

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-41012/2007

Nr ewid. 75/2007/P06040/KBF

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 19

BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE

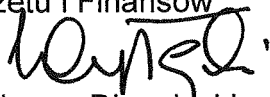
W a r s z a w a m a j 2 0 0 7 r .

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa
w 2006 roku część 19 –
Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe**

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów



Waldemar Długolecki

Zatwierdzam:

Mirosław Sekuła



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, **17** maja 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22- 444 50 00
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa	11
3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych	11
3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych	12
3.3. Analiza wykonania budżetu	13
3.3.1. Dochody	13
3.3.2. Wydatki	23
3.3.3. Dotacje	29
3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia	29
3.4. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze	30
3.5. Rachunki dochodów własnych, fundusze motywacyjne	31
3.6. Inne ustalenia kontroli	31
3.6.1. Ustalenia innych kontroli (w jednostkach podległych, w innych jednostkach korzystających z dotacji budżetowych)	33
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	34
4.1. Przygotowanie kontroli	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	36

Załączniki

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów – w okresie od 2 stycznia 2006 r. do 11 kwietnia 2006 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę Nr P/06/040 Wykonanie budżetu państwa w 2006 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2006, w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. i została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w Ministerstwie Finansów (u dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia – w Centrali Ministerstwa Finansów).

W niniejszej informacji wykorzystano również wyniki kontroli:

- egzekwowania zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną w latach 2004–2005 i w I półroczu 2006 r.², (P/06/028),
- przedawniania się zaległości podatkowych w latach 2004–2005 i w I półroczu 2006 r.³, (P/06/026),
- przygotowanie i realizacja zamówień publicznych związanych z wykonywaniem zadań inwestycyjnych w resorcie finansów w okresie 2004 – I półrocze 2006 r. (D/06/506).

¹ DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937 ze zm.

² Informacja o wynikach kontroli egzekwowania zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną; NIK, Warszawa, maj 2007 r. 116/2007/P06028/KBF.

³ Informacja o wynikach kontroli przedawniania się zaległości podatkowych; NIK, Warszawa, maj 2007 r. 128/2007/P06026/KBF.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ocena wykonania budżetu państwa za 2006 r. w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – pozytywna z nieprawidłowościami.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Sprawozdawczość budżetowa

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała bez zastrzeżeń łączne sprawozdania roczne Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, które zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym na podstawie sprawozdań jednostkowych przedłożonych przez dysponentów II i III stopnia.

Z zastrzeżeniami zaopiniowane zostało roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 19. Zastrzeżenia dotyczą zaliczenia przez urzędy skarbowe w ciężar roku budżetowego 2006 kwoty 5,4 mln zł zwrotów zrealizowanych w okresie przejściowym, tj. od 1 do 20 stycznia 2007 r. Działanie to było niezgodne z § 14 ust 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁴ (str. 13).

2.2.2. Dochody

Dochody części 19 wyniosły 180.378,2 mln zł i w porównaniu do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej były wyższe o 0,7%. Na poziom ich wykonania wpłynęły korzystniejsze niż zakładano czynniki makroekonomiczne, w tym wyższe tempo wzrostu gospodarczego. Prognoza przygotowywana była przy założeniu, że nie będą wprowadzane zasadnicze zmiany w systemie podatkowym. Dochody podatkowe zostały wykonane w wysokości 174.876,0 mln zł, co stanowiło 100,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej, dochody niepodatkowe⁵ wyniosły 5.502,2 mln zł i zostały zrealizowane w 119,4%. Ogólna kwota dochodów została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planu. Wystąpiły jednak różnice w realizacji dochodów z poszczególnych źródeł. Wyraźnie przekroczony został plan w podatku

⁴ DzU nr 116, poz. 784 ze zm.

⁵ W tym dochody z tytułu środków otrzymanych w ramach instrumentu finansowego Schengen.

dochodowym od osób fizycznych (o 7,2%), co zrekompensowało zrealizowane poniżej prognozy dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (o 3,9%) oraz z podatku akcyzowego (o 1,4%). Dochody z podatku od towarów i usług zostały wykonane w 99,9%, a podatku od gier w 99,4% (str. 13-16).

Poprawie uległa trafność prognozy dochodów niepodatkowych, zostały one zrealizowane powyżej planu o 19,4% i podobnie, jak w przypadku dochodów podatkowych wystąpiły różnice w poszczególnych źródłach ich realizacji. Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonano w 121,0%, dochody z cel w 110,3%, a wpłaty z zysku NBP ukształtowały się na poziomie 99,1% wielkości prognozowanej (w 2005 r. dochody odpowiednio wyniosły 173,4%, 81,6%, 90,1% planu) (str. 17).

Korzystny wpływ na realizację dochodów 2006 r. miała również ściągальność przez urzędy skarbowe bieżących należności podatkowych, mierzona wskaźnikiem realizacji przypisów bieżących⁶. Wynikała ona z lepszych niż zakładano warunków makroekonomicznych. Nie zostały wykonane założenia w zakresie ściągальności należności z lat ubiegłych, mierzone wskaźnikiem realizacji zaległości z lat ubiegłych (str. 14). Niska skuteczność egzekucji zaległości poza czynnikami obiektywnymi powodującymi brak możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego⁷ wynikała – zdaniem NIK – w znacznej mierze z nieprawidłowego działania organów egzekucyjnych, które opieszale i nieskutecznie egzekwowały należności budżetu państwa. Potwierdziły to kontrole NIK przeprowadzone w II półroczu 2006 r. w izbach celnych oraz izbach i urzędach skarbowych, a także wyniki monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Finansów, które wskazują na zbyt późne podejmowanie czynności zabezpieczających zobowiązania podatkowe (str. 20-23).

⁶ W marcu 2006 r. Minister Finansów ustalił poziomy trzech podstawowych wskaźników:

- a) wskaźnik realizacji przypisu bieżącego zdefiniowany jako stosunek wielkości zrealizowanych wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty podatku) do wielkości podatku należnego będącego sumą wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty podatku), kwoty umorzonych zobowiązań i bieżących zaległości;
- b) wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych liczony jako proporcja wpływów na te zaległości do sumy zaległości z lat ubiegłych;
- c) wskaźnik zaległości brutto do wpływów podatkowych zdefiniowany jako stosunek zaległości podatkowych do wpływów.

Realizacja wymienionych wskaźników w latach 2005-2006 została przedstawiona w punkcie 3.3.1 – Dochody.

⁷ Znaczne kwoty zaległości były objęte egzekucją sądową, postępowaniami ugodowymi lub upadłościowymi. Część z nich wynikała z przypisania zaległości podatkowych na podstawie decyzji pokontrolnych w następstwie stwierdzenia fikcyjnych transakcji.

W roku 2006 zaległości ogółem⁸ wzrosły o 8,6% (do kwoty 18.100,7 mln zł), podczas gdy w 2005 r. o 5,1%. Najbardziej wzrosły zaległości w podatku akcyzowym (o 30,7%), w tym powstałe w wyniku przypisów należności dokonanych po kontrolach przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej (str. 18).

2.2.3. Wydatki

Przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2006 wydatki w wysokości 4.507,9 mln zł zostały w trakcie roku zwiększone do kwoty 4.784,3 mln zł. Wykonanie wydatków wyniosło 4.753,8 mln zł (wraz z wydatkami niewygasającymi), tj. 99,4% planu po zmianach. Ocenę wydatków oparto na badaniu kwoty 226,3 mln zł, tj. 4,8% wydatków ogółem. Wydatki zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem, w granicach kwot ujętych w planie po zmianach. Zastrzeżenia NIK dotyczą niecelowego zgłoszenia 32,6 mln zł do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem 2006 r., tj. 53,3% zgłoszonych wydatków (str. 23-29).

Wydatki majątkowe zrealizowane zostały w 96,7% (163,7 mln zł) planu po zmianach, z czego 33,6% przeniesiono do realizacji w 2007 r. Uwagi NIK dotyczą sposobu planowania wydatków majątkowych. Liczne zmiany w planie tych wydatków (36 decyzji) świadczą o mało wnikliwym analizowaniu, na etapie tworzenia projektu budżetu, zadań zgłaszanych przez podległe jednostki, co skutkowało nierzetelnym planowaniem wydatków majątkowych (str. 24-25).

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 271,6 mln zł, w tym wymagalne 3 tys. zł. W porównaniu do stanu zobowiązań na koniec 2005 r. zobowiązania ogółem⁹ wzrosły o 5,6%, jednak zobowiązania wymagalne zmniejszyły się o 213 tys. zł (str. 28).

2.2.4. Dotacje i subwencje

Dotacje i subwencje zrealizowane zostały w wysokości 206,3 mln zł, tj. 100% planu po zmianach i stanowiły 4,3% zrealizowanych wydatków. Z tego:

- dotacje podmiotowe dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców za mandaty posłów i senatorów uzyskane w wyborach do Sejmu

⁸ Zaległości ogółem to zaległości podatkowe i niepodatkowe zaewidencjonowane w urzędach skarbowych i izbach celnych oraz pozostałych jednostkach podległych Ministrowi Finansów.

⁹ Zobowiązania ogółem to suma zobowiązań jednostek podległych Ministrowi Finansów.

Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyły się 25 września 2005 r. – 102,3 mln zł (str. 29),

- dotacje przedmiotowe, w tym dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – 17,9 mln zł oraz rekompensaty za przedpłaty na samochody osobowe – 0,06 mln zł (str. 29),
- subwencje dla partii politycznych na ich statutową działalność – 86 mln zł (str. 28).

2.2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2006 r. wyniosło 65.254 osoby. Było ono niższe do planu po zmianach o 2,8%. Wydatki na wynagrodzenia stanowiły 3.053,4 mln zł i były wyższe od wykonania w 2005 r. o 2,8%. W porównaniu do limitu określonego w planie po zmianach były niższe o 0,2%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 3.899 zł i wzrosło o 3% (o 113 zł) w stosunku do 2005 r. (str. 29).

2.2.6. Inne ustalenia kontroli

Wydatki na współfinansowanie i prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej wykonane zostały w 86,4% planu po zmianach, a bez wydatków przeniesionych do realizacji w 2007 r. tylko w 24,3%. Niski stopień realizacji wydatków w 2006 roku świadczy o niewystarczającym monitoringu zadań i zbyt małym wykorzystywaniu przez Ministerstwo Finansów funkcjonujących od 2005 r. zapewnień dofinansowania realizacji przedsięwzięć¹⁰. Dysponent w momencie uzyskania zapewnienia finansowania przedsięwzięcia ma zagwarantowane środki na jego realizację, w związku z tym może rozpocząć procedurę zamówień publicznych. Dopiero po dokonaniu wyboru wykonawcy występuje o uruchomienie środków z rezerw celowych i wprowadza zadanie do planu gdy wydatek jest możliwy do realizacji. Pozwala to ograniczyć niebezpieczeństwo utraty środków budżetowych danego roku w wyniku przedłużającej się procedury zamówień publicznych (str. 26-27).

2.2.7. Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się:

- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w sprawozdawczości – 5,4 mln zł – zaliczenie przez urzędy skarbowe niezgodnie z § 14 ust 4 pkt 3 rozporządzenia

¹⁰ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. (DzU nr 140, poz. 1174) i 21 lipca 2006 r. (DzU nr 134, poz. 940).

w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa w ciężar roku budżetowego 2006 kwoty zwrotów zrealizowanych w okresie przejściowym (od 1 do 20 stycznia 2007 r.),

- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 32,6 mln zł – niecelowe ujęcie w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2006 r. dwóch zadań z tytułu realizacji projektu e-Deklaracje.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Podjęmowane w ostatnich latach przez Ministra Finansów działania w kierunku obniżenia zaległości oraz ich przedawnień, w szczególności poprzez poprawę skuteczności egzekucji administracyjnej nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Nadal utrzymują się znaczne różnice w skuteczności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych w 2006 r. w urzędach skarbowych wyniósł 23,5% (w 2005 r. 23,1%, w 2004 r. 25,3%), a w izbach celnych 1,3% (w 2005 r. 2,7%, w 2004 r. 2,3%). NIK w II półroczu 2006 r. przeprowadziła kontrole w izbach celnych oraz izbach i urzędach skarbowych, które wykazały, że niska ściągalność zaległości poza przyczynami niezależnymi od aparatu skarbowego, powodowana była, między innymi opieszałością organów egzekucyjnych oraz błędami w jego działaniu. Nadzór Ministra Finansów nad egzekwowaniem zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną w latach 2004-2005 i w I półroczu 2006 r. został przez NIK oceniony negatywnie. Skuteczność egzekucji jest tym bardziej istotna, że w samych urzędach skarbowych należności budżetu państwa zagrożone przedawnieniem¹¹ (mające ponad 5 lat) według stanu na koniec 2006 r. wyniosły 4.602,6 mln zł.

Wyniki badania wykazały, że urzędy skarbowe zaliczyły w ciężar roku budżetowego 2006 operacje, które dotyczyły roku budżetowego 2007. NIK zwraca uwagę, że przyczyną takiej sytuacji był brak wytycznych Ministerstwa Finansów dotyczących kwalifikowania do właściwego roku budżetowego operacji dokonywanych w okresie przejściowym (od 1 do 20 stycznia).

W 2006 r., po raz kolejny, plan wydatków majątkowych był wielokrotnie zmieniany¹², pomimo zmian faktyczna realizacja tych wydatków (bez wydatków niewygasających) stanowiła 64,2% planu. Niskie było także faktyczne wykorzystanie środków na współfinansowanie i prefinansowanie zadań finansowanych z budżetu Unii

¹¹ Które powstały w roku 2000 lub w latach wcześniejszych.

¹² W 2006 r. na podstawie 39 decyzji Ministra Finansów (w 2005 r. 46 decyzji).

Europejskiej. Niska realizacja tych wydatków wynikała – zdaniem NIK – z niewystarczającej analizy zadań zgłaszanych przez podległe jednostki na etapie tworzenia projektu budżetu, niewystarczającego monitorowania realizacji tych zadań i ograniczonego stosowania dopuszczanej prawem formy zapewnienia.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- poprawę efektywności egzekucji należności budżetu państwa,
- rzetelne planowanie wydatków majątkowych,
- prowadzenie analiz dla zadań zgłaszanych do wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, pod kątem możliwości ich wykonania we wskazanym terminie,
- stworzenie bazy danych umożliwiających ocenę realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE i innych źródeł zagranicznych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Gospodarka finansowa części 19 podlega rygorom wynikającym z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Do 30 czerwca 2006 r. szczegółowe zasady wykonywania budżetu państwa regulowało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2004 r.¹⁶ zastąpione z dniem 1 lipca 2006 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.¹⁷

Minister Finansów jest dysponentem głównym środków budżetowych w części 19, w której w 2006 r. ustanowieni byli dysponenci:

¹³ DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁴ DzU z 2006 r. nr 164, poz. 163 ze zm.

¹⁵ DzU z 2002 r., nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁶ W sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (DzU z 2004 r. nr 285, poz. 2854 ze zm.).

¹⁷ W sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (DzU z 2006 r. nr 116, poz. 784 ze zm.).

- II stopnia – 16 izb skarbowych,
- III stopnia: 401 urzędów skarbowych, 16 urzędów kontroli skarbowej, 16 izb celnych, Centrala MF oraz Ministerstwo Finansów¹⁸.

Poza tym w 2006 r. funkcjonowały 4 zakłady budżetowe oraz 10 gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

Wydatki ponoszone w tej części służą utrzymaniu jednostek wykonujących przede wszystkim zadania związane z: poborem dochodów podatkowych i niepodatkowych, egzekucją należności budżetu państwa (w tym podatków) oraz należności wierzycieli niepodatkowych (w tym ZUS), a także pozostałych podatków, opłat i innych należności gmin, finansowaniem działań służby celnej oraz wypłatą dotacji i subwencji.

3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa

W Ministerstwie Finansów sprawdzono prawidłowość ujęcia danych ze sprawozdań jednostkowych w sprawozdaniach łącznych na podstawie wybranych losowo do kontroli trzech sprawozdań jednostkowych dla każdego rodzaju sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z.

W Centrali Ministerstwa Finansów, będącej dysponentem III stopnia, w której oceniano wiarygodność ksiąg rachunkowych przeprowadzono badanie prawidłowości ujęcia danych z ksiąg w rocznych sprawozdaniach: Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz kwartalnych sprawozdaniach Rb-N i Rb-Z.

3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych

W odniesieniu do organizacji systemu księgowości, w tym księgowości komputerowej oraz kontroli finansowej, nie wniesiono uwag ani zastrzeżeń.

W celu oceny skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz oceny rzetelności ksiąg rachunkowych (badanie wiarygodności) w Centrali MF wybrano przy pomocy narzędzia informatycznego, z zastosowaniem metod statystycznych łącznie 114 dowodów księgowych na kwotę 18,5 mln zł, które wraz z 29 dowodami dobranymi celowo na łączną kwotę 3,2 mln zł, zostały zbadane pod kątem:

- poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji,
- prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych wpływającej na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne.

¹⁸ Dysponent główny realizował zadania poprzez dwóch dysponentów III stopnia, tj. Centralę MF i wyodrębniony plan finansowy obejmujący dochody i wydatki dotyczące jednostek celnych i skarbowych.

Ponadto w Centrali MF dokonano badania ksiąg metodą pełnego przeglądu analitycznego, ukierunkowanego na kontrolę poprawności i terminowości ewidencji księgowej. Przegląd analityczny oraz dobór i badanie próby dowodów księgowych dotyczących wydatków prowadzone były zgodnie z metodyką przedstawioną w rozdziale 4.1. Badanie dochodów oparto o niestatystyczny dobór próby.

W zakresie poprawności formalnej (zgodności) dowodów i zapisów księgowych w badanej próbie stwierdzono błędy formalne dotyczące dwóch dowodów na kwotę 149,1 tys. zł, które polegały na:

- zaksięgowaniu częściowej wartości faktury pod jej numerem i ujęciu pozostałej kwoty pod numerem noty odsetkowej,
- zatwierdzeniu do wypłaty zawyżonej wartości faktury, przy prawidłowej jej ewidencji.

Stwierdzone błędy nie miały wpływu na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne.

Na podstawie przeprowadzonego badania wydana została opinia bez zastrzeżeń w zakresie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej.

W zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej¹⁹, stwierdzono dokonywanie zapisów w miesiącu innym od tego, w którym nastąpiło zdarzenie gospodarcze udokumentowane dowodami. Wynikało to z opóźnień w zatwierdzaniu pod względem merytorycznym faktur i rachunków przez komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów i w przekazywaniu tych dowodów do Wydziału Księgowości Centrali MF. Na 120 dowodów księgowych w łącznej kwocie 1.062,8 tys. zł, które zaksięgowano w okresie późniejszym niż miała miejsce operacja gospodarcza, 19 z nich o łącznej wartości 814,5 tys. zł, zostało przekazanych do komórki księgowej z opóźnieniem (od 22 dni do ponad 5 miesięcy)²⁰. Dowody po wpłynięciu do Wydziału Księgowości były bezzwłocznie wprowadzane do ewidencji księgowej.

Po przeprowadzeniu badania wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej wydana została opinia – bez zastrzeżeń.

3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych

W wyniku badania zestawień obrotów i sald w Centrali MF stwierdzono, że dane z ksiąg rachunkowych zostały prawidłowo ujęte w rocznych sprawozdaniach budżetowych.

¹⁹ Po przeprowadzeniu badania ksiąg rachunkowych metodą przeglądu analitycznego, ukierunkowanego na kontrolę poprawności i terminowości ewidencji księgowej.

²⁰ Art. 20 ust 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Uwzględniając opinię na temat wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydane zostały opinie bez zastrzeżeń.

Badanie prawidłowości ujęcia danych ze sprawozdań jednostkowych w sprawozdaniach łącznych przeprowadzono na podstawie wybranych losowo trzech sprawozdań jednostkowych dla każdego rodzaju sprawozdania Rb-27, Rb-28, Rb-23, Rb-N i Rb-Z. W wyniku badania nie stwierdzono błędów w zakresie przenoszenia danych ze sprawozdań jednostkowych na sprawozdania łączne.

Z zastrzeżeniami zaopiniowano roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 19. Zastrzeżenia dotyczą zaliczenia przez urzędy skarbowe w ciężar roku budżetowego 2006 kwoty 5,4 mln zł zwrotów zrealizowanych w okresie przejściowym (od 1 do 20 stycznia 2007 r.). Wprowadzone uregulowania (§ 14 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa) zezwalały na zaliczenie w ciężar roku budżetowego 2006 zwrotów podatku od towarów i usług dokonanych na zasadach wynikających z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług²¹. Natomiast w ciężar roku budżetowego 2006 zaliczone zostały zwroty na kwotę 5,4 mln zł dokonane na podstawie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym²². Taka kwalifikacja spowodowała, że dochody roku budżetowego 2006 zostały zaniżone o 5,4 mln zł (odpowiednio dochody roku budżetowego 2007 będą wyższe o 5,4 mln zł).

3.3. Analiza wykonania budżetu

3.3.1. Dochody

W ustawie budżetowej na 2006 r. ustalono dochody w części 19 w wysokości 179.058 mln zł, tj. o 9,2% wyższe od wykonania w 2005 roku. Realizację dochodów budżetowych według działów prezentują dane zawarte w załączniku nr 1 do informacji.

Zrealizowane dochody wyniosły 180.378,2 mln zł i w stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2006 były wyższe o 1.320,2 mln zł, tj. o 0,7%. W porównaniu do 2005 r. dochody były wyższe o 16.345,8 mln zł, tj. o 10,0%. Przyjęta w ustawie budżetowej na 2006 r. prognoza dochodów ogółem była trafna.

²¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. DzU nr 54, poz. 535 ze zm.

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. DzU nr 177, poz. 1468 ze zm.

Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej ustalono dochody podatkowe na kwotę 174.448,5 mln zł, tj. o 11,9% wyższą od wykonania w 2005 r. Zrealizowane dochody wyniosły 174.876,0 mln zł, były wyższe o 427,5 mln zł od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2005 r. dochody podatkowe były wyższe o 19.016,5 mln zł, tj. o 12,2%, na co miała wpływ wysoka dynamika dochodów: w podatkach bezpośrednich oraz w podatku od towarów i usług. Plan dochodów podatkowych został przekroczony. Osiągnięto to w efekcie bieżącej ściągальności na poziomie zbliżonym do zakładanego, pomimo niewykonania założeń dotyczących ściągальności zaległości podatkowych z lat ubiegłych (jednakże wyższej niż w roku 2005).

wskaźnik w %

Wskaźnik		2005				2006			
		Podatki ogółem	CIT	PIT	VAT	Podatki ogółem	CIT	PIT	VAT
Realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych	a	18.85	22.02	21.78	17.54	15.06	15.91	18.32	13.90
	b	13.69	13.24	16.51	12.89	14.35	15.29	17.02	13.44
	a - b	-5.16	-8.78	-5.27	-4.65	-0.71	-0.62	-1.30	-0.46
Zaległości podatkowych brutto do wpływów podatkowych	a	12.19	7.34	6.94	18.12	10.62	5.89	7.03	15.04
	b	10.94	6.05	7.00	15.52	10.07	5.02	6.51	14.62
	a - b	-1.25	-1.29	0.06	-2.60	-0.55	-0.87	-0.52	-0.42
Realizacji przypisu bieżącego	a	96.07	97.27	97.54	94.41	97.09	98.59	97.71	96.01
	b	96.67	98.31	97.53	95.46	97.18	98.40	97.91	96.20
	a - b	0.60	1.04	-0.01	1.05	0.09	-0.19	0.20	0.19

a – założenia według decyzji Ministra Finansów w sprawie zadań dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. oraz wytycznych do ich realizacji.

b – wykonanie

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Głównym czynnikiem, odpowiedzialnym za przekroczenie planu, były w 2006 r. sprzyjające czynniki makroekonomiczne – w tym przede wszystkim wyższy od zakładanego wzrost gospodarczy, który skutkował wyższym od planowanego wzrostem zatrudnienia i wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Wykonanie dochodów podatkowych w podziale na poszczególne źródła dochodów przedstawia poniższa tabela:

L.p	Wyszczególnienie	Wykonanie 2005	2006		5 : 3	5 : 4	5-4
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie			
			w mln zł		%		w mln zł
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Dochody podatkowe z tego:	155.859,5	174.448,5	174.876,0	112,2	100,2	427,5
1.1	Podatki pośrednie, z tego:	115.671,8	128.096,5	127.412,4	110,1	99,5	-684,1
1.1.1	Podatek od towarów i usług	75.401,0	84.509,4	84.439,5	112,0	99,9	-69,9
1.1.2.	Podatek akcyzowy	39.479,1	42.687,1	42.078,0	106,6	98,6	-609,1
1.1.3	Podatek od gier	791,6	900,0	894,9	113,0	99,4	-5,1
1.2	Podatek dochodowy od osób prawnych	15.762,4	20.126,0	19.337,5	122,7	96,1	-788,5
1.3	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	24.423,0	26.226,0	28.125,3	115,2	107,2	1.899,3
1.3.1	Zryczałtowany podatek dochodowy	4.200,5	3.924,7	4.835,4	115,1	123,2	910,7
1.3.2	podatek dochodowy z pozarolniczej działalności gospodarczej według stawki 19%	3.624,1	3.784,5	4.837,4	133,5	127,8	1.052,9
1.4	Podatki zniesione	2,3	0,0	0,9	38,1	X	0,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody z podatku od towarów i usług – wykonanie dochodów w wysokości zbliżonej do planu przyjętego w ustawie (99,9%), wynikało m.in. z niższych (o 1.492,9 mln zł) od planu zwrotów zrealizowanych na podstawie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Zrekompensowały one m.in. niepełną realizację dochodów z tytułu wzrostu efektywnej stawki VAT.

Dochody z podatku akcyzowego – zrealizowane dochody w 2006 r. wyniosły 42.078,0 mln zł, tj. 98,6% planu. Było to wypadkową wyższej od zakładanej realizacji planu akcyzy od paliw silnikowych (dochody wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 6,4%, pomimo redukcji stawki akcyzy na benzyny bezołowiowe) oraz niższych od zakładanych wpływów akcyzowych z opodatkowania:

- samochodów osobowych (skutek niewprowadzenia zmian założonych na etapie planowania),
- wyrobów tytoniowych (inne od założeń skutki finansowe wprowadzonych podwyżek stawek podatkowych),
- olejów opałowych (sprzedaż niższa od prognoz),
- energii elektrycznej (nie nastąpiło dostosowanie regulacji prawnych w zakresie opodatkowania energii elektrycznej do wymogów UE²³).

Dochody z podatku od gier – mimo niewykonania planu (99,4%) odnotowano wysoką dynamikę wpływów w stosunku do 2005 r. (113,0%). Dynamika ta wynika ze wzrostu przychodów do opodatkowania od gier w kasynach, w salonach automatów oraz

²³ Art. 18 a pkt 9 dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (DzU UE.L.03.283.51).

w automatach o niskich wygranych oraz wyższych stawek zryczałtowanego podatku od gier urządzanych na automatach o niskich wygranych.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych – zostały zrealizowane poniżej planu (96,1%) pomimo lepszego od założeń salda rozliczeń za 2005 r.²⁴ Niższe od planu dochody wynikały z niższego od przyjętego do opracowania prognozy wykonania dochodów 2005 r., a także niższych niż oczekiwano wpływów z zaliczek w 2006 r. Wpływy²⁵ z podatku dochodowego od banków i pozostałych instytucji finansowych (rozdział 75602) wzrosły o 3,0% w stosunku do wykonania 2005 r., podczas gdy wpływy od pozostałych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (rozdział 75603) były wyższe o 25,7% w porównaniu do zrealizowanych w 2005 r.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych – plan wpływów został przekroczony o 7,2%:

- dochody z działalności gospodarczej opodatkowanej według stawki podatkowej 19% były wyższe od planu o 27,8%,
- opodatkowane zryczałtowanym podatkiem były wyższe o 23,2%,
- pozostałe dochody, których udział w dochodach z tego podatku wynosi 65,6% były niższe o 0,3%.

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 5.502,1 mln zł, tj. 119,4% prognozy. Przekroczenie planu dochodów było skutkiem wyższych (o 70,4%) dochodów jednostek budżetowych oraz dochodów kwalifikowanych do pozostałych dochodów niepodatkowych (o 57,6%).

Wykonanie dochodów niepodatkowych w 2006 r. było niższe w porównaniu do 2005 r. o 34,4%, na co miała wpływ niższa (o 3.010,0 mln zł) wpłata z zysku NBP. Realizację dochodów niepodatkowych w podziale na poszczególne źródła przedstawia poniższa tabela:

L.p	Wyszczególnienie	Wykonanie 2005	2006		5:3	5:4	5-4
			Plan	Wykonanie			
			w mln zł				
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Dochody niepodatkowe, z tego:	8.172,8	4.609,6	5.502,2	67,3	119,4	892,6
1.1	Dochody z cła	1.270,6	1.257,0	1.385,9	109,1	110,3	128,9
1.2	Wpłaty z zysku NBP	4.168,0	1.168,5	1.158,0	27,8	99,1	-10,5
1.3	Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP oraz dywidendy	837,8	800,0	967,8	115,5	121,0	167,8
1.4	Dochody jednostek budżetowych	1.091,6	579,4	987,2	90,4	170,4	407,8
1.5	Pozostałe dochody niepodatkowe	408,8	380,9	600,2	146,8	157,6	219,3
1.6	Wpłaty do budżetu państwa z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu z Schengen	396,0	423,8	403,1	101,8	95,1	-20,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

²⁴ Podatek do zwrotu i podatek do zapłaty.

²⁵ Wpływy podatkowe po pomniejszeniu o udziały jednostek samorządu terytorialnego stanowią dochody budżetu państwa, udziały we wpływach z CIT pozostały na poziomie z roku 2005 i wyniosły 24,01%.

Dochody z cel były wyższe od planu o 10,3%, pomimo niższego od założeń kursu euro (o 2,0%) oraz niższej efektywnej stawki celnej (o 0,22 pkt proc.) – przekroczenie planu było wynikiem zbyt ostrożnego ustalenia prognozy wartości importu spoza obszaru krajów UE (wyższy od założeń o 39,4%).

Dochody z **wpłaty z zysku NBP** wyniosły 99,1% planu. Zysk NBP za rok 2005 był niższy o 72,2% od osiągniętego za 2004. Wysoki zysk w 2004 r. uzyskany został w wyniku zmiany zasad rachunkowości NBP²⁶. W warunkach porównywalnych wpłata zysku w 2006 r. była faktycznie wyższa niż w 2005 r. Poprawa wyniku NBP (w porównaniu do osiągniętego w 2004 r. w warunkach porównywalnych) była rezultatem przede wszystkim wzrostu wyniku z tytułu odsetek, dyskonta i premii oraz wyniku z operacji finansowych, a także niższych kosztów wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi oraz pozostałych kosztów administracyjnych.

Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych oraz dywidend wyniosły 121% kwoty prognozowanej i były wyższe od wykonanych w 2005 r. o 15,5%. W porównaniu do lat ubiegłych trafność prognozy dochodów na 2006 r. poprawiła się, w 2005 roku niedoszacowanie dochodów wyniosło – 73,4%, w 2004 r. – 391,3%, a w 2003 – 94,4%. Jednak nadal aktualny pozostaje wniosek pokontrolny dotyczący wykorzystywania, w celu poprawy jakości prognoz, informacji o wynikach działalności gospodarczej jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych, a także o kształtowaniu się liczby podmiotów zobowiązanych do wpłat z zysku oraz wykazów podmiotów, które zrealizowały w ostatnich latach najwyższe wpłaty, poprzez systemy informatyczne funkcjonujące w resorcie.

Dochody jednostek budżetowych uzyskane przez Centralę Ministerstwa Finansów, izby i urzędy skarbowe, izby celne oraz urzędy kontroli skarbowej wyniosły 170,4% kwoty planowanej. Na przekroczenie prognozy dochodów miały wpływ przede wszystkim nieplanowane zwroty środków (z 2005 r.) na realizację wydatków niewygasających, niewykorzystanych przez dysponentów budżetu państwa w terminach określonych przez Radę Ministrów. Nie uzyskano zaplanowanych dochodów z tytułu refinansowania przez Unię Europejską wydatków poniesionych na realizację programów i projektów

²⁶ Jednorazowym czynnikiem, który wpłynął na wielkość zysku NBP w 2004 r., była zmiana zasad rachunkowości, dokonana przez Radę Polityki Pieniężnej. Podwyższyła ona wynik finansowy banku o 3.588,0 mln zł. Na skutek tej zmiany: pozostałe do spłaty odsetki skapitalizowane od kredytów refinansowych zostały zaliczone do wyniku finansowego (2.215,6 mln zł), będące w posiadaniu NBP papiery wartościowe w walutach obcych zostały wycenione zgodnie z wartością rynkową (1.035,0 mln zł), uzyskano przychody z tytułu dodatnich różnic kursowych od aktywów i zobowiązań wyrażonych w walutach obcych (337,4 mln zł).

współfinansowanych środkami z UE funduszami strukturalnymi (w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektu e-Deklaracje). Dochody wyniosły jedynie 14,6% planu. Zdaniem NIK, już na etapie planowania przyjęto prognozę dochodów i założono realizację współfinansowanych przez UE projektów zbyt optymistycznie. Nie uwzględniono w harmonogramie wydatków czasu niezbędnego na przewidziane prawem środki odwoławcze przy udzielaniu zamówień publicznych.

Pozostałe dochody niepodatkowe zostały zrealizowane na poziomie 157,6% prognozy. Dochody były wyższe od wykonanych w 2005 r. o 46,8%. Na poziom wykonania pozostałych dochodów niepodatkowych największy wpływ miały odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat. Dochody te zostały pomniejszone o odsetki (172,2 mln zł) za nieterminowe rozliczenia płacone przez urzędy obsługujące organy podatkowe zgodnie z §18 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r.²⁷ W 2006 r. pozostałe dochody niepodatkowe zostały zwiększone o kwotę określającą wpływy do wyjaśnienia, które stanowią saldo nadpłat i należności z tytułu dochodów gmin, pobieranych przez urzędy skarbowe.

Wpłaty do budżetu państwa z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu z **Schengen** zostały zrealizowane w 95,1%. Niższe od planu wykonanie dochodów to skutek niższego (od założeń) kursu euro w momencie wpływu środków na rachunek Ministerstwa Finansów w grudniu 2006 r.²⁸

Nieuregulowane należności budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty ogółem części 19 według stanu na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 19.526,4 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2005 r. wzrosły o 6,9%. Zaległości netto na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 18.100,7 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2005 r. o 8,6%.

Nieuregulowane należności przedstawia poniższa tabela:

²⁷ W sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną. DzU nr 116, poz. 783.

²⁸ Zakładano kurs 3,9729 PLN/EURO, zrealizowano przy kursie 3.7789 PLN/EURO.

Lp.	Rodzaj podatku	Należności pozostałe do zapłaty na 31 grudnia		Należności, których termin płatności upłynął (zaległości netto)		Różnica 4-3	Różnica 6-5	4:3	6:5
		2005	2006	2005	2006				
		w mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Ogółem w tym	18.265,7	19.526,4	16.673,8	18.100,7	1.260,7	1.426,9	106,9	108,6
2.	podatkowe z tego:	16.667,7	17.930,1	15.267,1	16.668,0	1.262,4	1.400,8	107,6	109,2
2.1.	od towarów i usług	9.506,1	9.787,5	8.789,1	9.186,5	281,4	397,4	103,0	104,5
2.2	akcyzowy	2.816,7	3.595,0	2.526,4	3.301,7	778,3	775,3	127,6	130,7
2.3	od gier	23,2	15,0	21,0	14,2	-8,2	-6,9	64,6	67,4
2.4.	dochodowy od osób prawnych	1.258,2	1.272,5	1.089,5	1.130,7	14,2	41,2	101,1	103,8
2.5.	dochodowy od osób fizycznych	2.957,4	3.172,3	2.735,3	2.947,7	214,9	212,4	107,3	107,8
2.6.	Zniesione	106,0	87,8	105,8	87,2	-18,2	-18,6	82,8	82,4
3.	niepodatkowe	1.598,0	1.596,3	1.406,7	1.432,7	-1,7	26,1	99,9	101,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Stan zaległości podatkowych na koniec 2006 r. był wyższy niż na koniec 2005 r. o 9,2%. Tempo wzrostu zaległości podatkowych było wyższe niż w poprzedzającym okresie (w 2005 r. – 3,7%), ale niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych (12,8%).

Zaległości w podatku akcyzowym wzrosły o 30,7%²⁹, w tym zaległości powstałe w wyniku przypisów należności dokonanych po kontrolach przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej o 68,8%³⁰. Wzrost zaległości w podatku akcyzowym był wynikiem ujawnienia istotnych nieprawidłowości, w tym oszustw podatkowych, a egzekucja tak przypisanych kwot była często trudna lub niemożliwa. Jednak niska efektywność egzekucji zaległości poza przyczynami niezależnymi od jednostek podległych Ministrowi Finansów, była spowodowana również nieskutecznością organów egzekucyjnych oraz błędami w jego działaniu.

Łącznie należności podatkowe, na których dochodzenie organy skarbowe i celne nie mają wpływu (objęte postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściąganie) stanowiły w 2006 r. kwotę 3.719,1 mln zł, tj. 20,7% globalnej kwoty należności (w 2005 r. – 3.859,3 mln zł, tj. 23,2%) i w stosunku do 2005 r. zmniejszyły się o 3,6 punktu proc., przy czym w podatku akcyzowym były wyższe o 28,0%, a dla VAT, PIT i CIT łącznie niższe 7,4%. W tej grupie należności w postępowaniach ugodowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 2.740,0 mln zł (w 2005 r. – 2.779,6 mln zł).

²⁹ W 2005 r. o 9,2%, w 2004 r. o 64,9%.

³⁰ Według danych Ministerstwa Finansów 76,3% zaległości w podatku akcyzowym na koniec 2006 r. (tj. na kwotę 2.518,3 mln zł) stanowiły zaległości powstałe w wyniku przypisów należności dokonanych po kontrolach przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej. W porównaniu do stanu na dzień 31.12.2005 r. zwiększyły się o 68,8% (tj. o 1.026,2 mln zł).

Kształtowanie się zaległości podatkowych zależy między innymi od skuteczności egzekucji prowadzonej w urzędach skarbowych i izbach celnych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych, łącznie dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i izby celne, obniżył się w 2006 r. o 0,6 punktu procentowego tj. z 19,7% w 2005 r. do 19,1%. Natomiast wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych poprawił się w 2006 r. o 0,6 punktu procentowego, z 42,7% w 2005 r. do 43,3%. Wzrosła prowadzona przez urzędy skarbowe skuteczność egzekucji zaległości w PIT i CIT. Skuteczność egzekucji zaległości podatkowych³¹ przedstawia poniższa tabela:

kwoty w mln zł

Wyszczególnienie	2005			2006		
	Ogółem	Urzędy Skarbowe	Izby Celne	Ogółem	Urzędy Skarbowe	Izby Celne
<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi	9 048,1	7 554,7	1 493,5	9 977,7	8 008,9	1 968,8
Kwota wyegzekwowanych zaległości	1 784,0	1 743,3	40,7	1 905,1	1 880,0	25,1
Wskaźnik efektywności egzekucji	19.7%	23.1%	2.7%	19.1%	23.5%	1.3%
Tytuły wykonawcze do załatwienia (tys.)	2 997,1	2 976,4	20,7	3 026,8	2 996,0	30,9
Tytuły wykonawcze załatwione (tys.)	1 278,8	1 273,4	5,4	1 311,1	1 302,9	8,2
Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych	42.7%	42.8%	26.1%	43.3%	43.5%	26.7%

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kwota nieuregulowanych należności w VAT objęta tytułami wykonawczymi w postępowaniach egzekucyjnych w 2006 r. wyniosła 5.456,0 mln zł i w stosunku do 2005 r. była wyższa o 6,8%. Kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 1.252,4 mln zł i zwiększyła się o 2,7%. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z VAT zmniejszył się z 23,9% w 2005 r. do 23,0% w 2006 r., a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych był na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego i wyniósł 41,8% (w 2005r. – 41,7%). Szczególnie niekorzystne relacje utrzymywały się dla zaległości w podatku akcyzowym. Kwota zaległości w tym podatku objęta tytułami wykonawczymi w 2006 r. wyniosła 1.967,3 mln zł i była wyższa niż w roku 2005 o 19,6%, natomiast kwota wyegzekwowanych zaległości (19,8 mln zł) stanowiła 44,1% wykonania 2005 r. W efekcie wskaźnik efektywności egzekucji zaległości obniżył się o 1,7% porównaniu do wykonanego 2005 r. i wyniósł 1,0%, a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wyniósł 28,6% (w 2005 r. – 28,8%).

W 2006 r. zmniejszyła się kwota należności podatkowych, które zostały umorzone z 293,6 mln zł (2005 r.) do 150,2 mln zł, w tym umorzenia z urzędu – 105,9 mln zł,

³¹ Dane dla urzędów skarbowych obejmują zaległości w VAT, PIT, CIT, podatku akcyzowym, podatku od gier oraz podatkach zniesionych, a dla izb celnych zaległości w VAT (od importu) oraz w podatku akcyzowym.

a umorzenia z ustaw restrukturyzacyjnych – 31,0 mln zł. Umorzono należności podatkowe 65.887 podatników.

Odpisane ze względu na przedawnienie zaległości podatkowe w 2006 r. wyniosły 932,1 mln zł (z tego w urzędach skarbowych 648,5 mln zł, a w izbach celnych 283,6 mln zł), ich kwota była wyższa niż w roku 2005 o 204,1 mln zł³². Znaczną część tych kwot stanowiły zaległości podatkowe przedawnione w odległych latach, a ujawnione w wyniku porządkowania przez urzędy skarbowe i celne ewidencji zaległości podatkowych w reakcji na zalecenia Ministra Finansów, po kontroli NIK w Izbie Skarbowej w Warszawie (w IV kwartale 2004 r.).

NIK wskazała na niewystarczającą sprawność organów podatkowych i egzekucyjnych oraz niedostateczny nadzór Ministra Finansów nad podległymi organami po przeprowadzonych w II półroczu 2006 r. kontrolach w 16 izbach skarbowych, 19 urzędach skarbowych, izbach celnych oraz Ministerstwie Finansów w zakresie przedawniania się zaległości podatkowych w latach 2004 – 2005 i w I półroczu 2006 r. Kontrole te wykazały, że organy skarbowe i celne zaniżyły wykazaną kwotę przedawnień (1.527,4 mln zł) o 57,1 mln zł, a także opóźnienia w dokonywaniu odpisu przedawnionych należności na kwotę co najmniej 119,4 mln zł. Zaniżenie faktycznej wielkości przedawnień, skutkowało wykazywaniem w sprawozdaniach wyższych od rzeczywistych kwot zaległości podatkowych, a brak rzetelnych danych o rozmiarach i przyczynach przedawnień należności podatkowych, utrudniał Ministrowi Finansów prowadzenie skutecznego nadzoru.

Ministerstwo Finansów, prowadziło wprawdzie w roku 2006, monitorowanie skali przedawnień zaległości oraz jednorazowo zgromadziło informacje o przyczynach tych przedawnień, ale dopiero w 2007 r. rozpoczęło prace nad budową systemu umożliwiającego stałe monitorowanie przyczyn przedawnień. Podjęło działania, z termin realizacji do końca 2007 r., w zakresie rozbudowy funkcjonalności hurtowni danych WHTAX.

W 2006 r. w wyniku uchylecia błędnych decyzji organów podatkowych wypłacono z dochodów 169,6 mln zł odsetek (w 2005 r. – 195,6 mln zł). W ocenie NIK kwota ta pozostaje nadal wysoka i wprawdzie – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów – pomniejsza dochody, to powstaje pytanie czy faktycznie powinna być płacona z dochodów a nie wydatków budżetu państwa. Ministerstwo Finansów rozpoczęło w 2006 r. monitorowanie decyzji wydanych w następstwie kontroli skarbowych i podatkowych³³ oraz

³² W roku 2005 w urzędach skarbowych odpisano 623,4 mln zł, a w izbach celnych 104,6 mln zł.

³³ Przeprowadzonych przez urzędy skarbowe.

uchylonych przez organy drugiej instancji i sądy administracyjne. Jednak ze względu na zbyt krótki okres zbierania danych nie można ocenić prawidłowych decyzji wydanych w 2006 r. Poza tym, Ministerstwo do oceny pracy urzędów skarbowych wprowadziło między innymi wskaźnik efektywności kontroli podatkowych³⁴. W roku 2006 wyniósł on 50,3% i był lepszy od osiągniętego w 2005 r. o 3,6 punktu procentowego, może to wskazywać na poprawę skuteczności w zakresie przygotowania kontroli oraz typowania podmiotów do kontroli. W roku 2006 przeprowadzonych zostało 173,3 tys. kontroli podatkowych, tj. o 18,5 tys. mniej niż w 2005 r.

Na koniec grudnia 2006 r. nieuregulowane należności z tytułu cel (§ 006) wyniosły 692,1 mln zł, w tym zaległości 618,6 mln zł. W porównaniu do 2005 roku nastąpił wzrost zaległości o 5,9 mln zł, tj. o 1,0%, przy niższych należnościach o 1,3%. Według stanu na koniec roku wzrosła z 19 (2005 r.) do 22 liczba dłużników posiadających zadłużenie z tytułu cła w kwocie ponad 5 mln zł każdy, łącznie na kwotę 211,5 mln zł (2005 r. – 229,9 mln zł). Źródłem zaległości (62,5%) były nieprawidłowości stwierdzone przez izby celne w wyniku powtórnej kontroli celnej. W 2006 r. wskaźnik efektywności egzekucji obniżył się z 1,9% do 1,4%, a przedawnienia wyniosły 14,6 mln zł.

Po przeprowadzonej w II półroczu 2006 r. w 15 izbach celnych oraz Ministerstwie Finansów kontroli³⁵ egzekwowania zaległości podatkowych i celnych NIK stwierdziła, że przyczynami niskiej skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych i celnych było między innymi:

- wykonywanie przez komórki egzekucyjne w izbach celnych czynności zarówno wierzyciela jak i organu egzekucyjnego,
- zbyt późne podejmowanie postępowań podatkowych i egzekucyjnych,
- niewykorzystywanie w możliwym zakresie takich instrumentów prawnych, jak zabezpieczanie wykonania zobowiązań podatkowych i celnych oraz odpowiedzialność osób trzecich,
- brak motywacyjnego systemu wynagradzania dla pracowników komórek egzekucyjnych w izbach celnych (poborców jak i pracowników referatów komórek egzekucyjnych).

Ponadto NIK negatywnie oceniła nadzór Ministra Finansów nad egzekwowaniem zaległości podatkowych i celnych. Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło

³⁴ Wskaźnik efektywności kontroli: udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli.

³⁵ Egzekwowania zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną w latach 2004 – 2005 i w I półroczu 2006 r.

kompleksowej oceny egzekwowania zaległości celnych i podatkowych przez izby celne, pomimo iż dysponowało danymi wskazującymi na systematyczne pogarszanie się jej skuteczności. Nie podjęto też żadnych działań organizacyjnych i prawnych w celu usprawnienia pracy służb celnych. Miało to istotny wpływ na sprawność i skuteczność egzekwowania należności celnych i podatkowych w okresie objętym kontrolą. Wprowadzenie w 2005 r. do systemu „ZEFIR”³⁶ modułu „Egzekucja” nie usprawniło w sposób znaczący pracy w komórkach egzekucyjnych izb celnych, a tym samym nie przyczyniło się do poprawy egzekucji. Powodem było niewprowadzenie do systemu znacznej części tytułów wykonawczych i niekompletność danych o podejmowanych czynnościach egzekucyjnych. Moduł „Egzekucja” nie posiadał funkcji generowania standardowych raportów niezbędnych do opracowania sprawozdań i informacji z zakresu egzekucji administracyjnej. W tej sytuacji konieczne było odrębne zbieranie i przetwarzanie danych w izbach celnych.

3.3.2. Wydatki

W ustawie budżetowej na rok 2006 ustalono wydatki w części 19 w wysokości 4.507,9 mln zł. W ciągu 2006 r. wydatki zostały zwiększone o 276,4 mln zł do łącznej wysokości 4.784,3 mln zł, w tym środkami z rezerw celowych o 276,4 mln zł i z rezerwy ogólnej o 0,05 mln zł. Zwiększenie wydatków z rezerw oraz przeniesienia wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej przeprowadzone były zgodnie z obowiązującym prawem oraz celowo. Realizację wydatków budżetowych prezentują dane zawarte w załączniku nr 2 do informacji.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.753,8 mln zł i w stosunku do kwoty zaplanowanej stanowiły 99,4 %. W porównaniu do 2005 roku wydatki były wyższe o 178,2 mln zł, tj. o 3,9%. Środki z rezerw budżetowych na sfinansowanie wydatków zostały wykorzystane 98,7% (272,9 mln zł³⁷), zgodnie z przeznaczeniem. Plan wydatków uwzględniał 9 działów klasyfikacji budżetowej, największe kwoty wydatkowano w działach 750 – Administracja publiczna (90,8%), 756 – Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej (4,6%) oraz 758 – Różne rozliczenia (4,0%).

³⁶ ZEFIR – zintegrowany informatyczny system obsługi administracji celnej.

³⁷ W tym wydatki niewygasające 10,4 mln zł.

Dział 750-Administracja publiczna

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.316,5 mln zł, tj. 99,3 % planu po zmianach, z tego w rozdziałach: 75009 – Urzędy skarbowe (2.298,6 mln zł), 75013 – Izby i urzędy celne (939,9 mln zł), 75010 – Urzędy kontroli skarbowej (449,7 mln zł), 75008 – Izby skarbowe (261,2 mln zł), 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (244,5 mln zł).

Z wydatków bieżących (4.126,0 mln zł) 88,0% środków przeznaczonych zostało na sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi oraz składką na PFRON i odpisem na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (3.669,8 mln zł), pozostałe środki przeznaczono na bieżące utrzymanie jednostek (usługi teleinformatyczne, zakup energii, materiałów, usługi remontowe, na szkolenia, podróże służbowe).

Wydatki majątkowe w dziale wyniosły wraz z wydatkami niewygasającymi 163,3 mln zł³⁸, tj. 96,7% planu po zmianach.. Wydatkowano w 2006 r. na inwestycje izb skarbowych – 13,5 mln zł, urzędów skarbowych – 50,3 mln zł, urzędów kontroli skarbowej – 2,2 mln zł, izb i urzędów celnych – 30,0 mln zł oraz Centrali MF – 12,3 mln zł.

W planie inwestycyjnym ustalono wydatki majątkowe w wysokości 163,8 mln zł³⁹. W ciągu 2006 roku wydatki te zostały zwiększone do 168,8 mln zł, w wyniku uruchomienia środków z rezerw celowych (3 decyzje – 12,7 mln zł) oraz przeniesień (dokonanych 36 decyzjami Ministra Finansów) polegających na zmniejszeniu wydatków (o 24,6 mln zł) i zwiększeniu (o 16,9 mln zł). Zrezygnowano z realizacji dwóch zadań:

- a) budowy Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych (4,0 mln zł), gdyż zadanie to zostało zaplanowane bez określenia wymagań dotyczących obiektu oraz struktury organizacyjnej Ośrodka; inwestor nie był przygotowany do realizacji tego przedsięwzięcia, pomimo że zamiar budowy istnieje już od 2002 r.; do końca 2006 r. nie została wypracowana ostateczna koncepcja inwestycji;
- b) budowy siedziby Urzędu Skarbowego Piaseczno – na kwotę 0,5 mln zł.

Zmniejszony został plan jedenastu zadań budownictwa inwestycyjnego, w tym m.in.: IS w Lublinie z 1,5 mln zł do 0,4 mln zł, IS we Wrocławiu z 2,5 mln zł do 1,5 mln zł, US w Pińczowie z 2,0 mln zł do 0,6 mln zł, US w Iławie z 1,7 mln zł do 0,8 mln zł, US Wrocław Śródmieście z 2,0 mln zł do 0,5 mln zł.

³⁸ tj. 99,8% w wydatkach majątkowych cz. 19, pozostałe 0,2% (0,4 mln zł) zaplanowano i wykonano w dziale 801 (na modernizację Ośrodka Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Otwocku). Wydatki majątkowe w cz. 19 wyniosły 163,7 mln zł.

³⁹ W dziale 750.

Do planu zadań budownictwa inwestycyjnego wprowadzono 41 nowych zadań (m.in.: IS w Warszawie – 121 tys. zł, I - US w Białymstoku – 152 tys. zł, US w Cieszyńie – 412 tys. zł, US w Bełchatowie – 297 tys. zł, US w Złotowie – 427 tys. zł, UKS w Gdańsku – 150 tys. zł, UC w Radomiu – 320 tys. zł).

W 2006 r., podobnie jak w latach poprzednich, plan wydatków majątkowych był wielokrotnie zmieniany. W ocenie NIK odstąpienie od budowy Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych świadczy o niecelowym umieszczeniu tego zadania, po raz kolejny, w planie wydatków inwestycyjnych, a także braku rzetelności i analizy celowości na etapie zgłaszania zadania do projektu ustawy budżetowej. Dokonywanie tak licznych zmian w planie świadczy również o mało wnikliwym analizowaniu, na etapie tworzenia projektu budżetu, zadań zgłaszanych przez podległe jednostki pod względem możliwości ich realizacji.

Faktycznie wydatkowano w 2006 r.⁴⁰ na inwestycje (§ 605) - 70,9 mln zł oraz zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 606) – 37,4 mln zł, przeznaczając środki na modernizację, rozbudowę i wykup obiektów (65,3 mln zł), z tego dla izb skarbowych – 3,1 mln zł, urzędów skarbowych – 47,9 mln zł, urzędów kontroli skarbowej – 0,2 mln zł, izb i urzędów celnych – 12,6 mln zł oraz Centrali MF – 1,5 mln zł. Nakłady te pozwoliły na zakończenie 42 zadań i uzyskanie przyrostu powierzchni użytkowej ponad 3,8 tys. m².

Kontrolą objęto wydatki w kwocie 16,9 mln zł (poniesione na modernizację i remonty obiektów, na zakup sprzętu, oprogramowania i usług informatycznych, sprzętu organizacyjno-technicznego, samochodów, na szkolenia dla funkcjonariuszy służby celnej i korpusu służby cywilnej, na obsługę wyjazdów służbowych), stanowiące 0,4% wydatków w dziale 750. Ministerstwo Finansów środki te wykorzystało zgodnie z przeznaczeniem, w granicach kwot ujętych w planie po zmianach. Zbadanie 13 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 3,7 mln zł wykazało, że postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zastrzeżenia NIK dotyczą wydatków poniesionych na prowadzenie przez jedną z firm informatycznych, na rzecz izb i urzędów celnych, asysty technicznej. Stwierdzono, że za wykonanie tego samego rodzaju usług (asysty technicznej) świadczonych przez różnych wykonawców umowy przewidywały stosowanie dwóch form płatności „z dołu” i „z góry”. Wydatki za prowadzenie asysty technicznej oprogramowania (na kwotę 3,2 mln zł) zostały poniesione za rok z góry. W dniu 29 marca 2006 r. Ministerstwo Finansów dokonało płatności za Abonament za Asystę Techniczną prowadzoną do dnia

⁴⁰ Bez wydatków niewygasających.

31 marca 2007 r. W ocenie NIK stosowanie takiej formy płatności nie jest korzystne dla budżetu, jednak według wyjaśnień Ministerstwa Finansów z firmą tą nie można było wynegocjować innej formy płatności.

Wydatki niewygasające

Wydatki 2005 r. przeniesione do realizacji w 2006 r. (38,6 mln zł⁴¹) zostały wykorzystane w 67,4% (26 mln zł), w tym w Ministerstwa Finansów – 24,5 mln zł i jednostkach podległych – 1,5 mln zł. NIK nie zgłasza uwag do realizacji tych wydatków.

Do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2006 r. zgłoszono zadania na łączną kwotę 61,2 mln zł⁴². W porównaniu z rokiem 2005 wydatki niewygasające wzrosły o 53,8%. Wzrost ten wynikał z niecelowego zgłoszenia wydatków w kwocie 32,6 mln zł na realizację dwóch zadań dotyczących projektu e-Deklaracje⁴³. Minister Finansów, zgłaszając to zadanie w listopadzie 2006 r., nie uwzględnił czasu niezbędnego do przeprowadzenia procedury odwoławczej wynikającej z ustawy – Prawo zamówień publicznych. Brak podpisanych do końca pierwszego kwartału 2007 r. umów, w związku ze składanymi przez oferentów protestami i odwołaniami, potwierdził nierealność wykonania tych zadań do 30 czerwca 2007 r.

Wydatki na współfinansowanie i prefinansowanie zadań realizowanych ze środków Unii Europejskiej

Wydatki zaplanowane w kwocie 83,4 mln zł⁴⁴, (na współfinansowanie⁴⁵ – 27,3 mln zł oraz na prefinansowanie⁴⁶ – 56,1 mln zł) zostały zrealizowane w 86,4%. Z tego na:

- współfinansowanie zadań realizowanych ze środków bezzwrotnych UE w ramach programów przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych, środków przejściowych (Transition Facility) – 25,1 mln zł; faktycznie w 2006 r. wydatkowano – 10,9 mln zł, pozostałą kwotę przeniesiono do wykorzystania w 2007 r.,

⁴¹ tj. 97,0% w wydatkach niewygasających cz. 19 w 2005 r., pozostałe 3% (1,2 mln zł) ujęte w dziale 756 zostały wykorzystane w 83,3% (wyniosły 1,0 mln zł).

⁴² Do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2006 r. zgłoszono tylko wydatki w dziale 750.

⁴³ Na zakup infrastruktury warstwy centralnej systemu POLTAX (związany z dostosowaniem systemów skarbowych e-Deklaracje), na dostawę komponentów i wdrożenia usług Platformy Integracyjnej oraz Systemu Monitorowania Dokumentów.

⁴⁴ W całości zaplanowane i wykonane w dziale 750.

⁴⁵ Finansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE (z czwartą cyfrą „2”), finansowanie programów i projektów realizowanych ze środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną (z czwartą cyfrą „9”) oraz finansowanie innych środków bezzwrotnych, w tym m.in. z grantów, z darowizn... (z czwartą cyfrą „6”).

⁴⁶ Finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną (paragrafy z czwartą cyfrą 8).

- prefinansowanie zadań współfinansowanych ze środków UE – 47,0 mln zł, z czego 9,3 mln zł przeniesiono do wykorzystania w 2007 r.

W latach 2005-2006 dysponent części 19 uzyskał pięć zapewnień dofinansowania realizacji przedsięwzięć (dwa w 2005 r. i trzy w 2006 r.) na programy i projekty realizowane w latach 2006–2007 z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na łączną kwotę 69,8 mln zł.

Wydatki na współfinansowanie i prefinansowanie zadań z udziałem środków UE zrealizowano w 86,4%, jednak środki wydatkowane w 2006 r. stanowiły tylko 24,3% kwoty planowanej. Przyczyną niskiej realizacji było niewystarczające monitorowanie zadań ujętych w planie i ograniczone stosowanie dopuszczanej prawem formy zapewnienia⁴⁷. Badania kontrolne wykazały, że żadna jednostka organizacyjna Ministerstwa, nie gromadzi ani nie analizuje kompleksowych danych umożliwiających ocenę realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE i innych źródeł zagranicznych. Zdaniem NIK istnieje potrzeba prowadzenia takich analiz, zarówno w zakresie danego roku, jak i w perspektywie wieloletniej. Dane te Ministerstwo Finansów powinno wykorzystywać przy planowaniu wydatków oraz korzystaniu z formy zapewnienia. Zapewnienia umożliwiają rozpoczęcie procedury zamówień publicznych bez ujmowania wydatków w planie jednostki i konieczności ich zgłaszania do wykazu wydatkach niewygasających z upływem roku budżetowego, w przypadku przedłużającej się procedury zamówień publicznych. W ocenie NIK wykorzystywanie przez Ministerstwo Finansów zapewnień w szerszym zakresie, mogłoby ograniczyć wielkość wydatków niewygasających.

Dział 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem

Wydatki w całości zostały zrealizowane w rozdziale 75647 – Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych i wyniosły 219,9 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Wydatki bieżące (219,6 mln zł) zostały wykorzystane między innymi przez Ministerstwo Finansów na zakup banderoli, druków i formularzy VAT, PIT, CIT, NIP (127,1 mln zł) oraz na wypłatę kar i odszkodowań na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (24,0 mln zł), z tego 22,6 mln zł na wypłatę odszkodowań na rzecz kościelnych osób prawnych w związku z niemożnością dokonania regulacji

⁴⁷ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. (DzU nr 140, poz. 1174) i 21 lipca 2006 r. (DzU 134, poz. 940).

majątkowych przewidzianych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸.

Badaniem objęto 11,1% wydatków w dziale (24,3 mln zł – poniesione na odszkodowania dla Kościoła Katolickiego oraz na dystrybucję znaków opłaty skarbowej), które Ministerstwo Finansów wykorzystało w sposób celowy i zgodnie z planem.

Dział 758 – Różne rozliczenia

Ustalone w planie wydatki 0,5 mln zł, w trakcie roku zostały zwiększone środkami z rezerw celowych o 188,3 mln zł do łącznej wysokości 188,8 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 188,4 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Wydatki w tym dziale to dotacje i subwencje dla partii politycznych i komitetów wyborczych, które zostały zrealizowane w rozdziale 75823 – Partie polityczne (187,7 mln zł) i rozdziale 75824 – Komitety wyborcze (0,7 mln zł). Wydatki te zostały przeznaczone na dotację podmiotową z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 2580) – 102,3 mln zł, subwencję dla partii politycznych (§ 2700) – 86,0 mln zł oraz pokrycie kosztów sporządzenia opinii i raportów z badania 29 sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych (§ 4300) – 78,4 tys. zł.

Zobowiązania

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 271.552 tys. zł, w porównaniu do poprzedniego roku zobowiązania ogółem wzrosły o 5,6%. Znacznie zmniejszyły się zobowiązania wymagalne z 216 tys. zł w 2005 r. do 3 tys. zł. Z łącznej kwoty zobowiązań wymagalnych 80,0% (2,3 tys. zł) stanowiły zobowiązania Centrali MF z tytułu opóźnień w zapłacie trzech faktur za pisemne tłumaczenia, z których dwie wpłynęły do Ministerstwa po terminie płatności, a trzecia została z winy pracownika przetrzymana w komórce merytorycznej.

Zobowiązania wymagalne jednostek resortu wyniosły 0,6 tys. zł, w tym 0,3 tys. zł – Izby Skarbowej w Olsztynie, z tytułu zasądzonego wyroku na rzecz właściciela parkingu depozytowego za parkowanie pojazdu, który przeszedł na własność Skarbu Państwa (zobowiązanie zostało zapłacone 30 stycznia 2007 r.) i 0,3 tys. zł – Izby Celnej w Gdyni za dwie faktury, które wpłynęły do Izby po terminie płatności.

⁴⁸ DzU z 1990 r., nr 29, poz. 154 ze zm.

W 2006 r. dokonano spłaty zobowiązań wymagalnych z roku poprzedniego w kwocie 216 tys. zł. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań nie zapłacono w 2006 r. odsetek.

3.3.3. Dotacje

Planowane wydatki na dotacje (18,0 mln zł), zostały zwiększone środkami z rezerw celowych o 102,4 mln zł do łącznej kwoty 120,4 mln zł i zostały przeznaczone na dotacje podmiotowe dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców (102,3 mln zł) oraz dotacje przedmiotowe (18,1 mln zł).

Dotacje podmiotowe

Środki na dotacje podmiotowe zostały wykorzystane w całości, zgodnie z przeznaczeniem. Minister Finansów zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej wypłacił kwotę 102,3 mln zł dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców dotacje, za mandaty posłów i senatorów uzyskane w wyborach do Sejmu i Senatu, które odbyły się 25 września 2005 r. Informacja PKW o przysługujących dotacjach wpłynęła do Ministerstwa Finansów 14 czerwca 2006 r., tj. w dniu, w którym upływał ustawowy termin jej przekazania. Skutkowało to kilkunastodniowym opóźnieniem w wypłacie dotacji.

Dotacje przedmiotowe

Środki przeznaczone na dotacje przedmiotowe zostały wykorzystane w 99,7% na:

- dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – 17,9 mln zł (z dotacji tych korzystały średnio 144 bary),
- rekompensaty wypłacane zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe – 61,2 tys. zł (wypłacono 6 przedpłat na samochody Fiat 126p).

3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2006 r. planowane w dziale 750 wyniosło 65.254 osoby, w porównaniu do 2005 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 97 osób, tj. o 0,2%. W porównaniu do limitu zatrudnienia określonego w ustawie budżetowej, przeciętne zatrudnienie było niższe o 422 osoby (o 0,6%), a w porównaniu do planu po zmianach o 1.882 osoby (o 2,8%). Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia przedstawiono w załączniku nr 3 do informacji.

NIK wskazuje na wzrost różnicy pomiędzy planowanym w 2006 r. poziomem zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem w porównaniu do 2005 r. (o 144 osoby). Różnice wykonania i planu po zmianach to między innymi skutek wprowadzanych zmian organizacyjnych w resorcie finansów oraz z długotrwałych procedur związanych z zatrudnianiem osób z korpusu służby cywilnej i służby celnej. W latach 2005–2006 obowiązywał zakaz naboru funkcjonariuszy celnych i pracowników na wolne stanowiska powstałe w wyniku fluktuacji kadr w izbach celnych w: Katowicach, Krakowie, Rzepinie, Szczecinie i Wrocławiu. W pierwszej kolejności przenoszono wakaty do izb celnych usytuowanych na granicy wschodniej. Ponadto MF zobowiązane było do zapewnienia etatów dla funkcjonariuszy przebywających na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

W 2006 r. na wynagrodzenia wydatkowano ogółem 3.053,4 mln zł tj. o 2,8% więcej niż w 2005 r. (o 84,1 mln zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2006 r. wyniosło 3.899 zł. W porównaniu do 2005 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2006 r. wzrosło o 3,0%.

3.4. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze

W części 19 funkcjonowały 4 zakłady budżetowe, w tym jeden dotowany i 10 gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. Dotację budżetową w wysokości 375 tys. zł otrzymał Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Otwocku na modernizację pomieszczeń hotelowych.

Na podstawie opracowanych przez Ministerstwo Finansów sprawozdań Rb-30 z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych i Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych ustalono, że przychody zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w 2006 r. wyniosły odpowiednio 11,4 mln zł i 20,2 mln zł, były wyższe o 1,6% i o 0,2% od kwoty planowanej (po zmianach).

Wydatki (koszty) zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wyniosły odpowiednio 11,2 mln zł i 20,0 mln zł. Koszty w zakładach budżetowych były wyższe o 1,7% od kwoty planowanej (po zmianach) oraz niższe o 6,1% niż wykonane w 2005 r. Wydatki w gospodarstwach pomocniczych były niższe o 0,9% od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 5,2% od wykonania w 2005 r. Wpłaty gospodarstw pomocniczych do budżetu – 104 tys. zł, były niższe o 25,2% od wpłat zrealizowanych w poprzednim roku,

natomiast wpłaty zakładów budżetowych – 2,3 tys. zł, były zbliżone do wpłat w 2005 r. (2,0 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w zakładach budżetowych w 2006 r. wyniosło 120 osób, w porównaniu do roku 2005 nie uległo zmianie. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 2.471,7 zł i wzrosło o 1,0% w stosunku do 2005 r.

Przeciętne zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych w 2006 r. wyniosło 144 osoby. W porównaniu do 2005 r. było niższe o 14 osób, tj. o 8,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 2.539,7 zł i zmniejszyło się o 3,2% w stosunku do 2005 r.

3.5. Rachunki dochodów własnych, fundusze motywacyjne

Dochody własne w 2006 r. wyniosły 306,4 mln zł, pochodziły głównie z opłat za czynności egzekucyjne i opłat komorniczych (305,6 mln zł) oraz odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie (0,7 mln zł). Z rachunku dochodów własnych w 2006 r. wydatkowano 250,3 mln zł z przeznaczeniem na wydatki związane z poborem podatków i prowadzeniem egzekucji administracyjnej, w tym na wynagrodzenia pracowników wykonujących egzekucję administracyjną należności pieniężnych w urzędach skarbowych (145,1 mln zł).

Wpływy na rachunki funduszy motywacyjnych w 2006 r. wyniosły 953,4 tys. zł⁴⁹, a wydatki – 850,1 tys. zł, w tym izby celne (15) zgromadziły środki w łącznej kwocie 953,4 tys. zł, a wydatkowały – 846,9 tys. zł.

3.6. Inne ustalenia kontroli

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) wykorzystywanie danych zawartych w bazie POLTAX i WHTAX przy planowaniu dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;
- 2) wypracowanie metodologii planowania dochodów z tytułu podatku od gier i poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych;

⁴⁹ Stan środków funduszy na początek roku 2006 wynosił 1.211,0 tys. zł.

Kalkulacja oceny końcowej część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Oceny wykonania budżetu części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku.

Dochody budżetowe 180.378.161,0 tys. zł + dochody własne 306.414,4 tys. zł = 180.684.575,4 tys. zł (D)

Wydatki budżetowe 4.753.849 tys. zł + wydatki z dochodów własnych 250.297,1 tys. zł = 5.004.146,1 tys. zł (W)

Łączna kwota G: 185.688.721,5 tys. zł

Waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,9731$

Waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,0269$

Z zastrzeżeniami zaopiniowano roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 19. Zastrzeżenia dotyczą zaliczenia przez urzędy skarbowe niezgodnie z § 14 ust 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w ciężar roku budżetowego 2006 kwoty 5.389,4 tys. zł zwrotów zrealizowanych w okresie przejściowym (od 1 do 20 stycznia 2007 r.) na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Skutkiem czego dochody wykazane w sprawozdaniu Rb-27 części 19 za rok 2006 były niższe o 5.389,4 tys. zł, tj. 0,003% ogółem dochodów⁵³ wykonanych.

Kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w sprawozdawczości – 5.389,4 tys. zł.

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna z nieprawidłowościami (3).

Nieprawidłowości w wydatkach: *inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym* – 32.561,9 tys. zł – niecelowe zgłoszenie do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2006 dwóch zadań⁵⁴ dotyczących projektu e-Deklaracje. Przy planowaniu tych wydatków Ministerstwo Finansów nie wzięło pod uwagę czasu niezbędnego do przeprowadzenia postępowań przetargowych, z uwzględnieniem

⁵³ Łącznie dochodów budżetowych i dochodów własnych.

⁵⁴ Na zakup infrastruktury warstwy centralnej systemu POLTAX związany z dostosowaniem systemów skarbowych e-Deklaracje oraz na dostawę komponentów i wdrożenia usług Platformy Integracyjnej oraz Systemu Monitorowania Dokumentów.

przysługujących wykonawcom środków odwoławczych, opóźniających proces zamówień publicznych. Brak podpisanych do końca pierwszego kwartału 2007 r. umów, w związku ze składanymi przez oferentów protestami i odwołaniami, potwierdził nierealność wykonania tych zadań do 30 czerwca 2007 r.

Kwota nieprawidłowości w wydatkach – 32.561,9tys. zł, tj. 0,7% wydatków⁵⁵ w części 19.

Ocena częściowa wydatków: pozytywna z nieprawidłowościami (3).

Wynik końcowy Wk: = $3 \times 0,9731 + 3 \times 0,0269 = 2.9193 + 0,0807 = 3$.

Ocena końcowa: pozytywna z nieprawidłowościami (3).

⁵⁵ Łącznie wydatków budżetowych i wydatków z dochodów własnych.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Finansów
8. Minister Sprawiedliwości