



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Piotr Kownacki

KBF-41013-1/06
P/05/033

Warszawa, 1 czerwca 2006 r.

P. dyr. A. Kpaluowski
2.06.2006 *OK*

P. dyr. J. Adorniewicz
15/06 *AK*

**Pani
Zyta GILOWSKA
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów**

Szanowna Pani Premier,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę realizacji w 2005 r. zbiorczych dochodów i wydatków budżetu państwa, planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i państwowych funduszy celowych oraz w zakresie rozdysponowania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z kontrolą, której wyniki zawarte zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 31 maja 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Pani Premier niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Dochody budżetu państwa w 2005 r. wyniosły 179.772,2 mln zł i w stosunku do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2005 były wyższe o 2,9%. Decydujący wpływ na wyższe niż planowano wykonanie dochodów miały dochody niepodatkowe, zrealizowane w kwocie wyższej o 4.418,5 mln zł od kwoty prognozowanej.

Wydatki budżetu państwa w 2005 r. (208.132,9 mln zł), zrealizowane w 99,3%, sfinansowano dochodami w 86,4%, tj. na poziomie o 3,1 punktu procentowego wyższym od założonego w ustawie budżetowej. Największy udział w ogólnej kwocie zrealizowanych wydatków stanowiły wydatki na dotacje i subwencje (48,9%). W 2005 r. po raz kolejny stwierdzono różnice pomiędzy kwotami wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wykazanymi w rocznym sprawozdaniu Rb-28 a dochodami z tego

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia

2006-06-01

MB/5/16/06/NIK/AH.

tytułu wykazanymi przez jednostki samorządu terytorialnego w rocznych sprawozdaniach Rb-27S. Wykazana w sprawozdaniu Rb- 28 kwota wydatków była o 51,9 mln zł wyższa od kwoty dochodów z tego tytułu w sprawozdaniu Rb-27S. NIK zwraca uwagę na potrzebę doprowadzenia do zgodności sprawozdań, w zakresie prezentacji danych dotyczących dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, analiza danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków w układzie paragrafowym wykazała, że w niektórych paragrafach klasyfikacji budżetowej wystąpiło przekroczenie limitów wydatków – dotyczyło to 9 części budżetu państwa, które objęte były odrębnymi kontrolami NIK. Największe przekroczenie wystąpiło, podobnie jak w 2004 r., w paragrafie 495 – różnice kursowe o 5,4 mln zł.

W 2005 r. uległa zmianie struktura zrealizowanych wydatków. Zmniejszył się udział wydatków na dotacje i subwencje z 51,4% (2004 r.) do 48,9% oraz wydatków majątkowych z 5,6% (2004 r.) do 4,9%. W wydatkach majątkowych 11,7% stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2005 r. Faktyczna realizacja tych wydatków w 7 częściach budżetu państwa nie przekroczyła 30% planu po zmianach, w tym w dwóch częściach 27 – Informatyzacja i 33 – Rozwój wsi wynosiła poniżej 2%. W ocenie NIK, świadczy to o niewystarczającym przygotowaniu przez dysponentów części budżetowych zadań planowanych do realizacji.

W porównaniu do roku 2004 nastąpił wzrost stanu zobowiązań państwowych jednostek budżetowych (o 3,5%), a zmniejszenie zobowiązań wymagalnych o 21,8%. Prezentowane w Rb-28 zobowiązania ogółem 2.516,5 mln zł, zostały zaniżone:

- o nadpłatę składki Polski do budżetu Unii Europejskiej za rok 2005, wykazaną w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej jako ujemne zobowiązanie w kwocie 337 mln zł;
- zobowiązań wojewodów z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne bezrobotnych nie pobierających zasiłku w kwocie 2,0 mln zł.

Wymaga to uregulowania sposobu prezentowania zobowiązań w sprawozdaniach budżetowych.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych wymienionych w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, wyniosło 347.111 osób, tj. 93,5% planu po zmianach centralnych. W latach 2003-2005 w tej grupie pracowników wykonanie przeciętnego zatrudnienia było niższe od planu po zmianach centralnych odpowiednio o 24.336, o 26.497 i o 23.942 osoby.

W 2005 r., pomimo zmniejszenia ilości wolnych etatów, po raz kolejny w państwowych jednostkach budżetowych zostały zawyżone wielkości planistyczne zatrudnienia, a różnice pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia a rzeczywistym jego

wykonaniem wyniosły dla członków korpusu służby cywilnej – 10.872 osoby oraz dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 12.352 osoby.

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia ogółem dla pracowników w państwowych jednostkach budżetowych w 2005 r. (16.284,8 mln zł), stanowiło 99,0% planu po zmianach centralnych (16.457,1 mln zł). W przypadku trzech części budżetu państwa (27 – Informatyzacja, 22 – Gospodarka wodna i 28 – Nauka) wystąpiło przekroczenie planowanych wydatków na wynagrodzenia. Według wyjaśnień Ministerstwa Finansów, przekroczenie limitu wynagrodzeń było spowodowane przekroczeniem limitu zatrudnienia w związku ze zmianami organizacyjnymi oraz wypłatą w ostatnich dniach grudnia odprawy emerytalnej.

Ustalenia kontroli wykazały przypadki odmiennego prezentowania wydatków na wynagrodzenia w planie i wykonaniu. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70¹ o zatrudnieniu i wynagrodzeniu w planie ujmowane są paragrafy klasyfikacji budżetowej (401-405 i 407), a w wykonaniu (401-407 i 419). Taki sposób prezentowania danych spowodował wykazanie zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia w części 29 – Obrona narodowa w kwocie wyższej od planu po zmianach centralnych o ponad 32 mln zł i od planu po zmianach dysponentów o 90,6 mln zł. Ministerstwo Finansów, w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach poinformowało, że podjęcie działania, aby w projekcie ustawy budżetowej na rok 2007 wszystkie nieścisłości związane z prezentacją wynagrodzeń, a także z rozliczaniem wykonania wydatków na wynagrodzenia zostały wyeliminowane.

Pomimo zmniejszenia się w 2005 r. kwoty wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego o 6,8%, ich stan nadal utrzymuje się na wysokim poziomie (4.361,5 mln zł). W ocenie NIK możliwość zgłaszania przez poszczególnych dysponentów wydatków do wykorzystania w roku następnym jest nadal nadużywana, a sposób weryfikacji wniosków nie eliminuje nieuzasadnionego kwalifikowania wydatków do tej kategorii.

Budżet państwa w 2005 r. wydatkował także środki, które zostały zaliczone do wydatków roku 2004. Z kwoty 4.678,8 mln zł wykorzystano 87,3%. Dysponenci nie wykorzystali 572,9 mln zł, w tym 20 dysponentów nie zgłosiło zapotrzebowania na środki w kwocie 485,9 mln zł.

¹ DzU nr 170, poz. 1426.

Minister Finansów w 2005 r. wykorzystał możliwości wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2005 r.², na podstawie którego wydał 26 decyzji o zapewnieniu dofinansowania realizacji przedsięwzięć w latach następnych, w tym z wydatków ujętych w rezerwach celowych 2006 r. na łączną kwotę 149,7 mln zł. Rozwiązanie to umożliwia rozpoczęcie procedury zamówień publicznych bez konieczności uruchamiania środków budżetowych.

Transfery z budżetu UE do Polski w 2005 r. wzrosły w stosunku do roku 2004 o 44,0% i osiągnęły wysokość 16.068,9 mln zł (4.017,4 mln euro). Saldo bieżących rozliczeń Polski z UE na 31 grudnia 2005 r. było dodatnie i wyniosło 6.223,0 mln zł (1.571,4 mln euro). Natomiast saldo rozliczeń budżetu państwa było ujemne i wyniosło 6.893,5 mln zł (1.702,8 mln euro).

Z zaplanowanych wydatków w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej w łącznej kwocie 17.035,3 mln zł (3.854,1 mln euro) na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej oraz środków przejściowych (Transition Facility) wykorzystano tylko 42,5%.

Ponadto wyniki kontroli wykazały, że:

- w załączniku nr 7 nie ujęto wszystkich programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z różnych źródeł zagranicznych i wydatków nimi finansowanych (np. 4 grantów realizowanych przez Centralę Ministerstwa Finansów),
- w załączniku nr 8 nie ujęto programów i projektów realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, pomimo ich wskazania w art.13 ust.2 ustawy budżetowej.

Zdaniem NIK obowiązujące w 2005 r. przepisy w art. 61 ust 4 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych³ nie zwalniały z konieczności ujmowania w ustawie budżetowej pełnego zestawienia tych programów.

NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez Ministra Finansów, w ramach sprawowania ogólnej kontroli realizacji wydatków budżetu państwa, monitoringu przestrzegania zasady dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planach finansowych, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień.

Szczegółowe omówienie wyników kontroli zawierające uwagi, oceny i wnioski z wykonania budżetu państwa w 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła

² Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wytycznych dotyczących dokonywania wydatków budżetu państwa na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.

³ DzU z 2003 r., nr 15, poz.148 ze zm.

w informacjach opracowanych odrębnie dla każdej części budżetu państwa oraz dla poszczególnych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Uwagi i wnioski w zakresie wykonania budżetu państwa zostaną zawarte w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r., która zostanie przekazana odrębnie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Premier o informację o sposobie wykorzystania przedstawionych uwag.

Zgodnie z treścią art. 61 ust 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Premier prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie uwag zawartych w tym wystąpieniu.

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

Łpse wyney hae cunlin

P. Kucm.