p. wes. K. Markiewicz
P/05 pro rozwoju
AK

Warszawa, 26 kwietnia 2006 r.

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
PIOTR KOWNACKI

KBF-41011-1/06
P/05/045

p. dyr. A. Kpczlowska
pr. o rozwoju
28.4.05.2006

Pani
Zyta GILOWSKA
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów

Szanowna Pani Premier,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2005 r. w części 81 – Rezerwa ogólna i części 83 – Rezerwy celowe.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Premier niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2005 r. w części 81 – Rezerwa ogólna oraz pozytywnie z uchybieniami wykonanie budżetu państwa za 2005 r. w części 83 – Rezerwy celowe.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli roczne sprawozdania budżetowe Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa dla części 81 i 83 przekazują prawdziwy i rzetelny obraz nierozdysponowanych limitów wydatków w 2005 r.

SEKRETARIAT MINISTRA
Wpłynęło dnia
2006 -04- 26
godz. .....
L. dz. SM6-5786/06

[1] j.t. DzU z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.

BPI-433/8.05.2006 r.
SM/S/10/06/NIK

z rezerwy ogólnej i rezerw celowych. Wynosiły one odpowiednio 4.778,8 tys. zł i 117.748,0 tys. zł.

Uwagi NIK i stwierdzone uchybienia dotyczą:

- niezrealizowania wniosku pokontrolnego NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r., odnośnie analizy wniosków dysponentów o ujęcie ich zadań w części 83 – Rezerwy celowe, na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej,
- określenia poszczególnych tytułów rezerw celowych w sposób utrudniający sprawdzenie warunku wskazanego w art. 66 ust. 3 ustawy o finansach publicznych[2],
- utworzenia rezerw celowych na wydatki, których szczegółowego podziału można było dokonać w okresie opracowywania budżetu,
- niecelowego rozdysponowania rezerw, co skutkowało zwiększeniem środków na wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

I. Rezerwa ogólna – część 81

Limit wydatków w części 81 – Rezerwa ogólna w kwocie 93.000 tys. zł rozdysponowany został w wysokości 88.221,2 tys. zł. W porównaniu do ustawy budżetowej na 2004 r. rezerwa ogólna była wyższa o 50,0%. Rozdysponowanie nastąpiło na podstawie 17 uchwał Rady Ministrów (24 decyzje) w łącznej wysokości 54.752,0 tys. zł, 58 zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (58 decyzji) - 25.146,4 tys. zł oraz na podstawie 26 decyzji Ministra Finansów - 8.322,8 tys. zł.

Rozdysponowanie limitu wydatków dokonane zostało zgodnie z art. 90 ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz §1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa[3] przez właściwe organy w kwotach dopuszczalnych tymi przepisami.

Minister Finansów, zgodnie z § 3 wymienionego rozporządzenia przedstawiał Radzie Ministrów, do 10 dnia każdego miesiąca, informację o stanie rezerwy ogólnej na ostatni dzień poprzedniego miesiąca.

---

[2] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).

[3] DzU nr 66, poz. 790 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2005 r. z tytułu zwiększenia wydatków z rezerwy ogólnej wydawane były bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

II. Rezerwy celowe – część 83

Limit wydatków w części 83 – Rezerwy celowe, określony w ustawie budżetowej na 2005 r. w wysokości 12.326.808 tys. zł, zwiększony w trakcie 2005 r. do wysokości 14.910.858,6 tys. zł rozdysponowany został w wysokości 14.793.110,6 tys. zł, tj. w 99,2%. W porównaniu do 2004 r. łączna kwota rezerw celowych do wykorzystania w 2005 r. zmniejszyła się o 16,4%.

Minister Finansów w trakcie 2005 r., po uzyskaniu pozytywnych opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, utworzył 6 nowych rezerw celowych i zwiększył wydatki w omawianej części o 2.584.050,6 tys. zł, tj. o 21,0% w stosunku do kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Było to zgodne z art. 100 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie rządowym ustawy budżetowej na rok 2005 ujęto 67 tytułów rezerw celowych na kwotę 10.991.651 tys. zł. W porównaniu do 2004 r. kwota rezerw celowych zawarta w projekcie rządowym zmniejszyła się o 1.643.027 tys. zł, tj. o 13,0%, a jej relacja do wydatków budżetu państwa była niższa o 1,1 punktu procentowego.

Ustawa budżetowa na 2005 r. zawierała 75 tytułów rezerw celowych (na rok 2004 - 78 tytułów), w tym 8 tytułów rezerw (poz. 71 do poz. 78) zostało wprowadzonych do ustawy w trakcie prac parlamentarnych, a w miejsce dwóch tytułów oznaczonych poz. 46 oraz poz. 69 wpisane zostały tytuły w nowym brzmieniu.

Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli znaczna część rezerw celowych, utworzonych w 2005 r., podobnie jak w 2004 r., nie spełniała wymogów określonych w art. 66 ustawy o finansach publicznych. Oprócz wydatków wymienionych we wskazanym wyżej artykule, w części 83 ujęto i następnie rozdysponowano wydatki znane lub możliwe do przewidzenia oraz przyporządkowania do odpowiednich części budżetowych (np. tytuły rezerw ujęte w pozycjach 11, 21, 37, 38, 41, 43, 45, 47, 50, 66).

Znaczna liczba tytułów i wysokość kwot ujętych w rezerwach celowych powoduje, że finanse publiczne są nieprzejrzyste, gdyż planów wydatków wielu dysponentów nie można wprost porównać z przewidywanym wykonaniem w poprzednim roku. Artykuł 66 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że suma tworzonych rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu (art. 66 ust. 2 pkt 1) oraz gdy inne ustawy tak stanowią (art. 66 ust. 2 pkt 3) nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu państwa. Suma rezerw celowych zaplanowana w 2005 r. na wydatki określone w art. 66 ust. 3 tej ustawy stanowiła ok. 2% wydatków budżetu państwa. Sprawdzenie tego warunku nie jest łatwe, gdyż poszczególne tytuły rezerw celowych zostały utworzone w sposób utrudniający enumeratywne (jednoznaczne) ich przypisanie do poszczególnych kategorii wydatków wymienionych we wskazanym artykule. Niektóre z nich można przypisać do kilku kategorii wydatków, jak np. poz. 9 „Wydatki na integrację europejską..." i poz. 11 „Kontrakty wojewódzkie...".

Minister Finansów uzyskał w 2005 r. 20 pozytywnych opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia 21 tytułów rezerw celowych (w 2004 r. – 14 tytułów) na łączną kwotę 1.064.158,8 tys. zł, z czego rozdysponował środki w kwocie 1.038.818,8 tys zł. Było to zgodne z uregulowaniami art. 90 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz uzasadnione potrzebami zgłoszonymi w trakcie roku budżetowego przez dysponentów części budżetowych. Ponadto w trakcie 2005 r. Minister Finansów dokonał 197 korekt w 182 decyzjach wprowadzających zmiany w rozdysponowaniu 40 tytułów rezerw, w tym 92 korekt zostało dokonanych w decyzjach dotyczących podziału rezerw celowych, ujętych w pozycjach 11, 10, oraz 82.

W porównaniu do 2004 r. wartość rezerw celowych (1.942.463,4 tys. zł), których przeznaczenie zostało zmienione zmniejszyła się o 878.304,6 tys. zł, a udział liczby korekt do liczby ogółem wydanych decyzji obniżył się o 0,5 punktu procentowego. W 2005 r. nastąpił jednakże wzrost liczby tytułów rezerw celowych objętych zmianą przeznaczenia z 14 w 2004 r. aż do 21. Powtórzyły się także

tytuły, w których dokonano korekt ich przeznaczenia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli może to świadczyć o:

- nieprzygotowaniu dysponentów do realizacji zadań, zgłaszanych przez nich do projektu budżetu w części 83,
- niewłaściwym systemie weryfikacji wniosków dysponentów, zgłaszających zadania celem ujęcia ich w limicie wydatków rezerw celowych, spowodowanym brakiem procedur analizy tych wniosków; o opracowanie takich procedur NIK wnosiła w wystąpieniu pokontrolnym w kwietniu 2005 r. mając na uwadze, że procedury te można opracować w trakcie trwania roku budżetowego do projektów ustaw budżetowych na lata następne,
- błędnych danych (np. nazwy zadania, podziałek klasyfikacji budżetowej) lub odmiennych od faktycznego zapotrzebowania kwotach, zawartych we wnioskach o uruchomienia środków w ramach danej rezerwy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte przez Ministra Finansów w celu obniżenia poziomu środków z rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa, które w 2005 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Polegały one na przekazaniu dysponentom części budżetowych zasad przyjmowania do wydatków niewygasających zadań wymienionych w rezerwach celowych, które zostały faktycznie zrealizowane, a na które nie zostały wystawione faktury, zaś termin ich wykorzystania nastąpi do dnia 31 marca 2006 r. W wyjątkowych przypadkach termin wykorzystania tych środków został ustalony na dzień 30 czerwca 2006 r. W porównaniu do roku 2004 kwota środków z rezerw celowych, przeniesionych do wydatków niewygasających, zmniejszyła się co najmniej o 51,5%, tj. z 817,0 mln zł do 395,9 mln zł. Niemniej jednak w 2005 r. uruchomione zostały środki z rezerw celowych w kwocie co najmniej 30,7 mln zł (tj. 7,8% wydatków niewygasających w 2005 r. objętych analizą kontrolną), które prawie w całości przeniesione zostały do wydatków niewygasających na 2006 r. Budżet państwa musiał więc zabezpieczyć środki, które pozostawały niewykorzystane, zamiast skorzystać z możliwości dokonania oszczędności.

W 2005 r. Minister Finansów dokonał, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, podziału rezerw celowych w terminie do 31 października

2005 r. z wyjątkiem rezerw, których utworzenie i podział wynikały m.in. z konieczności sfinansowania zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa wraz z należnymi odsetkami.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o opracowanie zasad zgłaszania i analizy zadań przed ujęciem ich w części 83 – Rezerwy celowe.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Premier o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Premier prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

Łączę wyrazy szacunku

Pani