

Warszawa 17 lutego 2005 r.



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

KBF-41023-1/04
P/04/030

Mirosław GRONICKI
Minister Finansów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, przeprowadziła w Ministerstwie Finansów kontrolę „Zaciąganie i spłata zobowiązań oraz egzekwowanie należności przez podmioty sektora rządowego oraz ewidencja i sprawozdawczość tych podmiotów w zakresie państwowego długu publicznego i należności”, obejmującą okres od początku 2003 r. do 30 czerwca 2004 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 grudnia 2004 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministerstwa Finansów w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących zobowiązań i należności podmiotów sektora rządowego na potrzeby wyliczenia kwot długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, niemających jednakże zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹, Minister Finansów w obwieszczeniu z dnia 24 maja 2004 r.² ogłosił za rok 2003 kwotę państwowego długu publicznego w wysokości 408.640,5 mln zł oraz długu Skarbu Państwa w kwocie 378.943,8 mln zł.

¹ DzU z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.

² MP Nr 23, poz. 403



B46/5/2/05/NIK/AK

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dług sektora rządowego, będący składową państwowego długu publicznego³, za 2003 r. został obliczony zgodnie z obowiązującymi przepisami i w wysokości wynikającej z ewidencji prowadzonej w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów.

Natomiast opublikowana przez Ministra Finansów kwota długu Skarbu Państwa, tj. nominalnego zadłużenia Skarbu Państwa za rok 2003, w wysokości 378.943,8 mln zł, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, została zaniżona o 192,62 mln zł (tj. o 0,05%) i powinna wynosić 379.136,4 mln zł.

Do długu Skarbu Państwa nie zostały zaliczone, niewykazywane w sprawozdaniach Rb-Z, wymagalne zobowiązania wojewodów, wynikające z tytułu nieuregulowanych (gwarantowanych przepisami ustawowymi) płatności, powstałych w związku z realizowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań administracji rządowej, w łącznej kwocie 192,6 mln zł, na którą złożyły się:

- a) 45,1 mln zł z tytułu składki na ubezpieczenia zdrowotne bezrobotnych niepobierających zasiłku,
- b) 17,1 mln zł z tytułu wyrównywania przewoźnikom utraconych przychodów z tytułu obowiązku honorowania przez nich ulg ustawowych⁴,
- c) 130,4 mln zł z tytułu finansowania przez budżet państwa oświetlenia dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu⁵.

Wyjątek stanowiły zobowiązania Wojewody Wielkopolskiego z tytułu oświetlenia dróg, w kwocie 15,1 mln zł, które zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-Z i zaliczone do długu Skarbu Państwa na koniec 2003 r.

Uwzględnienie w kwocie długu Skarbu Państwa nieuwjętych kwot zobowiązań wymagalnych wojewodów wobec jednostek samorządu terytorialnego nie wpłynęłoby na kwotę państwowego długu publicznego z uwagi na konsolidację w ramach sektora finansów publicznych.

Ponadto zobowiązania wymagalne dysponentów środków budżetowych, zaliczone do długu Skarbu Państwa w kwocie 311,8 mln zł nie obejmowały, niewykazanych w sprawozdaniach Rb-Z, zobowiązań wymagalnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w kwocie 0,02 mln zł, zaksięgowanych po

³ Państwowy dług publiczny obejmuje nominalne zadłużenie sektora rządowego i samorządowego po konsolidacji.

⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.)

⁵ Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.)

przekazaniu tych sprawozdań do Ministerstwa Finansów, co nie miało jednak wpływu na wysokość długu Skarbu Państwa, ogłaszanego w Monitorze Polskim w milionach złotych.

Dane na temat ww. zobowiązań, które nie zostały wykazane w opublikowanej kwocie długu Skarbu Państwa gromadziły inne niż Departament Długu Publicznego, jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów. W ramach Ministerstwa Finansów nie było ustalonych zasad przekazywania informacji na temat przedmiotowych zobowiązań, pozostających w zakresie właściwości różnych departamentów⁶. Zdaniem NIK, brak takich zasad może przyczyniać się do publikowania przez Ministra Finansów nierzetelnych danych na temat zobowiązań.

2. Brak w ustawodawstwie formalnoprawnej definicji Skarbu Państwa oraz precyzyjnej definicji długu Skarbu Państwa powoduje brak jednoznacznego określenia podmiotów, których zobowiązania powinny być zaliczone do długu Skarbu Państwa. Sytuacja taka powoduje, że do długu Skarbu Państwa, którego kwota jest publikowana przez Ministra Finansów, nie są zaliczane zobowiązania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Jednostka ta reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, a wymienieni w ustawie o lasach⁷ jej reprezentanci mogą w imieniu Skarbu Państwa zaciągać zobowiązania. Uwzględniając powyższe, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli celowe jest precyzyjne i wyczerpujące określenie, dla potrzeb obliczania długu Skarbu Państwa, podmiotów, których zobowiązania stanowią dług Skarbu Państwa.
3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na ograniczone w praktyce wykorzystanie danych dotyczących należności jednostek sektora finansów publicznych, gromadzonych przez Departament Długu Publicznego na podstawie sprawozdań Rb-N. W okresie objętym kontrolą wykorzystywane były głównie informacje o należnościach tych jednostek z tytułu posiadanych skarbowych papierów wartościowych⁸. Część zbieranych informacji wykorzystywano również do sporządzania kwartalnej informacji o należnościach i zobowiązaniach Skarbu Państwa. Obowiązek sporządzania sprawozdań Rb-N, nałożony na jednostki sektora finansów publicznych, nie znajdował dotychczas dostatecznego odzwierciedlenia w prowadzonych przez Ministerstwo Finansów pracach analitycznych dotyczących należności. W ramach Ministerstwa Finansów nie było departamentu, który koordynowałby, zbierał i przetwarzał całość danych z zakresu należności sektora finansów publicznych, które są w posiadaniu kilku departamentów.

⁶ W 2001 r. Departament Długu Publicznego skierował do departamentów Ministerstwa Finansów prośbę o przekazanie informacji na temat nieuregulowanych w terminie zobowiązań Skarbu Państwa.

⁷ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm.).

⁸ Obliczając kwotę państwowego długu publicznego w skład którego wchodzi również zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, Ministerstwo Finansów dokonuje konsolidacji tych zobowiązań Skarbu Państwa, które jednocześnie są należnościami innych podmiotów sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowaną przez Departament Długu Publicznego analizę problemów natury prawnej i organizacyjnej, związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem danych o należnościach sektora finansów publicznych. NIK podziela wnioski płynące z tej analizy, wskazujące na możliwość usprawnienia procesu zarządzania finansami publicznymi poprzez praktyczne wykorzystanie informacji o należnościach. Na przykład określenie stopnia ściągальności należności mogłoby wskazać alternatywne dla emisji długu źródło środków finansowych. Pełna ewidencja należności jest również warunkiem sporządzenia bilansu sektora finansów publicznych i informacji o zadłużeniu netto.

4. Wstępne wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 32 jednostkach sektora finansów publicznych, zobowiązanych do sporządzania sprawozdań Rb-Z i Rb-N na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r.⁹, wskazują na występowanie licznych i istotnych nieprawidłowości. Szczegółowym badaniem objęto sprawozdania jedenastu szpitali klinicznych, dziesięciu uczelni wyższych, pięciu jednostek badawczo-rozwojowych, dwóch centrów krwiodawstwa, dwóch państwowych agencji¹⁰ oraz jednego państwowego funduszu.

Przyjmując maksymalny możliwy do zaakceptowania udział nieprawidłowo wykazanych w sprawozdaniach zobowiązań lub należności na poziomie 3%:

- negatywnie oceniono sprawozdania sporządzone w 21 jednostkach (66%),
- w pełni pozytywnie oceniono sprawozdania 3 jednostek (9%), w których nie stwierdzono nieprawidłowości,
- w pozostałych 8 jednostkach stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań, których skutki finansowe nie przekraczały poziomu 3%.

Wstępne dane liczbowe wskazują, że nieprawidłowości występujące w sprawozdaniach Rb-Z, na podstawie których obliczana jest kwota państwowego długu publicznego, powodowały zawyżanie kwoty zobowiązań. Stwierdzone w kontrolowanych jednostkach błędy przy sporządzaniu tych sprawozdań na dzień 31 grudnia 2003 r. skutkowały zawyżeniem zobowiązań o 49,7 mln zł oraz ich zaniżeniem o 1,7 mln zł. Dodatkowo saldo nieprawidłowości w kwocie 48 mln zł stanowiło 8,2% zobowiązań ogółem wykazanych przez te jednostki na dzień 31 grudnia 2003 r. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku sprawozdań za I półrocze 2004 r., dla których dodatnie saldo nieprawidłowości w kwocie 37,8 mln zł stanowiło 5,6% zobowiązań ogółem.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653).

¹⁰ W jednej z tych agencji skontrolowano dwa oddziały terenowe.

Ograniczony do 32 jednostek zakres podmiotowy kontroli nie pozwala na ekstrapolację nieprawidłowości na ogólną kwotę państwowego długu publicznego obliczonego na koniec 2003 r. i I połowę 2004 r. Tym niemniej charakter tych nieprawidłowości wskazuje, że mogą one występować w wielu podmiotach sektora finansów publicznych sporządzających sprawozdania Rb-Z.

Najczęściej występujące nieprawidłowości, wpływające na kwotę państwowego długu publicznego, w przypadku sprawozdań Rb-Z polegały na:

- niewykazaniu w sprawozdaniu zobowiązań wymagalnych lub wykazywaniu w wierszu E4 (wymagalne zobowiązania) zobowiązań niewymagalnych, np. z tytułu dostaw towarów i usług. Nieprawidłowość ta występowała w 17 jednostkach;
- wykazywaniu w 5 jednostkach zobowiązań łącznie z odsetkami;
- błędnym określaniu kwoty zobowiązań wykazywanych w kolumnie 4 (wobec sektora finansów publicznych) co wpływało na wysokość państwowego długu publicznego w związku z konsolidacją zobowiązań wzajemnych podmiotów sektora finansów publicznych. Nieprawidłowość ta wystąpiła w 9 jednostkach.

Podobny charakter miały błędy stwierdzone w sprawozdaniach Rb-N, które polegały na:

- niewykazaniu w sprawozdaniu należności wymagalnych lub wykazywaniu w wierszu N4 (wymagalne należności) należności niewymagalnych, np. z tytułu dostaw towarów i usług. Nieprawidłowość ta występowała w 12 jednostkach;
- wykazywaniu w 5 jednostkach należności łącznie z odsetkami;
- wykazaniu w sprawozdaniach przez 3 jednostki należności spornych;
- błędnym określeniu w 7 jednostkach kwoty należności od podmiotów sektora finansów publicznych, która powinna zostać wykazana w kolumnie nr 4 sprawozdania Rb-N.

Przyczyny występowania przedmiotowych nieprawidłowości wynikały głównie z błędnej interpretacji przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. jak również z pomyłek i niedostosowania systemów ewidencji księgowej do potrzeb związanych ze sporządzaniem sprawozdań Rb-Z i Rb-N.

Trudności interpretacyjne dotyczące przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. dotyczyły w szczególności:

- definicji zobowiązań i należności wymagalnych, określonych odpowiednio w § 8 pkt 4 i w § 12 ust. 2 pkt 4,

- sposobu określenia wartości nominalnej należności i zobowiązań, tj. powiązania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. z rozporządzeniem z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 109, poz. 1244),
- kryteriów kwalifikowania należności i zobowiązań jako sporne,
- kwalifikowania kontrahentów do odpowiedniej kategorii dłużników/wierzycieli, tj. do sektora finansów publicznych oraz poszczególnych kategorii tego sektora wyszczególnionych we wzorze sprawozdań Rb-Z i Rb-N,
- zasad zaliczania poszczególnych rodzajów depozytów do kategorii „depozyty” określonej w § 8 pkt 3 i § 12 ust. 2 pkt 3. Wątpliwości dotyczyły m.in. wykazywania w tej kategorii: kaucji, wadium, środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, depozytów a'vista i lokat bankowych.

W piśmie z dnia 14 kwietnia 2003 r. skierowanym do Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej¹¹ Departament Długu Publicznego poinformował, że „pod pojęciem depozytów należy rozumieć kwoty zobowiązań wynikających z przyjętych na rachunek jednostki samorządu terytorialnego depozytów, które są ujmowane w budżetach tych jednostek oraz są środkiem finansowania długu i deficytu.” Nie kwestionując zasadności przyjęcia takiej definicji depozytów, które powinny być wykazywane w sprawozdaniach Rb-Z należy stwierdzić, że nie znajduje ona odzwierciedlenia w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 10 grudnia 2001 r., które nie wprowadzają kryterium charakteru depozytu i celu jego przyjęcia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że określone w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. terminy przekazywania sprawozdań Rb-Z i Rb-N ich odbiorcom (od 15 do 40 dni od zakończenia okresu sprawozdawczego) powodują, że po przekazaniu terminowo sporządzonych sprawozdań jednostki mogą dokonywać księgowania na kontach należności i zobowiązań. Przez to ostateczny stan ewidencji księgowej za okres sprawozdawczy często nie odpowiada danym zawartym w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-N. Brak jest jednocześnie przepisu, który zobowiązywałby jednostki do przesyłania korekt sprawozdań w opisanej sytuacji. Praktyka działania podmiotów obowiązanych do sporządzania sprawozdań Rb-Z i Rb-N jest niejednolita – część z nich przesyła takie korekty, inne tego nie czynią.

Przekazując Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli Ministerstwa Finansów oraz ze wstępnych ustaleń

¹¹ DP/W1-125/1200/2003

kontroli przeprowadzonych w 32 jednostkach sektora finansów publicznych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wypracowanie rozwiązań organizacyjnych oraz określenie zasad współpracy w ramach Ministerstwa Finansów, które zapewnią uwzględnienie w dęgu publicznym wszystkich zobowiązań obciążających Skarb Państwa.
2. Podjęcie działań w celu precyzyjnego i wyczerpującego określenia – dla potrzeb obliczania dęgu Skarbu Państwa – podmiotów, których zobowiązania stanowią zadłużenie Skarbu Państwa.
3. Rozważenie możliwości szerszego niż dotychczas wykorzystania danych o należnościach sektora finansów publicznych.
4. Dokonanie zmiany przepisów dotyczących sprawozdawczości w zakresie państwowego dęgu publicznego w celu ich doprecyzowania.
5. Rozważenie możliwości wydania szczegółowej instrukcji sporządzania sprawozdań Rb-Z i Rb-N.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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, uwag i wniosków 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.

powaranie
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Zbigniew Węsiowski
Zbigniew Węsiowski