

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr kontroli P/04/047/KAP

Nr ewid. 53/2005/P/04/047/KAP

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku część 84

ŚRODKI WŁASNE UNII EUROPEJSKIEJ

W a r s z a w a m a j 2 0 0 5 r .

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

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszyć 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 2004
część 84 – Środki własne Unii Europejskiej

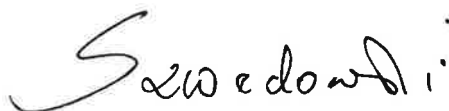
Dyrektor Departamentu Administracji
Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz



Zatwierdzam:

Krzysztof Szwedowski



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 12.05. 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.2.1. Księgi rachunkowe	6
2.2.2. Dochody	6
2.2.3. Wydatki	7
2.2.4. Inne ustalenia kontroli	7
2.2.5. Finansowe rezultaty kontroli	7
2.3. Wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	9
3.1.1. Stan prawny	9
3.1.1.1. Środki własne Unii Europejskiej	9
3.1.1.2. Specjalne ryczałtowe środki na poprawę płynności budżetowej	13
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	13
3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa	14
3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych	14
3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej	17
3.3.1. Dochody	17
3.3.2. Wydatki	19
3.4. Inne ustalenia kontroli	22
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	26
4.1. Przygotowanie kontroli	26
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
5. Załącznik	29

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej - w okresie od 13 stycznia 2005 r. do 14 kwietnia 2005 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę Nr P/04/047 „Wykonanie budżetu państwa w 2004 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej”.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2004², w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej. W związku z faktem przystąpienia w maju 2004 r. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, do budżetu państwa wprowadzono nową część 84 – Środki własne Unii Europejskiej, która po raz pierwszy została poddana kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów.

Badaniami kontrolnymi objęto: prawidłowość realizacji dochodów, zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2004, przepisami ustawy o finansach publicznych³ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, rzetelność sprawozdań budżetowych, łącznie ze zbadaniem dowodów i zapisów księgowych, z których wynikają kwoty zawarte w sprawozdaniach oraz przestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości⁴, jak również poprawność wykonania przepisów unijnych odnoszących się do rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską z tytułu „Środków własnych Unii Europejskiej”

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 17, poz. 167

³ j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ocena wykonania budżetu państwa za 2004 r. w części 84 Środki własne Unii Europejskiej - pozytywna z nieprawidłowościami.

Stwierdzone nieprawidłowości w kwocie 204.902,1⁵ tys. zł dotyczyły ujęcia w dochodach 2004 r., otrzymanych z KE, specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej, stanowiących dochody roku 2005 oraz dokonaniu niezgodnie z obowiązującymi przepisami korekty zapisów księgowych dochodów 2004 r. (str. 15)

Poza tym stwierdzono uchybienia polegające m.in. na:

- braku w kwartalnych ocenach dysponenta cz. 84, odniesienia do poprawności stosowanych procedur przy realizacji dochodów i wydatków;
- braku w księgowej ewidencji analitycznej daty zapisów operacji;
- nieopracowaniu wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Integracji Europejskiej.

Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych

Zdaniem NIK roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb -28), sporządzone przez jednostkę kontrolowaną przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wydatków w 2004 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

Roczne sprawozdania Rb-23 i Rb-27 przekazują prawdziwy obraz dochodów przynależnych do 2004 r. W związku z nieprawidłowym zakwalifikowaniem dochodów roku 2005 do dochodów roku 2004, dysponent cz. 84 dokonał korekty ww. sprawozdań, w celu zapewnienia ich zgodności z danymi wykazywanymi na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa.

⁵ Kwota ta stanowi 8,6% kwoty dochodów, które wpłynęły na rachunek dysponenta części w 2004 r. tj. 2.371.433,4 tys. zł.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Księgi rachunkowe

Zasady rachunkowości dla części 84 – „Środki własne Unii Europejskiej” zostały określone Decyzją Ministra Finansów wydaną w dniu 27 kwietnia 2004 r., która zawiera wszystkie elementy wymagane art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. W zasadach rachunkowości nie przewidziano jednak możliwości prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych dochodów przyszłych okresów.(str. 14)

Kontrola 100% operacji gospodarczych i dowodów księgowych będących podstawą ich zapisów w ewidencji księgowej wykazała, iż w prowadzonych księgach rachunkowych, ujmowane były zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym na podstawie dowodów księgowych spełniających wymagania art. 21 ust. 1 ww. ustawy o rachunkowości. Zapisy te w księdze głównej były opatrzone datą, stwierdzono natomiast brak daty zapisu księgowego w ewidencji analitycznej co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości. (str.15)

2.2.2. Dochody

W ustawie budżetowej na rok 2004 dochody części 84 zostały zaplanowane w wysokości 2.107.000,0 tys. zł.

W 2004 r. na rachunek dochodów części 84 wpłynęło dziewięć rat specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej na łączną kwotę 2.371.433,4 tys. zł (co stanowiło 112,5% planu) w tym osiem rat na kwotę 2.166.531,3 tys. zł dotyczyło 2004 r., a jedna rata, która wpłynęła w grudniu 2004 r. w wysokości 204.902,1 tys. zł przeznaczona była na poprawę płynności w 2005 r. Dysponujący środkami części 84 ujeli w 2004 r., zamiast w roku 2005 r., otrzymaną w grudniu 2004 r. z KE, ratę specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej odnoszącą się do roku 2005. Po dokonaniu korekty zapisów księgowych, w sprawozdaniach budżetowych Rb-23 i Rb-27 sporządzonych według stanu na

⁶ Patrz przypis 4

dzień 31 grudnia 2004 r. wykazali dochody w kwocie 2.166.531,3 tys. zł, co stanowiło 102,8% planu. (str. 17)

2.2.3. Wydatki

Wydatki części 84 Środki własne Unii Europejskiej przeznaczone na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej dokonywane były terminowo i w prawidłowej wysokości. W ustawie budżetowej na 2004 r. zaplanowano na ten cel 5.833.024,0 tys. zł.⁷ Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 5.825.274,6 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu. Niewykorzystane środki finansowe na dzień 31 grudnia 2004 r. w wysokości 1,4 tys. zł w dniu 27 grudnia 2004 r. zwrócono na rachunek budżetu państwa. (str.19)

2.2.4. Inne ustalenia kontroli

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi sposób przekazywania w 2003 i 2004 r. do Komisji Europejskiej na posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych Wspólnot Europejskich (ACOR) informacji, na podstawie której liczona jest polska składka, tj. prognozy podstawy VAT i Dochodu Narodowego Brutto (DNB), bez akceptacji ze strony kierownictwa Ministerstwa Finansów.⁸ (str. 22)

Ministerstwo Finansów, w ocenie NIK, zgodnie z uregulowaniami unijnymi, wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej. (str. 23)

2.2.5. Finansowe rezultaty kontroli

W toku kontroli stwierdzono różnicę w kwocie 204.902,1 tys. zł, między kwotą dochodów, które faktycznie wpłynęły na rachunek bankowy części w roku 2004 w kwocie 2.371.433,5 tys. zł, a stanem wykazanym po korekcie w ewidencji księgowej na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” w kwocie 2.166.531,3 tys. zł. Korekta była następstwem niedokonania przez Główną

⁷ Zgodnie z projektem budżetu UE na rok 2004, przy uwzględnieniu planowanego średniego kursu EUR/PLN w wysokości 4,30.

⁸ Przyjęte uzgodnienia na ACOR mają wymierne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa - wysokość polskiej składki wyniosła w 2004 r. ponad 800 mln EUR, w 2005 r. wyniesie ponad 2 mld EUR.

Księgową cz. 84 analizy dokumentu księgowego i błędnego zakwalifikowania kwoty dochodów roku 2005 do ewidencji dochodów roku 2004.(str. 18)

2.3. Wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wnioski dotyczące:

- 1) przygotowania i wdrożenia procedur i rozwiązań systemowych pozwalających na zaliczanie dochodów z tytułu specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej do właściwych okresów;
- 2) dokonania - w odniesieniu do korekty zapisów księgowych związanych z korektą dochodów roku 2004 i 2005 – operacji zapewniających zgodność ksiąg rachunkowych ze stanem faktycznym;
- 3) akceptowania przez członków kierownictwa Ministerstwa Finansów prognozy podstawy VAT i Dochodu Narodowego Brutto, przekazywanych do Komisji Europejskiej;
- 4) wprowadzenia w ewidencji analitycznej daty dokonania zapisu księgowego;
- 5) opracowania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Integracji Europejskiej;
- 6) przestrzegania, w odniesieniu do dokumentów przesyłanych do KE drogą elektroniczną, wymogów określonych w § 7 Instrukcji Kancelaryjnej Ministerstwa Finansów.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Gospodarka finansowa części 84 podlega rygorom wynikającym z ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

W związku z akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w maju 2004 r. rozliczenia Polski z Budżetem Unii Europejskiej z tytułu jej środków własnych normowane są przepisami rozporządzeń i decyzji organów Unii Europejskiej.

3.1.1.1. Środki własne Unii Europejskiej

System środków własnych Unii Europejskiej, pochodzących z wpłat Państw Członkowskich, funkcjonuje w oparciu o Decyzję Rady z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich Nr 2000/597/WE, Euratom⁹ oraz Rozporządzenie Rady z dnia 22 maja 2000 r. w sprawie stosowania decyzji Nr 94/728/WE, Euratom dotyczącej systemu środków własnych Wspólnot Europejskich Nr 1150/2000/WE, Euratom^{10, 11}.

Do środków własnych UE zalicza się¹²:

- Tradycyjne środki własne (ang. Traditional Own Resources - TOR), do których wlicza się opłaty celne i rolne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi, na podstawie wspólnej taryfy celnej i wspólnej polityki rolnej

⁹ zwanej dalej: Decyzją Rady Nr 2000/597.

¹⁰ zwanej dalej: rozporządzeniem Rady Nr 1150/2000.

¹¹ rozporządzenie to zostało znowelizowane rozporządzeniem Rady (WE, EUROATOM) Nr 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r.

¹² art. 2 Decyzji Rady 2000/597

oraz opłaty cukrowe nałożone na producentów cukru w ramach wspólnej organizacji rynku cukru.

- Wpłaty Państw Członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT (zwane dalej: Środkiem własnym z tytułu VAT) – ich wysokość określa się przez zastosowanie jednolitej stawki VAT, wyznaczonej przez KE do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez Państwo Członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Jeżeli podstawa VAT przekracza 50% DNB, wówczas podstawą do dalszych obliczeń jest 50% DNB danego państwa.
- Wpłaty Państw Członkowskich obliczone na podstawie Produktu Narodowego Brutto¹³ (zwane dalej: Środkiem własnym z tytułu DNB) – ich wysokość oblicza się odejmując od wydatków zaplanowanych w budżecie ogólnym UE wysokość planowanych dochodów (z innych źródeł) i kwotę wynikającą z różnicy dzieli się pomiędzy Państwa Członkowskie UE proporcjonalnie do udziału DNB danego Państwa Członkowskiego w DNB UE ogółem.

Wysokość wpłat do budżetu UE z tytułu środków własnych na dany rok budżetowy (t) ustalana jest w wyniku procedury budżetowej UE. Rozpoczyna się ona na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych Wspólnot Europejskich (ACOR) w kwietniu poprzedniego roku (t-1). Podczas tego posiedzenia uzgadniane są z poszczególnymi Państwami Członkowskimi prognozy wpłat z tytułu Tradycyjnych Środków Własnych oraz baz VAT i DNB w wyniku konfrontacji prognoz KE i krajowych. Przyjęte przez ACOR prognozy wpłat z tytułu środków własnych uwzględniane są we wstępnym projekcie budżetu UE, przygotowanym przez Komisję Europejską i przedstawionym Radzie. Prognozy te mogą ulec zmianom w wyniku uchwalenia przez Radę projektu budżetu, a następnie przez Parlament, budżetu UE na przyszły rok.

W 2004 r. elementami polskiej składki były wpłaty z tytułu opłat celnych i rolnych, wchodzące w skład tzw. Tradycyjnych środków własnych, wpłaty

¹³ Zgodnie z pkt 7 art. 2 Decyzji Rady Nr 2000/597 Produkt Narodowy Brutto jest tożsamy z Dochodem Narodowym Brutto i w dalszej części niniejszej informacji używana będzie nazwa Dochód Narodowy Brutto i jego skrót DNB.

obliczone na podstawie podatku VAT, wpłaty obliczone na podstawie Dochodu Narodowego Brutto. Z uwagi na fakt, iż akcesja Polski do UE nastąpiła w czasie trwania tzw. „cukrowego roku obrachunkowego w UE”, Polska w 2004 r. nie była zobowiązana do wpłaty środka własnego UE pochodzącego z opłat cukrowych.

Ewidencja opłat celnych i rolnych odbywa się na dwóch kontach:

- na koncie „A” księgowane są należności: 1) zapłacone, 2) niezapłacone ale zabezpieczone i niezaskarżone,
- na koncie „B” księgowane są należności: 1) niezapłacone i niezabezpieczone (nie jest istotne, czy zostały zaskarżone) – najczęściej są to należności powstałe w wyniku powtórnej kontroli celnej, 2) niezapłacone, zabezpieczone i zaskarżone (ze względu na fakt, iż w wyniku zaskarżenia ich wysokość może ulec zmianie).

W polskiej administracji ewidencja TOR odbywa się w elektronicznym Systemie Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowym ZEFIR, do którego Izby Celne wprowadzają dane, zaś Ministerstwo Finansów dokonuje kontroli i akceptacji danych w odniesieniu do konta A i do konta B. Zatwierdzone sprawozdania przesyłane są do KE. Na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach z konta A przekazywana jest płatność z tytułu TOR do budżetu Unii Europejskiej.¹⁴

Zapisana w budżecie UE wysokość składki Państwa Członkowskiego, dotycząca opłat z tytułu VAT i DNB w trakcie roku budżetowego przeliczana jest przez KE po kursie walutowym z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym rok budżetowy^{15, 16}. Wysokość miesięcznych wpłat z powyższych tytułów wynikała z informacji przekazywanych przez KE, uwzględniających zmiany dokonywane w ciągu roku w budżecie UE. W wyniku przyjęcia 10 nowelizacji budżetu UE obniżeniu uległa wysokości wpłat z tytułu środków własnych łącznie o kwotę 99.237,9 tys. EUR, co zniwelowało zagrożenie przekroczenia planu

¹⁴ Sprawozdania są sporządzane w cyklu miesięcznym w odniesieniu do konta A i kwartalnie w odniesieniu do konta B.

¹⁵ W trakcie roku budżetowego 2004 UE, kwota polskiej składki z tytułu VAT i DNB była przeliczana przez KE po kursie PLN/EUR z dnia 31 grudnia 2003r., tj. 4,7019.

¹⁶ art. 10 ww. rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

wydatków z powodu kursu walut. Plan wydatków ustalony został przy zastosowaniu kursu 4,3 EUR/PLN, a w faktycznych rozliczeniach z UE obowiązywał kurs 4,7019 przyjęty przez Komisję Europejską. Wpłaty z tytułu VAT-u i DNB są zapisywane w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca w wysokości jednej dwunastej właściwych kwot ogólnych wynikających z budżetu.¹⁷

Wpłaty z tytułu TOR dokonywane są w wysokości 75% faktycznie wykazanych kwot na koncie A, najpóźniej w pierwszym dniu roboczym następującym po 19 dniu drugiego miesiąca, następującego po miesiącu, w którym prawo do opłat zostało ustalone.¹⁸

W terminie do dnia 31 lipca Państwa Członkowskie zobowiązane są przesłać Komisji sprawozdanie dotyczące całkowitej kwoty podstawy środków uzyskanych z podatku VAT za poprzedni rok kalendarzowy.¹⁹ Na podstawie ww. sprawozdania każde Państwo Członkowskie jest obciążone kwotą obliczoną w oparciu o informacje zawarte w tym sprawozdaniu. Komisja sporządza saldo i powiadamia Państwa Członkowskie w czasie umożliwiającym rozliczenia z KE w pierwszym dniu roboczym miesiąca grudnia tego samego roku.²⁰

Przed 22 września każdego roku, Państwo Członkowskie przekazuje Komisji (Eurostat) dane dla zagregowanego DNB za poprzedni rok oraz wszelkie zmiany wniesione do tych danych w zakresie lat wcześniejszych.²¹

Na podstawie rocznego sprawozdania z tytułu DNB, każde Państwo Członkowskie jest obciążone kwotą obliczoną w oparciu o informacje zawarte w tym sprawozdaniu. Komisja sporządza saldo i powiadamia Państwa Członkowskie w czasie umożliwiającym rozliczenia z KE w pierwszym dniu roboczym miesiąca grudnia tego samego roku.²²

¹⁷ art. 10 ust. 3 rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

¹⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 3 Decyzji Rady 2000/597/WE, EURATOM z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich i art. 10 ust. 1 rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

¹⁹ art. 7 rozporządzenia Nr 89/1553/EEC, Euratom

²⁰ art. 10 ust. 4 rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

²¹ art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Nr 1287/2003

²² art. 10 ust. 8 rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

3.1.1.2. Specjalne ryczałtowe środki na poprawę płynności budżetowej

Zgodnie z art. 30 Traktatu, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej²³ – pierwszego roboczego dnia każdego miesiąca Wspólnota wypłaci na rzecz Polski w ramach wydatków z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, jedną ósmą w 2004 roku, począwszy od dnia przystąpienia, oraz jedną dwunastą w latach 2005 i 2006 następujących kwot specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej (w milionach EUR, według cen z 1999 r.) 442,8 w 2004 r., 550,0 w 2005 r. oraz 450,0 w 2006 r.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

Dochody części 84 w 2004 roku wyniosły 2.166.531,3 tys. zł, co stanowiło 1,4% dochodów budżetu państwa. Wydatki części 84 wyniosły 5.825.274,6 tys. zł, co stanowiło 2,9% wydatków budżetu państwa.

System środków własnych Unii Europejskiej wymaga od polskiej administracji realizacji zadań obejmujących:

- prognozowanie wysokości środków własnych,
- ustalenie oraz pobór środków własnych,
- dokonywanie płatności środków własnych do Komisji Europejskiej,
- kontrolowanie funkcjonowania systemu.

Jednostką koordynującą działania związane z obsługą tego systemu na poziomie Polski jest Departament Integracji Europejskiej (Departament IE) w Ministerstwie Finansów, który wykonuje w imieniu Ministra Finansów zadania w zakresie dysponowania częścią budżetową 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Departament IE odpowiada za planowanie oraz realizację budżetu państwa w zakresie dochodów i wydatków budżetowych tej części, a także ewidencjonowanie, sprawozdawczość oraz bieżącą analizę wydatków i dochodów w zakresie środków

²³ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864

własnych UE.²⁴ Departament ten współpracuje z innymi jednostkami organizacyjnymi MF w zakresie ich kompetencji oraz m.in. z Narodowym Bankiem Polskim, Głównym Urzędem Statystycznym, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Agencją Rynku Rolnego (ARR), Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS).

Dysponentem środków budżetowych w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej, z upoważnienia Ministra Finansów, byli Podsekretarze Stanu nadzorujący realizację zadań Departamentu IE. Do działania polegającego na wykonywaniu czynności głównego dysponenta środków finansowych określonych w cz. 84, poprzez dysponowanie środkami finansowymi zgromadzonymi na rachunkach bankowych prowadzonych w Narodowym Banku Polskim zostało upoważnionych, przez Ministra Finansów, pięciu pracowników ww. Departamentu, w tym dyrektor i jego zastępca oraz główna księgowa.

W części 84 budżetu państwa w 2004 r. nie występowały jednostki podległe.

3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa

3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono u dysponenta cz. 84.

W odniesieniu do organizacji systemu księgowości, w tym księgowości ręcznej oraz kontroli finansowej wniesiono zastrzeżenia i uwagi dotyczące w szczególności:

- braku określenia w zasadach rachunkowości możliwości prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych dochodów przyszłych okresów,
- ujęcia w ewidencji księgowej dochodów budżetowych roku 2004, zamiast roku 2005, otrzymanych z Komisji Europejskiej, specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej roku 2005 oraz dokonaniu, w związku z

²⁴ Zakres zadań określony w *Podręczniku procedur i struktur administracyjnych - Środki własne Unii Europejskiej*

powyższym, niezgodnie z obowiązującymi przepisami korekty zapisów księgowych dochodów 2004 r.,

- braku w księgowej ewidencji analitycznej, daty zapisów operacji,
- braku w kwartalnych ocenach dysponenta cz. 84 odniesienia do poprawności stosowanych procedur przy realizacji dochodów i wydatków.

Stwierdzono, że opracowane zasady rachunkowości były przestrzegane, a kontrola wszystkich operacji gospodarczych i dowodów księgowych będących podstawą ich zapisów w ewidencji księgowej wykazała, iż w prowadzonych księgach rachunkowych, ujmowane były zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym na podstawie dowodów księgowych spełniających wymagania art. 21 ust. 1 ww. ustawy o rachunkowości.

Kontrola wykazała, iż kwota dochodów przekazanych z KE w 2004 r. ale przeznaczonych na rok 2005 w wysokości 204.902,1 tys. zł, została w wyniku niedokonania analizy dokumentu, zaksięgowana zgodnie z faktyczną datą wpływu zamiast zgodnie z przeznaczeniem. W związku z tym, w marcu 2005 r. dokonano korekty zapisów księgowych roku 2004 w celu ujęcia ww. raty do dochodów 2005 r. Zapisem ujemnym dokonano korekty konta 130 po stronie Wn i Ma o kwotę 204.902,1 tys. zł., jednocześnie wprowadzono nowe konta nieprzewidziane w „Zakładowym Planie Kont”: Konto 140 - "Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne" i Konto 640 - "Rozliczenia międzyokresowe kosztów", na których zaksięgowano ww. kwotę raty styczniowej.

W ocenie NIK przyjęte rozwiązania księgowe były niewłaściwe, gdyż brak było podstawy do księgowania na koncie 140 i 640. Konto 140 - "Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne" zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych²⁵ służy do ewidencji krótkoterminowych papierów wartościowych i innych środków

²⁵ Dz. U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1752

pieniężnych, których wartość wyrażona jest zarówno w walucie polskiej, jak i w walucie obcej (w tym czeki i weksle obce), a także środków pieniężnych w drodze. Konto 640 - "Rozliczenia międzyokresowe kosztów" służy natomiast do ewidencji kosztów przyszłych okresów (rozliczenia czynne) oraz rezerw na wydatki przyszłych okresów (rozliczenia bierne), a nie do ewidencji dochodów. Należy także podkreślić, iż nie została dokonana korekta konta 750, służącego w 2004 r. do ewidencji dochodów.

Po dokonaniu ww. zmian w księgach rachunkowych, dokonano korekt sprawozdania budżetowego Rb- 23 i Rb-27, w celu zapewnienia jego zgodności ze stanem na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa.

Ponadto w odniesieniu do prawidłowości ksiąg rachunkowych ustalono, że zapisy w księdze głównej były opatrzone datą, stwierdzono natomiast brak daty zapisu księgowego w ewidencji analitycznej co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Dysponent części wykonując dyspozycję art. 91 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych²⁶ dokonywał okresowych ocen przebiegu wykonania dochodów i wydatków – część 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Oceny te odnosiły się do wykonania planu dochodów i wydatków części, pomijały natomiast kwestię przestrzegania realizacji procedur kontroli oraz ocen celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. – o finansach publicznych.

²⁶ j.t. Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.

3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej

3.3.1. Dochody

Realizację dochodów budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

L.p.	Wyszczególnienie	2004 r.		4:5
		Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie*	
1	2	3	4	5
	tys. zł			%
1.	Część nr 84 Środki własne Unii Europejskiej - ogółem, w tym:	2 107 000,0	2 166 531,3	102,8
1.1.	dział 758 Różne rozliczenia	2 107 000,0	2 166 531,3	102,8
1.1.1.	rozdział 75850 Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych	2 107 000,0	2 166 531,3	102,8
1.1.1.1	§ 849 Dochody z tytułu otrzymanych z Unii Europejskiej kwot specjalnych ryczałtowych na poprawę płynności budżetowej	2 107 000,0	2 166 531,3	102,8

* dochody wykazane po korekcie zapisów księgowych.

Źródłem dochodów części 84 Środki własne Unii Europejskiej są wpłaty z tytułu specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej, dokonywane przez Komisję Europejską na podstawie art. 30 Traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej²⁷.

Dochody części 84 ustalono w wysokości 2.107.000,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2.166.531,3 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2004 były wyższe o 59.531,3 tys. zł, tj. o 2,8%. Powodem zrealizowania dochodów wyższych od planowanych była zmiana kursu walut w trakcie 2004 r. stosowanych przez NBP do przeliczeń rat specjalnej ryczałtowej kwoty na poprawę płynności budżetowej²⁸.

²⁷ Zgodnie z art. 30 Traktatu, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004, Nr 90, poz. 864) – pierwszego roboczego dnia każdego miesiąca Wspólnota wypłaci na rzecz Polski w ramach wydatków z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, jedną ósmą w 2004 roku, począwszy od dnia przystąpienia, oraz jedną dwunastą w latach 2005 i 2006 następujących kwot specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej (w milionach EUR, według cen z 1999 r.) 442,8 w 2004 r., 550,0 w 2005 r. oraz 450,0 w 2006 r.

²⁸ Kwota dochodów stanowi równowartość 490.295.800 EUR. Do przeliczenia na etapie planowania budżetu przyjęto prognozowany średni na 2004r. kurs PLN/EUR – 4,30. Kwota specjalna ryczałtowa na poprawę płynności budżetowej przekazywana była na rachunek Polski w równych, miesięcznych ratach w wysokości 61.286.975,0 EUR. Rachunek ten jest prowadzony w NBP w złotych. Przekazywana przez KE wpłata jest automatycznie konwertowana przez NBP na PLN według kursu kupna z dnia dokonania operacji. Średni kurs do przeliczenia instrumentu na PLN wynosił 4,38 EUR/PLN.

Pobrane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Badaniem kontrolnym objęto 100 % dochodów. W 2004 r. na rachunek dochodów części 84 wpłynęło dziewięć rat specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej na łączną kwotę 2.371.433,4 tys. zł (co stanowiło 112,5% planu), w tym osiem rat na kwotę 2.166.531,3 tys. zł dotyczyło 2004 r., a jedna rata, która wpłynęła w grudniu 2004 r. w wysokości 204.902,1 tys. zł przeznaczona była na poprawę płynności w 2005 r. Dysponujący środkami części 84 przekazali w 2004 r. na centralny rachunek bieżący budżetu państwa (crbbp) pełną kwotę zrealizowanych dochodów, łącznie ze środkami dotyczącymi poprawy płynności w 2005 r., a także – zgodnie z zapisami w księgach rachunkowych sporządzanych według zasady kasowości – wykazali te wielkości w sprawozdaniach rocznych Rb-23 i Rb-27 sporządzonych 21 stycznia 2005 r. Zdaniem NIK, w celu uniknięcia błędnego zaliczenia ww. kwoty dotyczącej dochodów 2005 r. na crbbp roku 2004, Główna Księgowa części 84 powinna dokonać analizy źródłowego dokumentu księgowego oraz podjąć działania w celu uzgodnienia z dysponentem crbbp, tj. Departamentem Budżetu Państwa, sposobu przekazania tych środków. Jak ustalono w kontroli, działania takie nie były podejmowane, co NIK ocenia jako nierzetelność.

Departament Budżetu Państwa, kierując się przeznaczeniem środków – poprawa płynności budżetu w 2005 r., w dniu 31 grudnia 2004 r. dokonał przelewu tych środków z crbbp 2004 r. na crbbp 2005 r.

W związku z powstałą rozbieżnością pomiędzy kwotami zrealizowanych dochodów wynikającymi ze sprawozdawczości części 84, a kwotami wynikającymi z crbbp, Sekretarz Stanu MF polecił „dokonanie korekty sprawozdania cz. 84 na podstawie dokumentu bankowego (po wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych) w związku z wyraźną dyspozycją KE, że płatność dotyczy poprawy płynności w styczniu 2005 r.”

Zgodnie z poleceniem dysponenta z dnia 15 marca 2005 r. dokonano korekty zapisów księgowych dochodów 2004 r. Korekta ta zastała jednak przeprowadzona w ocenie NIK, niezgodnie z zapisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...²⁹

NIK nie kwestionuje celowości dokonania korekty dochodów roku 2004, gdyż przeniesiona z crbbp tego roku kwota 204.902,1 tys. zł w rzeczywistości dotyczyła roku następnego. Przyczyną powyższego było, zdaniem NIK, niewprowadzenie przez MF w odpowiednim czasie rozwiązań systemowych w celu zapewnienia prawidłowego ujęcia dochodów przyszłych okresów w księgach rachunkowych dysponenta części 84 budżetu państwa.

3.3.2. Wydatki

Realizację wydatków budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie	2004 r.			5:4
		Plan	Budżet po zmianach	Wykonanie	
1	2	tys. zł			%
		3	4	5	6
	Część 84 – Środki własne Unii Europejskiej ogółem	5 833 024,0	5 833 024,0	5 825 274,6	99,9
	w tym:				
1.	dział 758 Różne rozliczenia	5 833 024,0	5 833 024,0	5 825 274,6	99,9
1.1.	rozdział 75850 – Rozliczenia z budżetem ogólnym UE z tytułu środków własnych	5 833 024,0	5 833 024,0	5 825 274,6	99,9

Wydatki części 84 Środki własne Unii Europejskiej są przeznaczone na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej. W 2004 r. elementami polskiej składki były wpłaty z tytułu opłat celnych i rolnych, wchodzące w skład tzw. Tradycyjnych środków własnych, wpłaty obliczone na podstawie podatku VAT, wpłaty obliczone na podstawie Produktu Narodowego Brutto.

²⁹ Szczegółowy opis sposobu dokonania korekty znajduje się w punkcie 3.2.1 – Opinia o księgach rachunkowych.

W ustawie budżetowej na rok 2004 ustalano wydatki w części 84 Środki Własne Unii Europejskiej w wysokości 5.833.024,0 tys. zł.³⁰ W ciągu 2004 r. wydatki nie były zwiększone.

Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 5.825.274,6 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu. W ramach tej kwoty wpłacono:

- z tytułu TOR – 494.095,1 tys. zł;
- z tytułu VAT – 1.398.285,6 tys. zł;
- z tytułu DNB – 3.932.893,9 tys. zł.

Niewykorzystane środki finansowe na dzień 31 grudnia 2004 r. w wysokości 1,4 tys. zł w dniu 27 grudnia 2004 r. zwrócono na rachunek budżetu państwa.

Ewidencja opłat celnych i rolnych odbywała się w elektronicznym systemie ZEFIR. Wydatki cz. 84 stanowiły 75%³¹ ww. opłat wykazanych na koncie A systemu ZEFIR. Z ustaleń kontroli wynika, iż w MF terminowo odbywało się księgowanie tradycyjnych środków własnych na dwóch kontach, tzw. koncie „A” i koncie „B”. Ministerstwo Finansów również terminowo wywiązywało się z przekazywania do Komisji Europejskiej miesięcznych sprawozdań z konta A i kwartalnych sprawozdań z konta B. Powyższe czynności realizowane były zgodnie z zapisami Rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. -wykonującego decyzję 94/728/ WE, EURATOM w sprawie systemu środków własnych wspólnot.

Wydatki cz. 84 dotyczące opłat z tytułu VAT i DNB wyniosły w 2004 r. 5.331.179,5 tys. zł³² z czego z tytułu VAT 1.398.285,6 tys. zł i DNB 3.932.893,9 tys. zł. Wysokość składki w trakcie roku budżetowego 2004 była przeliczana przez KE po kursie PLN/EUR z dnia 31 grudnia 2003r., tj. 4,7019, do czego upoważniały zapisy art. 10 ww. rozporządzenia 1150. Wysokość miesięcznych wpłat z powyższych tytułów wynikała z informacji przekazywanych

³⁰ Zgodnie z projektem budżetu UE na rok 2004, przy uwzględnieniu planowanego średniego kursu EUR/PLN w wysokości 4,30.

³¹ Zgodnie z art. 2 ust. 3 Decyzji Rady 2000/597/WE, EURATOM z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich.

³² W tym 10.939,8 tys. zł rezerwa odnosząca się do pożyczek i gwarancji kredytowych.

przez KE uwzględniających zmiany dokonywane w ciągu roku w budżecie UE. Miesięcznych wpłat środków własnych z tytułu VAT i DNB dokonywano terminowo w należnych wysokościach.

Wysokość składki z tytułu VAT została określona przez KE przez zastosowanie jednolitej stawki VAT, wyznaczonej przez KE do zharmonizowanej podstawy VAT, której wartość na poziomie 50% DNB została przekazana przez stronę polską na etapie planowania budżetu Unii w 2003 i 2004 r. NIK zwraca przy tym uwagę, że MF nie było przygotowane zarówno w 2003 (w odniesieniu do prognozy roku następnego) jak i w 2004 roku (w odniesieniu do korekty roku bieżącego) do opracowania wszystkich czynników makroekonomicznych koniecznych do wyliczenia podstawy VAT.

Dostępne dane³³ pozwoliły jednak w 2003 i 2004 r. na stwierdzenie, iż podstawa VAT dla roku 2004 przekracza, określoną przez KE jako maksymalną, wielkość 50% wartości Dochodu Narodowego Brutto, w związku z czym podstawa VAT została przyjęta na poziomie 50% DNB.³⁴ Zdaniem NIK, posiadanie pełnej wiedzy w zakresie czynników makroekonomicznych potrzebnych zgodnie z procedurami KE do wyliczenia podstawy VAT jest niezbędne. W sytuacji, gdyby na podstawie dostępnych danych nie udało się stwierdzić, że podstawa i tak przekracza górny poziom, rzetelne wyliczenie tej podstawy bez pełnych danych byłoby niemożliwe.

³³ Metoda prognozy podstawy środka własnego UE opartego na podatku VAT zalecana przez Komisję Europejską polega na zastosowaniu, do ostatnio wyliczonej takiej podstawy (baza prognozy), średnioważonej stopy wzrostu (1) konsumpcji finalnej gospodarstw domowych, (2) zużycia pośredniego sektora publicznego i (3) inwestycji sektora publicznego. W 2003 r. nie zostały przygotowane prognozy wielkości inwestycji sektora publicznego. W 2004 r. prognoza wielkości inwestycji publicznych nie była odpowiednia, ponieważ została przygotowana w oparciu o metodologię krajową, co było niezgodne z wymogami KE.

³⁴ Zgodnie z zapisami art. 2 ust. 1 litera c Decyzji Rady 2000/597/WE/Euratom, podstawa VAT może maksymalnie wynieść 50% PNB.

3.4. Inne ustalenia kontroli

Zgodnie z zapisami *Podręcznika procedur i struktur administracyjnych Środki własne Unii Europejskiej*, informacje, na podstawie których liczona jest polska składka, opracowane w departamentach merytorycznych, były przekazywane do Departamentu Integracji Europejskiej, skąd były przekazywane do KE. Z ustaleń kontroli wynika, iż prognozy wielkości podstawy VAT i DNB przed przekazaniem do KE, były akceptowane przez p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Integracji Europejskiej.

W ocenie NIK, w związku z faktem, iż waga przekazywanych prognoz jest bardzo duża, a przyjęte uzgodnienia mają wymierne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa (wysokość polskiej składki wyniosła w 2004 r. ponad 800 mln EUR, w 2005 r. wyniesie ponad 2 mld EUR), prognozy takie powinny być akceptowane przez członków kierownictwa Ministerstwa Finansów.

W toku kontroli stwierdzono, iż w 2003 i 2004 r. do przekazania KE polskich prognoz dotyczących podstawy VAT i DNB użyto poczty elektronicznej. W odniesieniu do informacji przekazywanych w 2003 roku w dokumentacji Departamentu IE nie zachowała się forma papierowa przekazanych danych. W odniesieniu do informacji przekazanych w 2004 r. Departament IE dysponuje wygenerowaną z systemu informatycznego kopią e-maila przesłanego do KE. Ponadto, kopia ta nie spełniała wymogów określonych w § 7 „Instrukcji kancelaryjnej Ministerstwa Finansów”³⁵, w tym m.in.: posiadania znaku rozpoznawczego spraw, podpisu osoby uprawnionej do akceptacji umieszczonego w obrębie pieczęci lub napisu komputerowego określającego stanowisko służbowe oraz imię i nazwisko.

³⁵ „Instrukcja kancelaryjna Ministerstwa Finansów” stanowiła załącznik nr 1 do Decyzji nr 2/BR/2000 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 18 kwietnia 2000 r.

Ministerstwo Finansów, zgodnie z uregulowaniami unijnymi, wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej. Terminowo przesyłane były następujące informacje:

- odnoszące się do opłat celnych i rolnych miesięczne sprawozdanie z rachunku „A”³⁶ i kwartalne sprawozdanie z rachunku „B”³⁷, a których podstawę sporządzenia w ramach systemu ZEFIR stanowiły raporty z Izb Celných. Wraz z ostatnim sprawozdaniem kwartalnym za 2004 rok, została przekazana informacja, iż żadna z kwot należności wykazanych na odrębnym rachunku na dzień 31 grudnia 2004 r. nie została oszacowana jako mało prawdopodobna do ściągnięcia.³⁸
- w ramach systemu informatycznego OWNRES przesyłane były na bieżąco informacje o wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych, dotyczących tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej przekraczających kwotę 10.000 EUR, zgłoszonych przez Izby Celne. W celu realizacji obowiązku informowania Komisji Europejskiej o zaistniałych nadużyciach i nieprawidłowościach oraz w celu utworzenia sformalizowanego systemu obiegu informacji dla aplikacji OWNRES została opracowana procedura przesyłania informacji w systemie OWNRES.³⁹
- sprawozdanie roczne zawierające dane odnoszące się do kontroli tradycyjnych środków własnych.⁴⁰
- „Sprawozdanie z wyliczenia podstawy środka własnego VAT 2003”⁴¹ zostało przygotowane na prośbę Komisji Europejskiej i stanowiło

³⁶ art. 6 ust. 4a rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

³⁷ art. 6 ust. 4b rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

³⁸ art. 6 ust. 4b rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom - znowelizowany zapisem art. 1 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) Nr 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r.

³⁹ „Decyzję Szefa Służby Celnej” nr 26 w sprawie przesyłania w systemie OWNRES informacji o wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych, dotyczących tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej przekraczających kwotę 10.000 EURO”, wydana w dniu 15 czerwca 2004 r. z upoważnienia Ministra Finansów przez, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Szefa Służby Celnej.

⁴⁰ art. 17 ust. 5 rozporządzenia Nr 2000/1150/EC, Euratom

⁴¹ art. 7 rozporządzenia Nr 89/1553/EEC, Euratom z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej.

ćwiczenie przygotowawcze do uczestnictwa w systemie środków własnych Wspólnoty ze względu na fakt, iż dotyczyło okresu sprzed akcesji.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęte rozwiązania organizacyjne i procedury umożliwiające realizowanie przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów oraz inne podmioty polskiej administracji⁴², zadań wynikających z faktu uczestnictwa Polski w systemie środków własnych Unii Europejskiej. W marcu 2004 r. został przyjęty do stosowania *Podręcznik procedur i struktur administracyjnych Środki własne Unii Europejskiej* określający m.in. podział zadań w zakresie prognozowania, ustalenia, poboru oraz przekazywania środków własnych do Komisji Europejskiej, a także ich kontrolowania. Ponadto w 2004 roku opracowano i przyjęto do stosowania następujące dokumenty:

- „Tradycyjne środki własne Unii Europejskiej procedury postępowania w Departamencie Organizacji Służby Celnej Ministerstwa Finansów”⁴³ odnoszące się do ewidencjonowania opłat celnych i rolnych oraz opłat cukrowych w systemie informatycznym ZEFIR,
- „Procedury postępowania przy realizacji płatności z tytułu środków własnych DNB i VAT”,
- „Procedury przy realizacji płatności z tytułu tradycyjnych środków własnych”⁴⁴

Zakres zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w ww. obszarze został również określony w „Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa Finansów” z dnia 25 marca 2004 r. Departamentowi Integracji Europejskiej MF⁴⁵ wyznaczone zostały zadania związane z koordynacją

⁴² Narodowy Bank Polski, Główny Urząd Statystyczny, Agencja Rynku Rolnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

⁴³ Dokument zatwierdził w dniu 25 czerwca 2004 r. Dyrektor Departamentu Organizacji Służby Celnej.

⁴⁴ Procedury dotyczące realizacji płatności zaakceptował w dniu 25 października 2004 r., działający z upoważnienia Ministra Finansów p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Integracji Europejskiej.

⁴⁵ Poprzednia nazwa Departament Międzynarodowej Integracji Gospodarczej.

działań związanych z uczestnictwem Polski w systemie środków własnych Unii Europejskiej, w tym planowania wpłat składki Polski do budżetu Unii Europejskiej oraz prowadzenie czynności związanych z realizacją budżetu państwa w zakresie części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli budzi natomiast fakt, iż Dyrektor Departamentu Integracji Europejskiej nie dopełnił obowiązku wynikającego z § 2.1. Zarządzenia nr 6 Ministra Finansów z dnia 25 marca 2004 r., tj. opracowania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2004 r. przeprowadzono, na trzech płaszczyznach, odpowiadających:

- kontroli poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych oraz prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych,
- kontroli prawidłowości wykonania budżetu państwa,
- kontroli poprawności wykonania przepisów unijnych odnoszących się do rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską z tytułu „Środków własnych Unii Europejskiej”.

Kontrola rzetelności ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości budżetowej miała pozwolić na ustalenie, czy i w jakim stopniu dane zawarte w ewidencji prowadzonej w kontrolowanej jednostce, były zgodne z faktycznym przebiegiem procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz czy informacje zawarte w sprawozdawczości budżetowej były zgodne z rzeczywistym przebiegiem wykonania ustawy budżetowej oraz z danymi zawartymi w ewidencji finansowo-księgowej.

Kontrola prawidłowości wykonania budżetu państwa miała ustalić, czy w toku wykonywania budżetu państwa przestrzegane były przepisy dotyczące gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków publicznych, zawarte w ustawie o finansach publicznych, w innych ustawach regulujących gospodarkę środkami publicznymi oraz w innych aktach prawnych.

Kontrola poprawności wykonania przepisów unijnych odnoszących się do rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską z tytułu „Środków własnych Unii Europejskiej” miała ustalić, czy w toku wykonywania budżetu państwa przestrzegane były przepisy zawarte w rozporządzeniach i decyzjach organów Unii

Europejskiej, dotyczące ewidencjonowania i przekazywania do budżetu Unii Europejskiej jej środków własnych.

Poprawność i kompletność ksiąg oraz prawidłowość sprawozdań oceniono zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych⁴⁶, na podstawie:

- a) badania systemu rachunkowości i kontroli finansowej- organizacja systemu,
- b) badania skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej („badanie zgodności”) – poprawność formalna ewidencji dowodów i zapisów księgowych,
- c) „badania wiarygodności” – prawidłowość ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych w zakresie wartości, okresu księgowania, i wskazania kont analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi wyniki transakcji znajdują odbicie w sprawozdaniach budżetowych,
- d) badania prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych – zgodność sprawozdań z ewidencją księgową.

Badanie zgodności i wiarygodności sprawozdawczości z ewidencją księgową przeprowadzono w odniesieniu do dowodów księgowych stanowiących podstawę wszystkich operacji gospodarczych w ramach pozyskiwania dochodów i dokonywania wydatków.

Badanie zgodności przeprowadzone zostało w kategoriach jakościowych (prawidłowości/nieprawidłowości) i dotyczyło strony formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji.

Badanie wiarygodności dotyczyło prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych skutkującej na sprawozdawczość budżetową.

⁴⁶ Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF), europejskie wytyczne standardów kontroli INTOSAI

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W dniu 14 kwietnia 2005 r. protokół kontroli został z upoważnienia Ministra Finansów podpisany przez Podsekretarza Stanu MF.

W dniu 19 kwietnia 2005 r. zostało przesłane Ministrowi Finansów wystąpienie pokontrolne.

Pismem z dnia 6 maja 2005 r. Minister Finansów poinformował o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
8. Minister Finansów
9. Minister Sprawiedliwości