

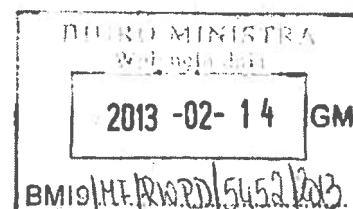


**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KBF-4114-01-01/2012

I/12/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/001 – Metodyka sporządzania przez Ministerstwo Finansów rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 82533 z dnia 5 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marcin Tomalak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 82534 z dnia 5 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Vincent Rostowski, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Finansów przyjęło niewłaściwą metodykę opracowania rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Następstwem tego było sporządzanie nieprawidłowego zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, które opublikowano w tablicy 6 „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Omówienie”.

- Uzasadnienie oceny ogólnej
1. Zestawienie przedstawia nieprawidłową wysokość deficytu sektora finansów publicznych. Wynika to przede wszystkim z niewyeliminowania, przy ustalaniu wysokości dochodów i wydatków publicznych, przepływów finansowych pomiędzy budżetem państwa i Funduszem Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty utraconych wpływów ze składki przekazanej otwartym funduszom emerytalnym oraz z zaliczenia do dochodów publicznych zaliczkowej wpłaty przekazanej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do budżetu państwa. Niewyeliminowanie przepływów pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych spowodowało zaniżenie deficytu tego sektora o 16 930,8 mln zł. Ponadto nieuwzględnienie niektórych jednostek w zestawieniu doprowadziło do zaniżenia wielkości zarówno dochodów, jak i wydatków publicznych. W sytuacji, gdy dochody pominiętych w zestawieniu jednostek nie były równe wydatkom, ich nieuwzględnienie także miało wpływ na wielkość deficytu.
 2. Dochody i wydatki publiczne tego samego rodzaju są zaliczane do różnych kategorii zestawienia. Wynika to z różnic w metodyce sporządzania zestawienia przyjętej dla różnych jednostek sektora finansów publicznych, błędów obliczeniowych, niedostatecznego zakresu informacji zawartych w sprawozdaniach, a także z pominięcia niektórych danych sprawozdawczych. Ogranicza to wartość informacyjną zestawienia, zwłaszcza że metodologia jego sporządzania nie została opracowana w formie pisemnej.

3. W zestawieniu wydatki podzielono na kategorie, które nie korespondują z kategoriami wymienionymi w klasyfikacji paragrafów wydatków¹. Nie opisano ani zakresu przedmiotowego poszczególnych kategorii wydatków, ani sposobu ich obliczania. Przyjęty podział stwarza trudności interpretacyjne, co wynika m.in. z faktu, że 40,7% wydatków stanowią „inne wydatki bieżące”. Zastrzeżenia budzi także sposób prezentowania danych w rozbiciu na trzy podsektory. Dla każdego podsektora prezentowane są dane, dla których nie dokonano eliminacji przepływów pomiędzy podsektorami, w wyniku czego nie korespondują one z wynikami całego sektora finansów publicznych.
4. Kontrola sposobu sporządzania zestawienia danych o dochodach i wydatkach wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykazała także inne nieprawidłowości, nie mające istotnego wpływu na wielkość deficytu, jednakże znacznie utrudniające analizę przepływu środków pomiędzy jednostkami (grupami jednostek)².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady i organizacja procesu obliczania wyniku jednostek sektora finansów publicznych

Opis stanu
faktycznego

Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych jest opracowywane w Departamencie Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów. Kontrolą objęto metodykę zestawienia dochodów i wydatków wykonanych w 2011 r. Do opracowania zestawienia wykorzystane zostały przekazane przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów dane ze sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych, a także dane Głównego Urzędu Statystycznego, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Polskiej Akademii Nauk i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich są wykazywane na podstawie zbiorczych zestawień publikowanych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, a wydatki – na podstawie bazy wydatków budżetu państwa (sprawozdanie Rb-28), przygotowanej w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 42, 61-65)

Wykaz dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego został przygotowany w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego w układzie zgodnym z metodologią Unii Europejskiej poprzez przyporządkowanie odpowiednich paragrafów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej do metodologii Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie. Tak przygotowane dane zostały dostosowane w Departamencie Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki do metodologii obliczenia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.).

² W zestawieniu szczegółowym, stanowiącym podstawę do sporządzenia zestawienia zbiorczego, ujmowanego w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, dane o dochodach i wydatkach niektórych jednostek – takich jak państwowe jednostki budżetowe, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, samorządowe zakłady budżetowe, uczelnie publiczne, instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – są wykazywane łącznie.

Dane o dochodach i wydatkach państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz innych państwowych osób prawnych są pobierane ze sprawozdań z wykonania planów finansowych stanowiących załączniki do ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 45-50, 204 – plik: *MF Ustalenie dochodów i wydatków ogółem w wybranych podmiotach.xls*)

Dane o dochodach i wydatkach pozostałych, ujętych w zestawieniu jednostek sektora finansów publicznych Ministerstwo Finansów pozyskuje bezpośrednio od podmiotów sporządzających odpowiednie sprawozdania lub za pośrednictwem Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Zdrowia.

Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki nie uwzględnia w zestawieniu tych pozycji ze sprawozdań z realizacji planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, które nie są dochodami ani wydatkami. W ten sposób eliminowane są z zestawienia np. przychody z prywatyzacji, umorzenia pożyczek i amortyzacja. Ma to na celu prezentację zestawienia dochodów i wydatków w ujęciu kasowym.

(dowód: akta kontroli str. 11, 77, 204 – plik: *MF Ustalenie dochodów i wydatków ogółem w wybranych podmiotach.xls*)

Tak przygotowane dane są następnie wprowadzane do arkusza kalkulacyjnego, zawierającego formuły, służące do obliczenia dochodów, wydatków oraz wyniku sektora po wyeliminowaniu transferów.

(dowód: akta kontroli str. 9, 204 – plik: *Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls*)

W Ministerstwie Finansów nie sporządzono w formie pisemnej metodyki opracowania zestawienia dochodów i wydatków publicznych, w tym sposobu przejścia od danych zawartych w sprawozdaniach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych do danych opublikowanych w zestawieniu oraz definicji poszczególnych kategorii dochodów i wydatków. Do wyliczenia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki wykorzystuje informatyczny zbiór sprawozdań Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz pliki obliczeniowe o charakterze pomocniczym. Wprowadzone pliki te zawierają algorytmy konieczne do wykonania zestawienia, ale nie został nigdzie opisany sposób grupowania danych ani ekonomiczny sens użytego nazewnictwa. Nie opisano również trybu prac nad sporządzeniem zestawienia.

(dowód: akta kontroli str. 42-43)

Zestawienie dochodów i wydatków publicznych, zawarte w omówieniu sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r., zostało sporządzone w podziale na trzy podsektory – rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. W dochodach i wydatkach poszczególnych podsektorów nie dokonano pełnej eliminacji przepływów finansowych pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych. Eliminacja przepływów została dokonana na poziomie całego sektora.

Dochody publiczne zaprezentowano w podziale na dochody bieżące, dochody kapitałowe oraz środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Dochody bieżące podzielono na dochody podatkowe i dochody niepodatkowe, przy czym na dochody niepodatkowe składały się: dywidenda (występująca wyłącznie w podsektorze rządowym), wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego, dochody własne sektora publicznego poza budżetem państwa, dochody zagraniczne i pozostałe dochody (wyłącznie w podsektorze rządowym). Dochody kapitałowe wykazano jedynie w podsektorze samorządowym. Wydatki publiczne składały się

z wydatków bieżących i wydatków kapitałowych, przy czym z wydatków bieżących wydzielono jedną kategorię – wydatki na rzecz sektora niepublicznego – w takiej samej wysokości, jak wydatki bieżące. Wydatki na rzecz sektora niepublicznego podzielono na dotacje do zadań gospodarczych, wydatki socjalne bez transferów wewnątrz sektora publicznego, inne wydatki bieżące, obsługę długu publicznego i środki własne Unii Europejskiej.

Zestawienie prezentowane jest w powyższym układzie od 2006 r. Wcześniej dane o dochodach i wydatkach publicznych prezentowano bardziej szczegółowo. Do 2005 r. zestawienie zawierało zarówno więcej grup jednostek, jak i pozwalało na wydzielenie z dochodów i wydatków publicznych pełnych transferów na poziomie tych grup.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że dochody publiczne i wydatki publiczne oraz nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami sektora³. Przepisy ustawy nie określają sposobu prezentowania tych danych. Ministerstwo Finansów wykazuje dane o dochodach i wydatkach publicznych podsektorów wymienionych w zestawieniu, dokonując niepełnej eliminacji przepływów finansowych między jednostkami sektora. Pełną konsolidacją objęte są tylko dane liczbowe publikowane w pierwszej kolumnie – sektor finansów publicznych. Prezentowane w kolejnych kolumnach dane, dotyczące trzech podsektorów, zawierają jedynie częściową, wewnątrzpodsektorową eliminację transferów. Oznacza to, że na poziomie podsektorów jednostki z innego podsektora są traktowane tak samo, jak podmioty spoza sektora finansów publicznych. Umieszczenie w tym samym wierszu wielkości odnoszących się do przepływów finansowych o różnym zakresie powoduje, że prezentowany układ danych jest nieprzejrzysty.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 180)

Zdaniem NIK zestawienie byłoby znacznie bardziej przejrzyste oraz miałoby większą wartość informacyjną, gdyby zostało zaprezentowane w układzie umożliwiającym wyodrębnienie poszczególnych kategorii dochodów i wydatków po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora zarówno na poziomie całego sektora, jak i na poziomie prezentowanych grup jednostek. Umożliwiłoby to analizę dochodów i wydatków publicznych nie tylko na poziomie całego sektora, ale także w wyodrębnionych grupach. Dane w kolumnie zawierającej dochody, wydatki i wynik całego sektora powinny korespondować z danymi prezentującymi dochody, wydatki i wynik poszczególnych grup jednostek.

Podkreślić należy, że w 2011 r. pięć jednostek (grup jednostek) sektora finansów publicznych pozyskało aż 92,4% dochodów publicznych, zaś siedem jednostek (grup jednostek) sektora wykonało około 90% wydatków publicznych. Obecnie stosowany w zestawieniu sposób prezentacji nie pozwala na analizę przepływów finansowych dokonywanych w wyżej wymienionych jednostkach (grupach jednostek), mających decydujący wpływ na sytuację finansową sektora i na kierunki wydatkowania środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 204 – plik: *Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls*)

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Zaprezentowany w zestawieniu podział dochodów i wydatków publicznych jest niejasny i niespójny z obowiązującą klasyfikacją budżetową⁴. Ministerstwo Finansów uzasadnia przyjęcie autorskiego układu wydatków stosowaniem różnych podziałów klasyfikacyjnych dla różnych grup podmiotów sektora finansów publicznych, co uniemożliwia oparcie się na jednym z nich. Zdaniem NIK możliwe byłoby zestawienie wydatków sektora w układzie grup ekonomicznych określonych w wyżej wymienionym rozporządzeniu, w części dotyczącej klasyfikacji paragrafów wydatków i środków. Określone w klasyfikacji grupy wydatków funkcjonują w sprawozdawczości budżetowej od wielu lat i nie wymagają szczegółowych objaśnień, a ponadto znacząca grupa jednostek sporządza swoje plany wydatków w układzie paragrafowym. W obowiązującej klasyfikacji wyodrębnia się następujące ekonomiczne grupy wydatków: dotacje i subwencje⁵, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, obsługę długu publicznego i środki własne Unii Europejskiej. Układ ten zakłada dodatkowa kategoria „wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wydatki budżetu środków europejskich”, na którą składają się wydatki z wyżej wymienionych grup.

Zestawienie dostarcza zbyt mało informacji o sposobach wydatkowania środków publicznych. Dominującą kategorię w zestawieniu wydatków stanowią „inne wydatki bieżące” wynoszące 40,7% wydatków ogółem oraz 46,9% wydatków bieżących sektora. Jest to najmniej jednorodna grupa wydatków, gdyż zaliczają się do niej m.in. dotacje celowe dla podmiotów spoza sektora, wynagrodzenia i wydatki rzeczowe jednostek sektora, a także duża część świadczeń wypłacanych osobom fizycznym.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Na brak przejrzystości zestawienia wpływa przyjęcie niewłaściwego zakresu danych w kategorii „wydatki kapitałowe”, „wydatki socjalne”, „dotacje do zadań gospodarczych”, „dochody kapitałowe”, „dochody podatkowe”, a także utworzenie kategorii „dywidenda” i „dochody własne sektora publicznego poza budżetem państwa”.

Jako „wydatki kapitałowe” budżetu państwa wykazano sumę wydatków majątkowych, pomniejszonych o wydatki na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE, powiększonych o wydatki na pokrycie ujemnego wyniku finansowego i przejętych zobowiązań po likwidowanych i przekształcanych jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych, a także o wydatki związane z zakupem usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych. Jednocześnie do tej kategorii nie zostały zaliczone inne wydatki związane z remontami i konserwacją majątku jednostek, a także dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane innym jednostkom.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Niejasny jest również zakres wydatków zaliczanych do kategorii „wydatki socjalne”. Do kategorii tej zaliczono m.in. różne stypendia, wykazane w paragrafie 325 obowiązującej klasyfikacji budżetowej. Na wydatki ewidencjonowane w tym paragrafie składają się m.in. stypendia doktoranckie i stypendia naukowe, stypendia ministra za osiągnięcia w nauce, stypendia dla osób kierowanych za granicę w celu prowadzenia badań naukowych, na studia wyższe, studia doktoranckie

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r., patrz przypis nr 1.

⁵ Bez dotacji i subwencji wykazywanych jako wydatki majątkowe.

i podyplomowe, staże naukowe, artystyczne, habilitacyjne i inne staże oraz kursy podnoszące kwalifikacje, a także stypendia ministra za wybitne osiągnięcia sportowe. Wydatki te nie mają charakteru socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 80, 204 – plik: MF_zestawienie wydatków z BP wg paragrafów.xls)

Wątpliwości budzi także celowość utworzenia kategorii „dotacje do zadań gospodarczych”, która stanowi zaledwie 1,2% wydatków sektora⁶. Także tutaj można wskazać brak spójności w zakresie wykazywanych wydatków. Do kategorii tej zaliczono bowiem dotacje podmiotowe z budżetu dla niepublicznych jednostek systemu oświaty, a jednocześnie nie zaliczono dotacji podmiotowych z budżetu dla publicznych jednostek systemu oświaty prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne.

(dowód: akta kontroli str. 101, 180)

Dochody pochodzące z tego samego źródła są wykazywane w różnych kategoriach, w zależności od tego, do której jednostki wpływają. Ministerstwo Finansów przyjęło założenie, że dochody, które są ujmowane w budżecie państwa jako „pozostałe dochody”, w innych jednostkach są wykazywane zazwyczaj jako „dochody własne sektora publicznego poza budżetem państwa”.

(dowód: akta kontroli str. 84, 180)

Dane w kategorii „dochody kapitałowe” są również ujmowane niekonsekwentnie. W zestawieniu dochody te są wykazywane tylko w podsektorze samorządowym. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów na „dochody kapitałowe” składają się m.in. wpływy z dywidend, dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz wpływy z rozdysonowania majątku takie, jak wpływy ze sprzedaży składników majątkowych i z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Wyżej wymienione kategorie dochodów o charakterze majątkowym stanowią wpływy nie tylko jednostek samorządowych, lecz także budżetu państwa oraz innych jednostek sektora. Dochody budżetu państwa z dywidend zostały wykazane w kategorii „dywidenda”, a jego inne dochody majątkowe – w kategorii „pozostałe dochody”. Jednocześnie dochody majątkowe innych jednostek sektora finansów publicznych wykazano w kategorii „dochody własne sektora publicznego poza budżetem państwa”.

(dowód: akta kontroli str. 74, 87, 180)

Zastrzeżenia dotyczą także zaliczenia dochodów z cła do „dochodów podatkowych”, podczas gdy w pozostałych częściach sprawozdania z wykonania budżetu państwa są one ujmowane w kategorii „dochody niepodatkowe”.

(dowód: akta kontroli str. 180, 190)

Utrudnieniem przy sporządzaniu i analizie dochodów oraz wydatków publicznych było nieopracowanie w Ministerstwie Finansów jednolitych definicji dla przyjętych w zestawieniu grup dochodów i wydatków. Prowadziło to do niespójności obliczeń wykonywanych dla poszczególnych jednostek. Na przykład zestawiając wydatki budżetu państwa w kategorii „dotacje do zadań gospodarczych”, „inne wydatki bieżące” oraz „wydatki kapitałowe” przyjęto inny zakres przedmiotowy niż w przypadku budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W budżecie państwa dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania inwestycyjne oraz wydatki związane z zakupem usług remontowo-konserwatorskich dotyczących

⁶ W kategorii tej nie są na przykład wykazywane dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa.

obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych były zaliczane do wydatków kapitałowych, a dotacje przedmiotowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych wchodziły w zakres dotacji do zadań gospodarczych. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie wyżej wymienionych zadań zostały wykazane w innych kategoriach niż w budżecie państwa.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 84, 87-88, 99-103, 193, 196-197, 204 – plik: MF_zestawienie wydatków z BP wg paragrafów.xls)

2. Kompletność ujęcia danych ze wszystkich jednostek sektora finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

Dane dotyczące dochodów i wydatków poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki otrzymywał z właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa Finansów oraz z instytucji zewnętrznych. W 2011 r. część jednostek nie została ujęta w zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

Ustalone nieprawidłowości

W zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych za rok 2011 nie zostały ujęte dane dotyczące:

- wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego; kwestia sprawozdawczości tych ośrodków była omawiana w czerwcu 2012 r. w trakcie posiedzenia Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych,
- wydzielonych rachunków, prowadzonych przez państwowe jednostki budżetowe, mające siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nadzorowane przez Ministra Spraw Zagranicznych; dyrektor Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki wyjaśnił, że dane o operacjach finansowych na tych rachunkach nie zostały przekazane przez departamenty merytoryczne,
- wydzielonych rachunków, prowadzonych przez państwowe jednostki budżetowe, dla których organem prowadzącym są organy administracji państwowej, wykonujące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷; było to wynikiem braku delegacji dla Ministerstwa Finansów do opracowania zasad sprawozdawczości w tym zakresie,
- Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury; Główny Urząd Statystyczny przekazuje Ministerstwu Finansów zbiorcze zestawienie danych ze sprawozdania F01/s uczelni państwowych; Ministerstwo Finansów przyjęło, że dane o dochodach i wydatkach Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury były zawarte w tym zestawieniu; z informacji przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że wyżej wymienione szkoły nie składały sprawozdania F01/s.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 59-60, 68, 70-71, 98-99, 204 – plik: GUS_uczelnie objęte badaniem F-01.xlsx)

Ministerstwo Finansów nie posiadało wykazu jednostek sektora finansów publicznych, co uniemożliwiało weryfikację kompletności zakresu podmiotowego zestawienia. Ministerstwo poinformowało, że podjęto prace nad utworzeniem listy jednostek sektora finansów publicznych.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., na podstawie art. 11a ustawy o finansach publicznych

3. Poprawność danych o dochodach i wydatkach wykorzystanych do obliczenia wyniku sektora finansów publicznych

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Finansów sporządza dla każdej jednostki (grupy jednostek) zestawienie jej dochodów i wydatków. W zestawieniu tym nie są eliminowane przepływy finansowe pomiędzy tą jednostką a innymi podmiotami sektora finansów publicznych. Niepełnej konsolidacji danych dokonuje się w zestawieniu dochodów i wydatków trzech podsektorów, a pełnej – w zestawieniu dochodów i wydatków całego sektora. Oprócz zestawienia dochodów i wydatków Ministerstwo Finansów sporządza dla każdej jednostki (grupy jednostek) oddzielne zestawienie przepływów finansowych pomiędzy tą jednostką i innymi podmiotami sektora. Pozwala ono dokonać konsolidacji dochodów i wydatków publicznych na poziomie podsektorów oraz sektora finansów publicznych.

Wielkość dochodów i wydatków poszczególnych jednostek ustalana jest na podstawie dostępnych sprawozdań lub na podstawie informacji zawartych w zbiorczych bazach danych. W trakcie kontroli zweryfikowano prawidłowość dochodów i wydatków tych jednostek poprzez porównanie informacji zawartych w zestawieniu dochodów i wydatków oraz zestawieniu transferów sporządzonym przez Ministerstwo Finansów z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych oraz w informatycznych zbiorach sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych zakładów budżetowych i wydzielonych rachunków, prowadzonych przez samorządowe jednostki budżetowe, wykonujące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W celu weryfikacji niektórych danych zwrócono się o dodatkowe wyjaśnienia do jednostek sporządzających sprawozdania z wykonania planów finansowych.

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono nieprawidłowości, które miały wpływ zarówno na wysokość poszczególnych dochodów i wydatków publicznych, jak i na wynik sektora finansów publicznych.

3.1. Nieprawidłowości wpływające na wynik sektora finansów publicznych

W zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2011 r. zaniżono deficyt. Podstawowym powodem wykazania nieprawidłowej kwoty deficytu było zaliczenie do dochodów publicznych, czyli dochodów, które powinny pochodzić spoza sektora finansów publicznych, środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty utraconych wpływów ze składek przekazanych otwartym funduszom emerytalnym (OFE). Środki te wyniosły 15.430,8 mln zł, w tym 6.267,7 mln zł pochodziło z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, a 9.163,1 mln zł – z emisji skarbowych papierów wartościowych. Taki sposób zaklasyfikowania operacji spowodował zawyżenie o wartość przekazanych środków łącznej kwoty dochodów sektora finansów publicznych i w konsekwencji zaniżenie wielkość deficytu sektora finansów publicznych.

Ministerstwo Finansów prezentuje pogląd, że środki przekazane FUS, rekompensujące ubytek składki zasilającej OFE są dochodami publicznymi, gdyż nie mieszczą się w katalogu przychodów publicznych, określonym w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie Ministerstwo wskazało, że kwota rekompensaty z tytułu ubytku składki przekazanej OFE nie jest ani bezpośrednio, ani pośrednio powiązana z wysokością środków uzyskanych z prywatyzacji. Zdaniem Ministerstwa Finansów środki te nie są przychodami

z prywatyzacji, gdyż FUS nie jest zasilany nimi bezpośrednio. Ministerstwo Finansów argumentowało, że wpływy z prywatyzacji, które przeznacza się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią przychody budżetu państwa. Są one przynależne budżetowi państwa, a nie FUS. Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych są natomiast przynależne środki rekompensujące ubytek składki dla OFE, przekazywane z budżetu państwa. Ministerstwo Finansów nie uznaje za możliwe dokonanie konsolidacji rozchodów budżetu państwa z dochodami FUS, gdyż przyjmuje zasadę, że konsolidacji podlegają wyłącznie takie przepływy, które w jednej instytucji są zaliczane do dochodów, a w drugiej – do wydatków.

Zdaniem NIK powyższe stanowisko powoduje, że w zakresie środków rekompensujących FUS ubytek składki przekazanej OFE zestawienie jest sporządzane niezgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zaliczenie środków przekazanych z budżetu państwa do FUS do kategorii dochodów funduszu oznacza, że w czasie obliczania wysokości dochodów i wydatków publicznych oraz nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych powinny być one wyeliminowane jako przepływy finansowe między tymi jednostkami. Należy bowiem przyjąć, że źródłem pochodzenia środków przekazywanych przez Ministra Finansów do FUS jest budżet państwa, co oznacza, że środki te nie mogą być uwzględniane przy wyliczeniu wyniku sektora. Zdaniem NIK sporządzając zestawienie dochodów i wydatków publicznych należy przede wszystkim mieć na uwadze charakter ekonomiczny środków przekazywanych FUS, które nie są dochodem publicznym należnym od podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Zaliczenie tej operacji, na podstawie przepisu art. 6 ust. 2 pkt 4, do rozchodów budżetu państwa jest niezgodne z jej charakterem ekonomicznym. Środki przekazane FUS są przez Ministerstwo Finansów traktowane w zestawieniu jako dochody funduszu. Dochodami są także na przykład wpływy JST z tytułu dotacji celowych i subwencji ogólnej oraz dochody niektórych funduszy celowych z tytułu dotacji przekazywanych z budżetu państwa. Wszystkie te dochody są dochodami należnymi z budżetu państwa, a źródłem ich pochodzenia są, z wyjątkiem dochodów FUS, wydatki budżetu państwa. Jedynie w przypadku FUS źródłem wyżej wymienionych dochodów są rozchody budżetu państwa. System finansów publicznych byłby bardziej przejrzysty i spójny ekonomicznie, gdyby transfer środków do FUS był dokonywany jako wydatek, a nie rozchód budżetu państwa. Umożliwiłoby to zastosowanie zasady polegającej na eliminowaniu w równej wysokości dochodów i wydatków stanowiących przepływy pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych w celu obliczenia dochodów i wydatków publicznych.

Zaliczenie transferu środków z budżetu państwa do FUS do dochodów tego funduszu, przy jednoczesnym niezaliczeniu tego transferu do wydatków budżetu państwa powoduje, że nie jest zachowana zasada braku wpływu transferów dokonywanych w sektorze na wielkość nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych. Pierwsza wielkość jest związana z przepływami dokonywanymi wewnątrz sektora, podczas gdy druga dotyczy przepływu środków pomiędzy sektorem finansów publicznych i innymi sektorami gospodarki. Z tego powodu transfer środków z budżetu państwa do FUS powinien być albo wykazywany jednocześnie jako wydatek budżetu państwa i dochód Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albo też środki te należałoby wykazywać bezpośrednio jako przychody FUS z prywatyzacji, z pominięciem budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 150-151, 178-179)

Drugim istotnym powodem zaniżenia deficytu sektora finansów publicznych było niewykazanie w wydatkach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zaliczkowej wpłaty przekazanej do budżetu państwa. Wpłata ta wyniosła 1 500 mln zł.

W zestawieniu dochodów budżetu państwa została ona zaliczona do dochodów od jednostek spoza sektora finansów publicznych, co wpłynęło na zawyżenie dochodów publicznych i zaniżenie deficytu sektora finansów publicznych.

Ministerstwo Finansów przyjęło w zestawieniu kwotę wydatków znajdującą się w części B.I, w pozycji III sprawozdania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – „wydatki ogółem” – równą 1 780,6 mln zł. Wpłatę z zasobu do budżetu państwa wykazano w wysokości 1 023,1 mln zł. Wyżej wymienione kwoty nie zawierały zaliczkowej wpłaty do budżetu państwa tytułem rozliczenia za 2011 r. w wysokości 1 500 mln zł, która zwiększała zarówno wysokość wydatków ogółem zasobu, jak i wysokość transferów do budżetu państwa. Informacja o tej wpłacie znajduje się w sprawozdaniu zasobu w części B.I, w pozycji VI – „wpłaty zaliczek nadwyżki”. Zgodnie ze sprawozdaniem łączna kwota wpłat do budżetu państwa była równa 2 523,1 mln zł, a nie 1 023,1 mln zł. Kwota 2 523,1 mln zł jest również wykazana w informatycznym zbiorze sprawozdań Rb-27 z wykonania dochodów budżetu państwa, w rozdziale 70012 – Agencja Nieruchomości Rolnych. Ponadto w raporcie z działalności ANR w 2011 r. wykazano kwotę wydatków ogółem zasobu równą 3 280,6 mln zł, czyli o 1 500 mln zł wyższą od uwzględnionej przez Ministerstwo Finansów w zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 160, 192, 204 – katalog: *ANR_raport_2011*, plik: *ANR_raport_2011_tekst.pdf* s. 55; katalog: *Sprawozdanie z wykonania BP w 2011 r*, plik: *125-ZASÓB WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA 2 (STR. 14.29-14.30).pdf*; plik: *BP_baza dochodów Rb-27.xls*)

Mniejsze znaczenie dla ustalenia wyniku finansowego miały inne stwierdzone nieprawidłowości.

W zestawieniu ujęto o 15,9 mln zł niższą kwotę wydatków Agencji Mienia Wojskowego w stosunku do kwoty wynikającej ze sprawozdania finansowego po badaniu przez biegłego rewidenta. Było to spowodowane nieprzekazaniem Departamentowi Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki przez Departament Finansowania Sfery Budżetowej korekty sprawozdania agencji. Doprowadziło to do zaniżenia o tę kwotę deficytu sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli s. 135-149)

Dochody Funduszu Rezerwy Demograficznej zostały zaniżone o 1,5 mln zł, w wyniku czego zaniżono wielkość dochodów publicznych i zawyżono deficyt sektora finansów publicznych. Wynikało to z ujęcia w zestawieniu wyższych przychodów z prywatyzacji (5 059,1 mln zł) od przychodów wykazanych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa (5 057,6 mln zł)⁸.

(dowód: akta kontroli str. 174-176, 204 – plik: *MF Ustalenie dochodów i wydatków ogółem w wybranych podmiotach.xls*)

3.2. Nieprawidłowości wpływające na wysokość poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków

Nieprawidłowości wpływające na wysokość poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków jednostek sektora finansów publicznych spowodowane były głównie:

- przypisaniem danych do nieprawidłowych kategorii lub do niewłaściwej jednostki,

⁸ Przychody i rozchody budżetu państwa w 2011 r., III. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie, 6. Odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej.

- wykazaniem danych w niewłaściwej kategorii dochodów albo wydatków na skutek niedostatecznego zakresu informacji zawartej w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych,
- pominięciem informacji dostępnych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych.

Nieprawidłowości te nie miały wpływu na wynik sektora finansów publicznych.

3.2.1. Ujęcie danych w nieprawidłowej wysokości lub przypisanie ich do niewłaściwej jednostki sektora

Podczas kontroli sposobu obliczania dochodów i wydatków publicznych ustalono jedenaście nieprawidłowości związanych z niewłaściwą interpretacją danych ujętych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych, która skutkowała wprowadzeniem błędnych wartości do zestawienia lub przypisaniem danych do niewłaściwej jednostki sektora. Nieprawidłowości te polegały na:

- 1) wpisaniu niewłaściwej kwoty transferów z budżetu państwa do budżetów JST z tytułu podatków i opłat; w rubryce „podatek od nieruchomości” oprócz wykazanej w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa (Rb-28) kwoty podatku od nieruchomości (348,3 mln zł) ujęto również kwoty, które powinny się znaleźć w innych kategoriach – „pozostałe podatki” (13,3 mln zł) oraz „opłaty” (26,2 mln zł),

(dowód: akta kontroli str. 191, 202 i 204 – *plik: Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls, komórka CC79*)

- 2) wykazaniu części dotacji przekazanej z budżetu państwa do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości jako transferu z budżetu środków europejskich; w swoim zestawieniu Ministerstwo Finansów ujęło kwotę 58,2 mln zł dotacji z budżetu państwa oraz kwotę 495,1 mln zł transferu z budżetu środków europejskich do PARP; zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego agencji za 2011 r. środki otrzymane z Unii Europejskiej były równe 4,4 mln zł, a dotacje z budżetu wyniosły 548,9 mln zł; w informatycznym zbiorze sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa (Rb-28) – w rozdziale 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – wykazano 626,1 mln zł dotacji; w „Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 20 Gospodarka” stwierdzono, że w części tej została udzielona dotacja celowa z budżetu państwa dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na współfinansowanie wydatków związanych z realizacją niektórych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w wysokości 298,4 mln zł; powyższe dane wskazują, że w zestawieniu zaniżono wysokość transferów z budżetu państwa do PARP, a jednocześnie zawyżono wysokość transferów z budżetu środków europejskich,

(dowód: akta kontroli str. 27, 192, 204 – *katalog: Sprawozdanie z wykonania BP w 2011 r., plik: 115-POLSKA AGENCJA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI 1 (STR. 14.15-14.16).pdf; plik: BP_baza wydatków Rb-28.xls*)

- 3) zaniżeniu kwoty transferów z budżetu państwa do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o 4,3 mln zł; w zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych wykazano dotację z budżetu państwa do ARiMR w wysokości 2 006,6 mln zł oraz transfer z budżetu środków europejskich do ARiMR równy 4,3 mln zł; dotacja w kwocie 4,3 mln zł została jednak ujęta w informatycznym zbiorze sprawozdań z wykonania wydatków budżetu

państwa (Rb-28) w rozdziale 01027 i paragrafie 2008, był to zatem transfer z budżetu państwa, a nie z budżetu środków europejskich,

(dowód: akta kontroli str. 192, 204 – plik: *BP_baza wydatków Rb-28.xls*)

- 4) wykazaniu 1,3 mln zł dotacji do Funduszu Pracy jako transferu z budżetu środków europejskich, a nie z budżetu państwa; środki te stanowiły dotację z budżetu państwa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i zostały wykazane w budżecie państwa w rozdziale 85322 – Fundusz Pracy,

(dowód: akta kontroli str. 192, 204 – plik: *BP_baza wydatków Rb-28.xls*)

- 5) zaniżeniu wielkości wydatków kapitałowych Funduszu Pracy; Ministerstwo Finansów ujęło w zestawieniu kwotę 139,7 mln zł podaną w części B sprawozdania Funduszu Pracy w pozycji „wydatki inwestycyjne”, która nie uwzględniała wydatków inwestycyjnych ukrytych w pozycji „środki z Unii Europejskiej”; pełna kwota wydatków kapitałowych Funduszu Pracy – 146,1 mln zł – została wykazana w części A tego sprawozdania, w pozycji „wydatki inwestycyjne”,

(dowód: akta kontroli str. 193 i 204 – katalog: *Sprawozdanie z wykonania BP w 2011 r.*, plik: *030-FUNDUSZ PRACY (STR. 6.14-6.19).pdf*)

- 6) zawyżeniu w dochodach JST kwoty podatków stanowiących dochody gmin (z wyłączeniem podatku od nieruchomości); z informatycznego zbioru sprawozdań z wykonania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (Rb-27s) wynika, że dochody te wyniosły 4 268,6 mln zł, zaś w zestawieniu ujęto kwotę 4 279,0 mln zł; różnica wynika przede wszystkim z zaliczenia przez Ministerstwo Finansów do kategorii dochodów podatkowych opłaty od posiadania psów,

(dowód: akta kontroli str. 103-104)

- 7) zaokrągleniu większości dochodów i wydatków JST, ich związków oraz samorządowych zakładów budżetowych do pełnego miliona złotych, podczas gdy w innych jednostkach sektora finansów publicznych wykazywano wartości w milionach z zaokrągleniem do jednego miejsca po przecinku,

(dowód: akta kontroli str. 56-57 i 204 – plik: *Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls*)

- 8) przyjęciu niewłaściwej metody obliczenia dotacji z budżetu państwa i dotacji z budżetu środków europejskich stanowiących dochody JST,
- w transferach z budżetu państwa do JST ujęto wpływy wykazane w paragrafie 630 – dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych – w wysokości 808,1 mln zł,
 - dochody JST wykazane w paragrafach 201-203, 211-213, 221-223, 631-633, 641-643, 651-653, z czwartą cyfrą paragrafu dochodów równą 7 – płatności w zakresie budżetu środków europejskich – zostały podzielone na transfery z budżetu państwa i transfery z BSE proporcjonalnie do struktury źródeł finansowania dochodów wykazanych w paragrafie 200 i 620⁹; transfery te powinny być wykazane wyłącznie jako środki pochodzące z budżetu środków europejskich,

⁹ Dotacje celowe na zadania bieżące i inwestycyjne w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

- dochody JST wykazane w paragrafie 287 – dotacja z budżetu państwa dla gmin uzdrowiskowych – zostały podzielone na transfery z budżetu państwa i transfery z BŚE proporcjonalnie do struktury źródeł finansowania dochodów wykazanych w paragrafie 200 i 620, transfery te powinny być wykazane wyłącznie jako środki pochodzące z budżetu państwa,
- podział dochodów JST, wykazanych w paragrafie 200 i 620, na transfery z budżetu państwa i z BŚE powinien nastąpić zgodnie z zasadą, że środki z BŚE zostały wykazane z czwartą cyfrą paragrafu dochodów równą 7; Ministerstwo Finansów w swoich szacunkach przyjęło zasadę, że środkami pochodzącymi z BŚE były również dotacje wykazane w tych paragrafach z czwartą cyfrą równą 1 (finansowanie programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej), 5 (finansowanie z innych środków bezzwrotnych) i 8 (finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, z wyłączeniem budżetu środków europejskich),

(dowód: akta kontroli str. 74, 167-169, 193-194, 198-202 i 204 – pliki: BP_baza wydatków Rb-28.xls oraz JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls)

- 9) zawyżeniu kwoty innych transferów z budżetu środków europejskich do jednostek samorządu terytorialnego i zawyżeniu dochodów JST pochodzących ze środków europejskich i z innych źródeł bezzwrotnej pomocy; w zestawieniu wykazano, że transfery z BŚE do JST wyniosły 15 252 mln zł, na transfery te składała się dotacja równa 13 089 mln zł oraz inne środki z UE, wykazane w kwocie 2 163 mln zł; z opisu dotyczącego zakresu dochodów ujętych w pozycji „środki z UE” wynika, że kwota 2 163 mln zł zawierała nie tylko transfery z BŚE (czwarta cyfra paragrafu równa 7), ale również dochody klasyfikowane w paragrafach z czwartą cyfrą 1, 2, 8 lub 9; w zestawieniu należało ująć, jako transfer z BŚE, jedynie dochody JST wykazane z czwartą cyfrą 7, a w kategorii „środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi” – dochody zaklasyfikowane do paragrafów z czwartą cyfrą 1, 7 i 8, z pominięciem dochodów wykazanych z czwartą cyfrą 2 lub 9 (środki krajowe z tytułu współfinansowania projektów realizowanych przy udziale środków europejskich),

(dowód: akta kontroli str. 74, 193-194, 169-170)

- 10) ujęciu niższej kwoty wpłat z jednostek pozabudżetowych JST do budżetów jednostek samorządu terytorialnego; z informatycznego zbioru sprawozdań z wykonania dochodów JST wynika, że suma wpływów wykazanych w paragrafach 237 i 240¹⁰ wyniosła 45,3 mln zł, podczas gdy w zestawieniu wykazano wpływy JST od jednostek pozabudżetowych w wysokości 31 mln zł,

(dowód: akta kontroli str. 28 i 204 – plik: JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls)

- 11) wykazaniu niższych wydatków kapitałowych (385,0 mln zł), wykonanych przez związki JST, od ich wydatków majątkowych (403,2 mln zł); zgodnie z metodologią przedstawioną przez Ministerstwo Finansów wydatki kapitałowe

¹⁰ Wpływy do budżetu nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego i wpływy pozostałości środków finansowych gromadzonych na wydzielonym rachunku jednostki budżetowej.

związków JST powinny być równe ich wydatkom majątkowym powiększonym o 1,9 mln zł wydatków przeznaczonych na dopłaty w spółkach handlowych,

(dowód: akta kontroli str. 17, 80, 196-197 i 204 – plik: JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls)

Najczęstszą przyczyną wystąpienia wyżej wymienionych nieprawidłowości był brak wystarczających uzgodnień i wymiany informacji między Departamentem Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki (PF), odpowiedzialnym za zestawienie dochodów i wydatków publicznych a Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego. Do zadań Departamentu PF należy opracowanie, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi, prognoz głównych kategorii dochodów, wydatków i wyniku sektora finansów publicznych według metodyki krajowej. W praktyce departament ten ograniczał się do pobrania danych od innych departamentów. Niektórych nieprawidłowości można byłoby uniknąć, gdyby ustalono jednolitą metodologię i sprawowano nadzór nad przestrzeganiem określonych reguł. W tym celu pomocne byłoby sporządzenie opisu metodologicznego, który jednoznacznie definiowałby poszczególne kategorie dochodów i wydatków oraz zawierałby instrukcję przyporządkowania poszczególnych dochodów i wydatków do kategorii określonych w zestawieniu.

Drugą przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości jest nieodróżnianie operacji dokonywanych z udziałem budżetu państwa od operacji wykonywanych z udziałem budżetu środków europejskich. Wydzielenie budżetu środków europejskich z budżetu państwa w istotnym stopniu pogorszyło przejrzystość sprawozdań sektora finansów publicznych, co m.in. doprowadziło do powstania nieprawidłowości w omawianym zestawieniu.

3.2.2. Nieprawidłowości wynikające z niedostatecznego zakresu informacji zawartej w sprawozdaniach

W czasie kontroli stwierdzono sześć przypadków nieprawidłowości wynikających z niedostatecznego zakresu informacji zawartej w sprawozdaniach. Wyjaśnienia Ministerstwa Finansów wskazują, że nieprawidłowości te mogą mieć szerszy, systemowy wymiar. Polegały one na:

- 1) niewyeliminowaniu 315,8 mln zł transferów z tytułu podatków i opłat zapłaconych przez SPZOZ-y; zakres sprawozdań MZ-03 przekazanych Ministerstwu Finansów przez Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Obrony Narodowej nie pozwalał na określenie, ani do kogo były adresowane transfery, ani jaka była kwota podatków, a jaka – opłat,

(dowód: akta kontroli str. 191)

- 2) niewyeliminowaniu opłat ponoszonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wieczystego użytkowania gruntów; z wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że dane zawarte w sprawozdaniu ZUS nie pozwalały na dokonanie eliminacji,

(dowód: akta kontroli str. 193)

- 3) niewyjaśnieniu różnic pomiędzy sprawozdawczością budżetu państwa (sprawozdanie Rb-28) i sprawozdawczością JST (sprawozdanie Rb-27s) dotyczących wielkości dotacji celowych; łączna różnica wyniosła 66,1 mln zł,

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 193)

- 4) niewyeliminowaniu wpłat uczelni państwowych do PFRON; ze sprawozdania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z realizacji

planu działalności i planu finansowego w 2011 roku wynika, że od uczelni państwowych i niepaństwowych, wyższych szkół zawodowych, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych zarachowano na przychody deklaracje wpłat na łączną kwotę 19,9 mln zł; Ministerstwo Finansów nie wykazało w zestawieniu wpłat od uczelni publicznych, bo nie miało takich danych,

(dowód: akta kontroli str. 194)

- 5) niewyeliminowaniu transferów z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów do jednostek samorządu terytorialnego; według sprawozdania funduszu jego wydatki wynoszące 14,2 mln zł zostały niemal w całości przeznaczone na dotacje do zadań bieżących; w sprawozdaniu wydatki te ujęto w jednej kwocie, na którą składały się dotacje z funduszy celowych do jednostek należących do sektora finansów publicznych oraz dotacje dla innych podmiotów; w związku z tym Ministerstwo Finansów nie mogło, na podstawie sprawozdania, ustalić, jaką kwotę przekazano do sektora finansów publicznych, a jaką – poza ten sektor, a także do których jednostek sektora zostały przekazane środki; zgodnie z informacją otrzymaną z Ministerstwa Sportu i Turystyki beneficjentami dotacji udzielonej z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów były jednostki samorządu terytorialnego; Ministerstwo Finansów nie pozyskało tego typu informacji podczas prac nad zestawieniem,

(dowód: akta kontroli str. 112-116, 195 oraz 204 – katalog: *Sprawozdanie z wykonania BP w 2011 r, plik: 035-FUNDUSZ ZAJĘĆ SPORTOWYCH DLA UCZNIÓW (STR. 6.28).pdf*)

- 6) niewykazaniu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 102, 164, 204 – archiwum: *MF_Zbiór_dodatkowych_danych.zip*, katalog: *Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, plik: *WF-II półrocze 2011 (4).xls*)

3.2.3. Pominięcie informacji dostępnych w sprawozdaniach

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały na niewyeliminowaniu z zestawienia dochodów i wydatków publicznych transferu środków przekazanych:

- 1) przez państwowe jednostki budżetowe do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w wysokości 1,7 mln zł, pozostałych podatków – 0,3 mln zł – oraz opłat – 12,1 mln zł; Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że konsolidacji tych przepływów nie dokonano dlatego, że podlegają jej wyłącznie przepływy finansowe między jednostkami sektora finansów publicznych, a nie w ramach tej samej jednostki; stanowisko to należy uznać za niesłuszne, gdyż budżet państwa nie jest jednostką sektora finansów publicznych, lecz planem finansowym regulującym działalność grupy jednostek,

(dowód: akta kontroli str. 190-191, 204 – plik: *BP_baza wydatków Rb-28.xls*)

- 2) z budżetów JST do budżetu państwa z tytułu zwrotu nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie (39,0 mln zł), podatku dochodowego od osób prawnych (zgodnie z informatycznym zbiorem sprawozdań Rb-28s łączna kwota podatku wyniosła 1,1 mln zł), pozostałych podatków na rzecz budżetu państwa (0,4 mln zł), opłat (21,3 mln zł), podatku od towarów i usług (165,6 mln zł), odsetek od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których

mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (12,6 mln zł), odsetek od nieterminowych wpłat podatku od towarów i usług (0,4 mln zł), a także – skoro ujęto w transferach zwrot dotacji na finansowanie zadań bieżących – zwrot dotacji na finansowanie zadań inwestycyjnych (157,7 mln zł),

(dowód: akta kontroli str. 75, 199, 204 – plik: *JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls*)

- 3) ze związków JST do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług (13,6 mln zł) oraz opłat (1,4 mln zł),

(dowód: akta kontroli str. 19, 204 – pliki: *JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls* oraz *Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls*)

- 4) przez samorządowe zakłady budżetowe do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług (25,6 mln zł), pozostałych podatków (0,1 mln zł) oraz opłat (5,7 mln zł),

(dowód: akta kontroli str. 19, 204 – plik: *Rb-30s.zip*)

- powodem niewykazania środków, wymienionych w punktach 2-4, w transferach był brak weryfikacji zakresu danych dostarczonych do Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego,

- 5) z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 45,5 mln zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości,

(dowód: akta kontroli str. 191, 204 – pliki: *Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls* oraz *BP_baza wydatków Rb-28.xls*)

- 6) z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy z tytułu składki; Ministerstwo Finansów pobrało dane o dochodach i wydatkach WFOŚiGW ze sprawozdania OŚ-4 w/n, które nie zawierało informacji o składce; informacja taka zawarta jest w sprawozdaniu z realizacji rocznego planu finansowego, które jest przekazywane Ministerstwu Finansów w terminie do 25 kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym¹¹,

(dowód: akta kontroli str. 101-102, 160-161, 163, 204 – archiwum: *MF_Zbiór_dodatkowych_danych.zip*, katalog: *Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, plik: *WF-II półrocze 2011 (4).xls*)

- 7) z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu należnych podatków (6,9 mln zł) oraz do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z tytułu wpłaty (25,4 mln zł),

(dowód: akta kontroli str. 193, 204 – archiwum: *MF_Zbiór_dodatkowych_danych.zip*, katalog: *ZUS*, plik: *wykonanie FRD i ZUS 2010-2011*, s. 4)

- 8) z budżetów gmin i budżetów powiatów do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z tytułu nadwyżki środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska; w sprawozdaniu OŚ-4 w/n, wskazanym przez Ministerstwo Finansów jako źródło informacji finansowych o funduszach, widnieje kwota 92,5 mln zł dochodów z tytułu przekazanych nadwyżek środków

¹¹ Par. 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479).

budżetu gminy przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska oraz kwota 10,0 mln zł przekazana z budżetów powiatów,

(dowód: akta kontroli str. 102, 164, 204 – *archiwum:*

MF_Zbiór_dodatkowych_danych.zip, katalog: Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, plik: WF-II półrocze 2011 (4).xls)

- 9) między jednostkami samorządu terytorialnego z tytułu pomocy finansowej na dofinansowanie własnych zadań bieżących (paragraf 271), wpłat gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań bieżących (paragraf 290), pomocy finansowej na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (paragraf 630), wpłat gmin i powiatów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (paragraf 665), podatków stanowiących dochód gminy (paragraf 448 i 450 klasyfikacji wydatków), opłat lokalnych (paragraf 452 klasyfikacji wydatków) i odsetek od podatku od nieruchomości (paragraf 467 klasyfikacji wydatków); wysokość transferów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego wyniosła 3 033,5 mln zł, była więc o 1 249,5 mln zł większa od wykazanej w zestawieniu,

(dowód: akta kontroli str. 73-75, 204 – *plik JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls*)

- 10) przez jednostki samorządu terytorialnego do związków JST z tytułu wpłat na dofinansowanie zadań bieżących w wysokości 384,3 mln zł (paragraf 290 klasyfikacji paragrafów dochodów),

(dowód: akta kontroli str. 75, 204 – *pliki: JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls oraz Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls*)

- 11) ze związków JST do innych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (0,7 mln zł), podatku od nieruchomości (8,4 mln zł), opłat na rzecz JST (1,7 mln zł), podatku od towarów i usług (13,6 mln zł), dotacji przedmiotowej z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego (0,3 mln zł), a także dotacji celowej na pomoc finansową udzielaną między JST na dofinansowanie własnych zadań bieżących (1,7 mln zł),

(dowód: akta kontroli str. 19, 31 i 204 – *pliki: JST bazy danych Rb-27s Rb-28s.xls oraz Zestawienie dochodów i wydatków sfp_plik podstawowy.xls*)

- 12) jako środki europejskie, do Polskiej Organizacji Turystycznej w kwocie 51,6 mln zł; Ministerstwo Finansów wykazało w rozliczeniu transfery z budżetu państwa do POT w kwocie 50,8 mln zł, a pozostałe dochody organizacji, na które składały się przede wszystkim transfery środków europejskich, zaliczyło do dochodów otrzymanych spoza sektora publicznego; w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Omówienie”, w części dotyczącej wykonania planu finansowego organizacji wskazano, że środki otrzymane z Unii Europejskiej wyniosły 51,6 mln zł.

(dowód: „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Omówienie”, s. 252, akta kontroli str. 16 i 28)

Główną przyczyną wyżej wykazanych nieprawidłowości była nieprecyzyjna identyfikacja przepływów między jednostkami sektora finansów publicznych oraz

nieprzejrzysta sprawozdawczość. Weryfikacja przyjętych założeń i identyfikacja nowych przepływów finansowych jest utrudniona ze względu na brak opisu metodologii sporządzania zestawienia.

IV. Uwagi i wnioski

Szczegółowość klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych według rozdziałów nie pozwala na identyfikację kierunków niektórych, istotnych z punktu widzenia całego sektora, wydatków. Dotyczy to przede wszystkim tych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wykazywanych w rozdziale Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w rozdziale Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, które nie zostały uwzględnione w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych wyżej wymienionych agencji. Zdaniem NIK należy rozważyć utworzenie rozdziałów w klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych, które określiłyby kierunki wydatkowania środków, a nie jednostkę dokonującą ich podziału.

Również analiza sprawozdań z wykonania planów finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Funduszu Pracy wskazuje, że zawarte w nich informacje nie pozwalają na identyfikację kierunków niektórych wydatków tych funduszy. Powyższy problem dotyczy wydatkowania środków przekazywanych przez PFRON i Fundusz Pracy na oddzielne rachunki, którymi dysponują, w imieniu funduszy, jednostki samorządu terytorialnego. Należy rozważyć rozszerzenie zakresu sprawozdawczości w zakresie wyżej wymienionych wydatków funduszy.

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli¹², wnosi o:

- 1) opracowanie w formie pisemnej metodologii sporządzania zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych,
- 2) rozważenie zmiany formy prezentacji zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych,
- 3) zweryfikowanie kompletności ujęcia w zestawieniu wszystkich jednostek sektora finansów publicznych,
- 4) wyeliminowanie przy obliczaniu wysokości dochodów i wydatków publicznych oraz nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych przepływów finansowych dokonywanych między budżetem państwa i Funduszem Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty utraconych wpływów ze składek przekazanych otwartym funduszom emerytalnym,
- 5) wyeliminowanie przypadków niewłaściwego ujmowania w zestawieniu danych zawartych w sprawozdaniach jednostek sektora finansów publicznych,
- 6) rozważenie zmiany zakresu sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych i zmiany klasyfikacji dochodów i wydatków w celu lepszej identyfikacji źródeł pochodzenia środków publicznych oraz kierunków ich wydatkowania.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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 **13** lutego 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg



podpis