

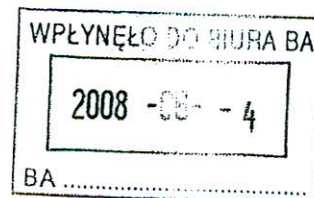


**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Stanisław Jarosz

KBF-41013-1/08
P/07/035

Warszawa, 5 czerwca 2008 r.



Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2007 r. – zbiorcze dochody i wydatki budżetu państwa, plany finansowe zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i państwowych funduszy celowych oraz rozdysponowanie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 maja 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Z ustaleń kontroli wynika, że kwoty dochodów i wydatków, podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.” stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części.

W ustawie budżetowej na rok 2007 zaplanowano dochody budżetu państwa w kwocie 228.952,5 mln zł, w tym nową grupę dochodów *Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi* – 14.686,5 mln zł, tj. 6,4%. Dochody budżetu państwa wyniosły 236.367,5 mln zł. Były one wyższe o 3,2% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Plan dochodów został przekroczony, między innymi dzięki pozyskaniu wyższych niż planowano

MB1/16/08/NIK/NP

dochodów podatkowych o 14.197,0 mln zł (tj. o 7,4%) i pomimo niskiego (51,3%) wykonania planu dochodów z tytułu wpłat środków z Unii Europejskiej. Wpłaty te były niższe o 7.152,4 mln zł od kwoty planowanej w ustawie budżetowej i wynikały, między innymi z niezrealizowania przez dysponentów planowanych wydatków podlegających refundacji, a także nieuwzględnienia na etapie planowania przesunięcia w czasie między terminem dokonywania wydatków a datą wpływu środków z UE na ich refundację.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 252.323,9 mln zł i były niższe o 6.628,6 mln zł, tj. o 2,6% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Na niższą realizację planu wydatków wpłynęło niewykonanie wydatków przeznaczonych na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej (o 26,9%) oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych (o 5,3%). Wydatki sfinansowano dochodami w 93,7%, tj. na poziomie o 5,2 punktu procentowego wyższym od założonego w ustawie budżetowej.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2007 r. wystąpiły różnice pomiędzy kwotami wydatków prezentowanymi przez wojewodów w rocznych sprawozdaniach Rb-28, jako wydatki na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego a kwotami dochodów z tego tytułu, wykazanymi w sprawozdaniach Rb-27S przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykazana w sprawozdaniach Rb-28 kwota wydatków była o 142,5 mln zł wyższa od kwoty dochodów z tego tytułu prezentowana w sprawozdaniach Rb-27S. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego wykazały kwotę planowanych dotacji wyższą o 230,8 mln zł niż łączna kwota wykazana w sprawozdaniach Rb-28. Zdaniem NIK, należałoby podjąć dalsze systemowe działania zmierzające do doprowadzenia do zgodności sprawozdawczości budżetowej w powyższym zakresie. Przedłużenie terminu składania sprawozdań budżetowych za 2007 r. nie przyczyniło się do wyeliminowania różnic w sprawozdaniach.

Kwota wydatków (2.669,1 mln zł) przeniesiona do wykorzystania w 2008 r. w porównaniu do 2006 r. była wyższa o 8,8%. W porównaniu do 2005 r. wydatki te zmniejszyły się o 38,9%. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z roku na rok zwiększa się kwota niewykorzystanych środków, które zostały przeniesione. W 2007 r. nie wykorzystano 29,3% wydatków przeniesionych z 2006 r., natomiast w 2006 r. 13,7% wydatków z roku 2005.

W 2007 r. funkcjonowała, trzeci rok z rzędu, instytucja zapewnień finansowania przedsięwzięć na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2006 r. oraz

z 28 czerwca 2007 r.¹ Minister Finansów w 2007 r. wydał 90 decyzji o zapewnieniu dofinansowania (z rezerw celowych) realizacji przedsięwzięć w 2007 r. i w latach następnych na łączną kwotę 360,7 mln zł. Pomimo że zapewnienia finansowania stwarzają dysponentom środków budżetowych możliwość wcześniejszego rozpoczęcia procedury zamówień publicznych, bez konieczności uruchamiania środków budżetowych, to zarówno liczba decyzji, jak i kwota wydatków zmniejszyły się w porównaniu do roku 2006, gdy wydano 389 decyzji na kwotę 1.579,6 mln zł.

Z kwoty 2.452,6 mln zł zaliczonej do wydatków 2006 r. w 2007 r. wykorzystano 70,7%. Ministerstwo Finansów w celu poprawy wykorzystania środków, przewiduje skrócenie ostatecznego terminu realizacji zadań ujętych w wykazie wydatków niewygasających do dnia 31 marca roku następnego po roku budżetowym. Zdaniem NIK, rozwiązanie to przyczyni się do zgłaszania przez dysponentów części budżetowych zadań będących w końcowej fazie realizacji, a tym samym zapewni zwiększenie wykorzystania dostępnych środków.

Na koniec 2007 r., pomimo dobrych warunków do realizacji budżetu, wzrosły zobowiązania państwowych jednostek budżetowych. W porównaniu do 2006 r. nastąpił wzrost stanu zobowiązań ogółem o 1.248,3 mln zł, tj. o 52,5% oraz zobowiązań wymagalnych o 100,4 mln zł, tj. o 390,7%. Prezentowane w sprawozdaniu o wydatkach budżetu państwa (Rb-28) zobowiązania ogółem (3.624,4 mln zł) uwzględniają nadpłatę składki Polski do budżetu Unii Europejskiej za rok 2007, wykazaną w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej – jako ujemne zobowiązanie w kwocie 539 mln zł. NIK podtrzymuje swoją ocenę z roku poprzedniego, że wykazywanie tej nadpłaty zniekształca obraz zobowiązań.

W 2007 r. budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się zbiorczo nadwyżką w wysokości 2.267,1 mln zł wobec 2.998,0 mln zł deficytu wykazanego w 2006 r. Wpływ na taką sytuację miało głównie zwiększenie wykonania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego o 17,9% (o 11.251,2 mln zł) w stosunku do 2006 r. – skutkujące przekroczeniem planowanych na 2007 r. dochodów o 2.937,9 mln zł, przy niewykonaniu planu wydatków (93,4%). Ponadto, w jednostkach samorządu terytorialnego w 2007 r. dochody uzyskane z funduszy unijnych przekroczyły zrealizowane wydatki, co było

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dotyczących dokonywania wydatków budżetu państwa na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi (Dz. U. Nr 140, poz. 1174) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i zasad wydawania decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 134, poz. 940).

wynikiem między innymi zakończenia projektów finansowanych w oparciu o okres programowania 2004–2006 i uzyskania refundacji wydatków poniesionych w latach ubiegłych.

Jednocześnie NIK informuje, że przeprowadzone w ramach kontroli wykonania budżetu państwa kontrole u dysponentów części budżetowych wykazały, że w różny sposób ewidencjonowane są należności na kontach 221 i 226, a także w odmienny sposób są one prezentowane w sprawozdaniach Rb-27. W ocenie NIK, w celu wyeliminowania różnego sposobu ujmowania, zarówno w ewidencji księgowej, jak i sprawozdawczości budżetowej danych, niezbędne jest doprecyzowanie zasad przedstawionych w rozporządzeniach Ministra Finansów. Ministerstwo Finansów, już w trakcie kontroli, wychodząc naprzeciw uwagom i wątpliwościom NIK w tej kwestii wyraziło opinię, iż zmieni opis kont 221 i 226 w celu jednoznacznego zdefiniowania zasad ewidencji należności.

Poza tym NIK zwraca uwagę, że w ustawie budżetowej na 2007 r. wystąpiły nieścisłości pomiędzy kwotami prezentowanymi w załączniku nr 2 (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 8 – wydatki majątkowe) oraz w załączniku nr 15 w części dotyczącej „Programów wojewódzkich rozwoju regionalnego”. Wydatki majątkowe na kontrakty wojewódzkie ujęto w części 83 w kwocie 486,0 mln zł, podczas gdy w załączniku nr 15 w kwocie 481,0 mln zł, tj. niższej o 5,0 mln zł. Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów, przedłożonych w trakcie kontroli wynika, że powyższa rozbieżność powstała w trakcie prac parlamentarnych i dokonywanych zmian w projekcie ustawy budżetowej.

Transfery z budżetu UE do Polski w 2007 r. wzrosły w stosunku do roku 2006 o 37,3% i osiągnęły wysokość 28.129,2 mln zł. Saldo bieżących rozliczeń Polski z UE na 31 grudnia 2007 r. było dodatnie i wyniosło 17.342,0 mln zł. Rok 2007 był pierwszym rokiem obowiązywania perspektywy finansowej 2007–2013. W ramach tej perspektywy napłynęły do Polski środki w kwocie 8.861,3 mln zł (2.326,9 mln EUR).

W ustawie budżetowej na 2007 r. nie ujęto, określonych art. 99 ust. 2 pkt 4a i 9 ustawy o finansach publicznych, wykazów i zestawień:

- a) programów finansowanych z udziałem środków, o którym mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3a ustawy o finansach publicznych, tj. niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA),
- b) programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4, tzw. innych środków z budżetu Unii Europejskiej,

- c) programów i projektów finansowanych ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 5 ust. 1 pkt 3) innych niż z budżetu Unii Europejskiej oraz krajów Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

Ministerstwo Finansów, uzasadniając niezamieszczenie ww. wykazów, wskazało na problemy w uzyskiwaniu danych dotyczących poszczególnych programów pomocowych, a także trudności w ich planowaniu.

W 2007 r. nieplanowane w ustawie budżetowej transfery środków z UE do Polski wyniosły 297,0 mln zł (78,7 mln EUR)²; transfery te obejmują środki przekazywane ministerstwom, jednostkom badawczo-rozwojowym, szkołom wyższym oraz fundacjom rządowym obsługującym programy współpracy zagranicznej (na przykład Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji i Funduszu Współpracy). Zdaniem NIK, nieujęcie tych wykazów w ustawie budżetowej narusza zasadę przejrzystości finansów publicznych.

Szczegółowe omówienie wyników kontroli zawierające uwagi, oceny i wnioski z wykonania budżetu państwa w 2007 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 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 2007 r., która zostanie przekazana odrębnie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra 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 Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i 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.

2 powierzenie
A/w

² Dane z NBP.