zostały formalnie przyjęte w różnorodnych formach: od notatki służbowej, poprzez decyzje, instrukcje lub zarządzenia ministra bądź dyrektora generalnego. Zasady dotyczyły przede wszystkim procedur wydawania kart, uprawnień do ich wykorzystywania w celach służbowych i prywatnych, określenia limitów wydatków dla wyznaczonych użytkowników.

W większości jednostek zasady korzystania ze służbowych kart zostały zatwierdzone przez dyrektorów generalnych, w nielicznych przypadkach przez ministrów (3 ministerstwa). W ogóle nie określono zasad i procedur w 4 ministerstwach: Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Administracji, w PFRON oraz w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, gdzie o przekazaniu karty decydował dyrektor generalny, a użytkownik był informowany pisemnie lub ustnie, o zasadach jej użytkowania.

**Brak szczegółowych reguł kompleksowo określających zasady udostępniania i korzystania ze służbowych kart płatniczych, skutkowało dużym zakresem dowolności w ich używaniu, a w konsekwencji finansowaniem ze środków publicznych wydatków prywatnych bądź wydatków, co do których służbowego charakteru zachodzą uzasadnione wątpliwości.**

Przeprowadzone kontrole wykazały brak przejrzystych zasad przyznawania kart i ustalania limitów wydatków. W niektórych jednostkach użytkownikami kart byli wyłącznie członkowie kierownictwa (minister, sekretarze i podsekretarze stanu), w innych - również dyrektorzy komórek organizacyjnych, w części ministerstw kartami dysponowali ponadto

naczelnicy wydziałów. Drugą grupę dysponentów służbowych kart kredytowych w wielu jednostkach stanowili pracownicy zaopatrzenia i kierowcy. Niektóre jednostki wprowadziły odmienne zasady korzystania z kart dla członków kierownictwa i pozostałych pracowników (CO KPRM ). Limity miesięczne przyznawane użytkownikom kart były bardzo zróżnicowane i wahały się od 1 tys. zł do 50 tys. zł. W CO KPRM pracownikom korzystającym z kart debetowych (kierowcy, pracownicy zaopatrzenia) przyznano limity dzienne w wysokości od 100 zł do 4 tys. złotych. Za niedopuszczalne należy uznać opłacanie służbowymi kartami kredytowymi zakupów prywatnych: wydatek prywatny dokonany kartą to nic innego jak samowolne „pożyczenie” gotówki z kasy urzędu i stanowi to co najmniej przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań, mogące skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Wysokość wydatków poniesionych na korzystanie z kart kredytowych na lata 2006 – 2007 wyniosły ogółem prawie 1,4 mln zł. Najmniej – 1.8 tys. zł wydatkowano w MSWiA, najwięcej – 303 tys.- w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Obroty na kartach nie przekroczyły przyznanych miesięcznych limitów.

Struktura rodzajowa wydatków dokonanych za pomocą służbowych kart kredytowych przedstawia się następująco:

- usługi hotelowe : 38%
- usługi gastronomiczne: 26%
- zakupy paliwa i obsługa samochodów służbowych : 17 %
- zakupy materiałów i wyposażenia (administracyjne): 5%
- usługi transportowe:5%
- wydatki reprezentacyjne: 3%

Pieniądze wydatkowane były przykładowo na m.in. zakup dorsza za 8,16 zł „celem kontroli gatunku ryb i ich świeżości, oraz przedstawienie odpowiednim władzom wyniku testu”, lub na spinki do mankietów za 619,65 zł, „na cele reprezentacyjne Ministra Polaczka”, albo 2x Grants i 2 herbaty w Szpulce o godz. 23.29 za 32 zł, jako „poczęstunek Ministra Woźniaka”, opisy merytoryczne wydatków na upominki w UKIE nie pozwalają na ustalenie adresata upominku ani celu wydatku (w jakim celu oraz w związku z jakimi zadaniami/obowiązkami służbowymi zostały dokonane). Szczególne wątpliwości co do zasadności budziły zakupy typu: pled wełniany na kwotę 1200 zł, biżuteria na kwotę 2.379 zł, krawaty na kwotę 300 zł, kosmetyki na kwoty: 776 zł, 520 zł, 290 zł; zakupy w sklepach sieci EMPiK na kwoty: 359 zł, 305 zł, zakupy w sklepie „Almidcor” na kwoty: 360 zł i 218 zł. Przedmiotowe wydatki były dokonane przez pana Tomasza Nowakowskiego, podsekretarza stanu w MRR i stanowiły 18% jego wszystkich wydatków kartą służbową. Kontrola w MRR wykazała, że na sześciu fakturach za usługi gastronomiczne (100% objętych badaniem faktur za zakup tego rodzaju usług, zapłaconych kartą kredytową) znajdują się opisy następującej treści: „Faktura za spotkanie służbowe Pana Ministra Tomasza Nowakowskiego”. W opisie nie podano informacji: z kim i w jakim celu odbywały się spotkania. Dnia 10 sierpnia 2007 r. Podsekretarz Stanu w MRR pan Tomasz Nowakowski zapłacił służbową kartą kredytową kwotę 1.063 zł za zakup

perfum: Egoiste (1 szt.) D&G Homme (1 szt.) oraz Fahrenheit (1 szt.). Dowód księgowy został opisany w następujący sposób: „faktura za upominek na spotkanie służbowe Pana Ministra Tomasza Nowakowskiego w dniu 10 sierpnia 2007r.” Zastępca Dyrektora Departamentu Ekonomiczno – Finansowego zatwierdzający merytorycznie wydatek nie miał wiedzy, komu i w związku z jakimi czynnościami służbowymi zostały wręczone perfumy. Dnia 3 września 2007r. pan Tomasz Nowakowski - Podsekretarz Stanu zwrócił się pisemnie do Dyrektora DEF o „akceptację załączonych paragonów fiskalnych za przejazd taksówką w celach służbowych (rachunki płacone gotówką)”. Do pisma załączonych zostało 8 paragonów fiskalnych na łączną kwotę 184 zł, z których 7 paragonów dotyczyło przejazdów taksówką, natomiast jeden paragon na kwotę 72 zł dokumentował zakup usługi gastronomicznej (farfalle łososiowe, kalmary z sosem alioli). Kwota 184 zł została zrefundowana przelewem z dnia 10 września 2007r. ze środków budżetowych.).

Reasumując analiza wykazała, iż:

- W większości ministerstw, wśród transakcji zrealizowanych przez członków kierownictwa wystąpiły wydatki niecelowe, a także wydatki, których służbowy charakter – ze względu na przedmiot dokonanych zakupów – jest mało prawdopodobny lub wręcz wykluczony. Działania takie są sprzeczne z przepisami ustawy o finansach publicznych i mogą skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- Z analizy dowodów księgowych wynika, iż w większości ministerstw występowały przypadki dokumentowania transakcji paragonem fiskalnym lub wydrukiem z terminala, tj. dokumentami nie mającymi cech dowodu księgowego w rozumieniu przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Liczne były również przypadki nie przedkładania przez użytkowników kart żadnych dokumentów lub składania oświadczenia o służbowym charakterze transakcji, często o treści nie wskazującej czego dotyczył wydatek (np. adnotacja na wyciągu bankowym o treści „oświadczam, że wydatki wymienione w wykazie były związane ze sprawami służbowymi”).

- Nieprawidłowością stwierdzoną w kilku jednostkach było niedokonywanie opisów dowodów księgowych. Niekiedy dotyczyło to całych grup transakcji, np. wydatków na usługi restauracyjne. Zastrzeżenia budził także sposób opisywania dowodów dotyczących transakcji dokonywanych służbowymi kartami płatniczymi. Opisy zamieszczone na fakturach lub innych dokumentach, zwłaszcza dotyczących transakcji realizowanych przez członków kierownictwa, ze względu na swą lakoniczność nie zawsze pozwalają na ustalenie związku dokonanej transakcji z wykonywaniem obowiązków służbowych (np. „wydatek związany z wykonywaniem obowiązków ministra”), a niekiedy powodują uzasadnione podejrzenie braku takiego związku. Należy zwrócić uwagę, że służbowy charakter wydatku powinien wynikać z opisu dowodu księgowego, odnoszącego się do konkretnego zdarzenia i jego celu.

- Szczególną uwagę należy zwrócić na dokonywanie przy użyciu służbowych kart płatniczych wypłat gotówkowych. Zaobserwowano bowiem

przypadki rozliczania wydatków zrealizowanych wypłaconą gotówką bez przedłożenia dowodów zakupu, a także zwrot wypłaconej gotówki w pełnej wysokości bez wykorzystania (nawet po upływie miesiąca od daty wypłacenia), co może być traktowane jako „pożyczka” dla użytkownika karty na cele prywatne. Sytuacje takie powinny zostać wyeliminowane poprzez właściwe procedury wewnętrzne, ograniczające możliwość dokonywania operacji gotówkowych oraz określające sposób dokumentowania konieczności wypłaty gotówki i dokonanych wydatków.

- W niektórych ministerstwach zasadą jest dokonywanie służbowymi kartami płatniczymi płatności tytułem napiwku przy dokonywaniu wydatków w restauracjach. Praktyka taka, bez względu na wykorzystywany instrument płatniczy, jest niewłaściwa z punktu widzenia gospodarności i – w świetle przepisu art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – nie powinna mieć miejsca.

- Z przekazanych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokumentów wynika, że służby merytoryczne i finansowe większości ministerstw akceptowały nie tylko wydatki niewłaściwie udokumentowane (brak dowodów księgowych, brak opisów lub niepełne opisy dokumentów), ale także transakcje, których służbowy charakter nie został udowodniony. Tylko w pojedynczych jednostkach nieprawidłowości te powodowały podejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania zwrotu środków.

Zatwierdzanie operacji dokonywanych kartami kredytowymi w skontrolowanych jednostkach dokonywane było co do zasady w oparciu o ogólne zasady opisane w obowiązującej instrukcji obiegu dokumentów księgowych i kontroli wewnętrznej, dotyczące dokonywania wydatków ze środków publicznych - w większości jednostek nie opracowano szczególnego trybu, dostosowanego do specyfiki kart płatniczych.

Dobrą praktyką, stosowaną w pojedynczych przypadkach, jest wskazanie w przepisach wewnętrznych osób odpowiedzialnych za akceptację poszczególnych rodzajów wydatków dokonanych kartami kredytowymi.

Zatwierdzanie wydatków *ex post* odbywało się poprzez opis i akceptację dowodów źródłowych dokumentujących poniesione wydatki. Odmienną praktykę stwierdzono w MF, gdzie dokonywano sprawdzenia i zatwierdzenia jedynie wystawionych przez bank zbiorczych faktur, opiewających na łączną kwotę zadłużenia na wszystkich kartach jednostki w danym miesiącu. Taka forma zatwierdzania wydatków powoduje, że poszczególne płatności dokonane kartami służbowymi nie są poddane należytej kontroli.

Ustalenia kontroli oraz uzyskane w ich trakcie wyjaśnienia wskazują, że służby merytoryczne i finansowe nie czuły się władne do kwestionowania wydatków dokonywanych przez członków kierownictwa i nie dysponowały skutecznymi narzędziami mogącymi zapobiec sfinansowaniu nieuzasadnionych wydatków. Ustalenia kontroli jednoznacznie wskazały na konieczność uregulowania tego obszaru działalności administracji rządowej. Wynikiem podjętych prac przez DKN KPRM był projekt *Zasad przyznawania i*

korzystania ze służbowych kart płatniczych oraz rozliczania dokonanych przy ich użyciu operacji finansowych w jednostkach administracji rządowej, uzgodniony z RCL oraz skierowany do Ministrów celem konsultacji. Pismem z 4 kwietnia 2008 r. *Zasady* zostały przekazane do stosowania ministrom, kierownikom urzędów centralnych i wojewódzkich oraz inspektoratom (łącznie 61 jednostek) oraz pismem z 9 kwietnia br. – do kierowników tych jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, które spełniały kryteria podmiotowe stosowania *Zasad*. Zgodnie z *Zasadami*, kierownicy jednostek, w których użytkowane są karty płatnicze, mają obowiązek wprowadzenia pisemnych regulaminów korzystania z kart, uwzględniających *Zasady*. Termin na wprowadzenie tych regulacji wynosi 30 dni. W celu wprowadzenia zasad korzystania ze służbowych kart kredytowych w formie aktu normatywnego, z wniosku Minister Julii Pitera rekomendowano przekazanie dalszego prowadzenia prac w tym zakresie Ministrowi Finansów, zgodnie z jego właściwością i kompetencjami. Podjęcie prac legislacyjnych zmierza do nowelizacji ustawy o finansach publicznych w celu zawarcia w niej upoważnienia do wydania rozporządzenia regulującego zasady przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych oraz rozliczania dokonanych przy ich użyciu operacji finansowych. Przekazanie *Zasad* do stosowania w administracji rządowej nie wymagało opracowania „Oceny skutków regulacji” (OSR), bowiem OSR jest przygotowywana jedynie w przypadku aktów normatywnych. Należy podkreślić, że opracowane i wprowadzone do stosowania

***Zasady po raz pierwszy regulują obszar korzystania i rozliczania służbowych kart płatniczych w administracji rządowej.*** Dokonane analizy, nie kwestionując potrzeby użytkowania ze względów bezpieczeństwa i walorów praktycznych, w szczególności podczas służbowych wyjazdów zagranicznych, ujawniły i zidentyfikowały ryzyka korzystania z tej formy płatności w administracji rządowej. Wskazały, że ze względu na specyfikę kart kredytowych zachowanie tych rygorów, jakim podlegają wydatki budżetowe realizowane w innych formach, jest w praktyce utrudnione, w szczególności w zakresie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań oraz zgodności z planem finansowym jednostki. Jak wynika z przedstawionego opracowania w urzędach administracji centralnej nie istniał formalny tryb korzystania z kart kredytowych, a nad celowością wydatkowania pieniędzy publicznych nie było de facto kontroli. Dobre praktyki, jakie dały się zaobserwować w niektórych resortach, wynikały raczej z osobowościowych cech kierownictwa i urzędników niż z jasno określonych reguł. *Zasady* zostały przekazane Ministrom do stosowania pismem z dnia 9 maja 2008r.

**Wprowadzone *Zasady* mają służyć zgodnemu ze standardami gospodarnemu i celowemu wydatkowaniu środków publicznych w tej formie oraz sprzyjać wyeliminowaniu nieprawidłowości w tym zakresie.**

Julia Pitera

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych