

BR
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

PR
P.O. DOKŁADU DEPARTAMENTU
BUDŻETU I FINANSÓW
GRZEGORZ BOGOWIEC

KBF-41013/2005
Nr ewid. 131/2005/P04041/KBF

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku część 19

Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Warszawa maj 2005 r.

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

Wizja *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*

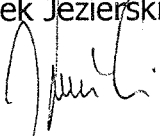
**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2004 roku
- część 19
Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe**

Dyrektor Departamentu
Budżetu Państwa


Waldemar Drugolecki

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 19 maja 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	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.2.1. Księgi rachunkowe	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	17
3. Ważniejsze wyniki kontroli	19
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	19
3.1.1. Stan prawny	19
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	19
3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa	21
3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych	21
3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych	25
3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	27
3.3.1. Dochody	27
3.3.2. Wydatki	52
3.3.3. Dotacje	63
3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia	64
3.4. Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne	68
3.5. Inne ustalenia kontroli	71
3.6. Ustalenia innych kontroli (w jednostkach podległych, w innych jednostkach korzystających z dotacji budżetowych)	72
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	75
4.1. Przygotowanie kontroli	75
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	78
5. Załączniki	85

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów - w okresie od 17 grudnia 2004 r. do 18 kwietnia 2005 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę Nr P/04/041 „Wykonanie budżetu państwa w 2004 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2004², w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Kontrolę przeprowadzono w następujących jednostkach budżetowych: Ministerstwie Finansów - Dysponent Główny, Centrali Ministerstwa Finansów³ oraz w zakładzie budżetowym - Ośrodek Szkoleniowy Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku (zwanym w dalszej części Ośrodkiem).

Badaniami kontrolnymi objęto: prawidłowość realizacji dochodów z poszczególnych źródeł, zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2004, przepisami ustawy o finansach publicznych oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, rzetelność sprawozdań budżetowych, łącznie ze zbadaniem dowodów i zapisów księgowych, z których wynikają kwoty zawarte w sprawozdaniach, przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, ustawy o rachunkowości⁵, jak również powiązanie nakładów finansowych z efektami rzeczowymi.

W niniejszej informacji wykorzystano również wyniki kontroli:

- P/04/027 „Realizacja przez przedsiębiorców oraz organy restrukturyzacyjne przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców”,

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

² DzU z 2004 r. nr 17, poz. 167.

³ Dysponent III stopnia.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 177 2e zm.).

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.).

- I/040/01 „Przedawnienie zobowiązań podatkowych w następstwie postępowań podatkowych prowadzonych w Izbie Skarbowej w Warszawie.”

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

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) poprawę jakości prognoz dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także prognoz podatku od gier i pozostałych dochodów niepodatkowych;
- 2) zapewnienie właściwej koordynacji działania departamentów Ministerstwa Finansów w zakresie nadzoru nad izbami celnymi w celu poprawy sprawności poboru podatku akcyzowego, skuteczności egzekwowania zaległości i zmniejszenia ich dynamiki;
- 3) podjęcie działań w kierunku zahamowania, obserwowanego w ostatnich latach, pogarszania się efektywności egzekucji zaległości podatkowych;
- 4) wprowadzenie w Centrali Ministerstwa Finansów uregulowań dotyczących działań z zakresu windykacji należności budżetowych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych w celu nie dopuszczania do ich przedawnienia;
- 5) wypracowanie procedur umożliwiających weryfikację przedstawianych przez urzędy skarbowe i państwowe jednostki budżetowe sprawozdań budżetowych oraz ich wzajemnej korelacji;
- 6) wzmocnienie nadzoru w zakresie kwalifikowania przez jednostki podległe zrealizowanych dochodów do właściwego roku budżetowego;
- 7) doprecyzowanie w zasadach rachunkowości jednoznacznej procedury postępowania w celu poprawnego wskazywania miesiąca księgowania dokumentów oraz wzmoczenie nadzoru nad kompletnością i prawidłowością dokonywanych w księgach rachunkowych Centrali Ministerstwa Finansów zapisów, w celu zapewnienia ich zgodności z art. 20 i 23 ustawy o rachunkowości;

- 8) analizę celowości zgłaszanych propozycji wydatków do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego, z uwzględnieniem realnego terminu ich realizacji;
- 9) przeprowadzenie kontroli w jednostkach odpowiedzialnych za powstanie zobowiązań wymagalnych;
- 10) dokonanie oceny funkcjonowania zakładów budżetowych oraz podjęcie ewentualnych decyzji o likwidacji jednostek prowadzących działalność ze stratą.

Ustalenia kontroli wykazały, że spośród 10 wniosków pokontrolnych, w pełni zrealizowano 5 wniosków przez:

- wprowadzenie z dniem 1 grudnia 2004 r. szczegółowych zasad windykacji należności budżetowych w Centrali Ministerstwa Finansów (wniosek 4);
- wprowadzenie dodatkowych procedur weryfikacji sprawozdań przedstawianych przez urzędy skarbowe i państwowe jednostki budżetowe (wniosek 5);
- określenie w zasadach rachunkowości postępowania w celu wskazywania poprawnego miesiąca księgowania dokumentów oraz dostosowanie od 1 marca 2004 r. zapisu księgowego w systemie komputerowym FK do wymogów art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości (wniosek nr 7);
- wszczęcie kontroli wewnętrznych, na polecenie Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Finansów, w jednostkach odpowiedzialnych za powstanie na koniec 2003 r. zobowiązań wymagalnych (wniosek nr 9);
- osiągnięcie za 2004 r. przez wszystkie zakłady budżetowe dodatnich wyników finansowych, oraz przeprowadzenie przez Ministerstwo Finansów oceny merytorycznej i finansowej ich działalności wskazującej na potrzebę dalszego ich funkcjonowania (wniosek nr 10).

Ustalenia kontroli wykazały, że pozostałe 5 wniosków zostało zrealizowane częściowo lub znajdują się w trakcie realizacji.

W roku 2004 poprawie uległo planowanie dochodów w podatku dochodowym od osób fizycznych, jednak nadal konieczna jest poprawa jakości prognoz dochodów z podatku od gier i pozostałych dochodów niepodatkowych. Ponadto w 2004 r. wystąpiły problemy z oszacowaniem możliwych do zrealizowania skutków finansowych wynikających z poprawy efektywności pracy aparatu skarbowego oraz z trafnością prognoz poszczególnych dochodów niepodatkowych (wniosek nr 1).

Na koniec 2004 r. w porównaniu do roku 2003 nastąpił dalszy wzrost zaległości podatkowych (w tym największy w podatku akcyzowym) oraz dalsze pogorszenie efektywności egzekucji (w tym drastyczne w podatku akcyzowym), dlatego nadal aktualne pozostają wnioski nr 2 i 3.

Pomimo wprowadzenia dodatkowych procedur weryfikacji sprawozdań przedstawianych przez urzędy skarbowe i państwowe jednostki budżetowe nie udało się w roku 2004 uniknąć różnic pomiędzy kwotą dochodów faktycznie odprowadzonych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, a wykazaną w sprawozdaniach jednostkowych dysponentów budżetowych o wykonanych dochodach (w 2003 r. różnica wynosiła minus 5,6 mln zł, a w roku 2004 - plus 5,0 mln zł) (wniosek nr 6).

Ponadto nadal aktualny jest wniosek dotyczący prowadzenia analiz celowości zgłaszanych propozycji wydatków do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego, z uwzględnieniem realnego terminu ich realizacji (wniosek nr 8). W 2004 r. w porównaniu do roku 2003 nastąpił blisko czterokrotny wzrost wydatków zgłoszonych do planu wydatków niewygasających z upływem roku 2004. Nadal występowały przypadki niewykorzystania wydatków niewygasających z uwagi na nierealne (zbyt krótkie) terminy ich realizacji. Po kontrolach wykonania budżetu państwa w części 19 (w tym Centrali MF) NIK ponowiła wniosek w tej sprawie.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ocena wykonania budżetu państwa za 2004 r. w części w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe - pozytywna z nieprawidłowościami.

Ocena powyższa uzasadniona jest wynikami przeprowadzonej kontroli, a w szczególności zaopiniowaniem z zastrzeżeniami sprawozdania rocznego Rb-27⁶ dysponenta części 19. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zaliczeniu zwrotów, wynikających z rozliczeń podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa, a dokonanych w okresie przejściowym⁷ w ciężar dochodów 2004 roku - w łącznej kwocie 2.014,7 mln zł, w tym z VAT 1.953,9 mln zł (str. 32, 17),
- wprowadzeniu (podobnie jak w roku 2003) kwoty zwiększającej wykonanie dochodów państwowych jednostek budżetowych o 5.014,8 tys. zł (w 2003 r. - minus 5.592,5 tys. zł), stanowiącej niewyjaśnioną różnicę dochodów budżetu państwa, przekazanych na centralny bieżący rachunek budżetu państwa i łącznej kwoty dochodów wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 państwowych jednostek budżetowych (str. 25),
- niewykazywaniu w rocznym sprawozdaniu, a także w sprawozdaniach za poszczególne miesiące 2004 r., kwoty dochodów budżetu państwa zrealizowanych przez organy podatkowe, dane te zostały zagregowane dopiero w rocznym sprawozdaniu korygującym sporządzonym 29 marca 2005 r. (str. 26).

W zakresie wydatków stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły kwoty 2,2 mln zł, tj. 0,04% wydatków budżetowych i wydatków ze środków specjalnych w części 19.

Nieprawidłowości te polegały na:

⁶ Z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁷ Od 1 do 25 stycznia 2005 r.

- zaniżeniu wpłaty do budżetu ze środków specjalnych o 2.028 tys. zł (str. 68),
- nierzetelnym przygotowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego dotyczącego zakupu 32 samochodów osobowych dla administracji celnej, skutkującym wyborem najdroższej oferty (droższej o 87,7 tys. zł) (str. 54).

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- błędnym prognozowaniu skutków finansowych z tytułu poprawy efektywności pracy organów podatkowych oraz prognozy dochodów z podatku od gier i poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych (str. 31, 40, 41),
- braku skuteczności działań w kierunku zahamowania występującego w ostatnich latach wzrostu zaległości podatkowych oraz pogarszania się efektywności ich egzekucji (str. 46, 48),
- braku w Ministerstwie Finansów monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa (str. 74),
- niskim wykorzystaniu środków przeniesionych do realizacji z roku 2003 oraz zagrożeniu wydatkowania przeniesionych do realizacji w 2005 r. środków w kwocie 39,5 mln zł na zakup dwóch przestawnych urządzeń rentgenowskich do prześwietlania pojazdów i kontenerów dla Polskiej Służby Celnej (str. 61),
- niskim stopniu wykorzystania przyznanych środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej (str. 71),
- znacznych opóźnieniach w przekazywaniu środków specjalnych „inspekcji celnej” dla urzędów kontroli skarbowej na wypłaty nagród dla byłych funkcjonariuszy inspekcji celnej (str. 69).

Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych

W części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe łączne roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-28 oraz kwartalne Rb-N i Rb-Z zostały prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie

48 sprawozdań jednostkowych przedłożonych przez dysponentów II i III stopnia i własnego sprawozdania jednostkowego.

Z zastrzeżeniami opisanymi przy „ogólnej ocenie kontrolowanej działalności” NIK zaopiniowała roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 19 (str. 8).

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Księgi rachunkowe

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w Centrali Ministerstwa Finansów (dysponent III stopnia) oraz w Ośrodku Kształcenia i Doskonalenia Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku - zakładzie budżetowym.

W wyniku przeprowadzonego badania w zakresie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej wydana została pozytywna opinia w odniesieniu do Ośrodka Kształcenia i Doskonalenia Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku (str. 70).

W odniesieniu do organizacji systemu księgowości, w tym księgowości komputerowej i kontroli finansowej w Centrali Ministerstwa Finansów zastrzeżenia dotyczyły:

- przyjętych w okresie marzec-październik 2004 r. zasad rachunkowości, zgodnie z którymi datą dokonania operacji gospodarczej była data wpływu dowodu do Wydziału Księgowości i Płac, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Od listopada 2004 r. wykazywana w ewidencji księgowej data operacji gospodarczej jest zgodna z datą wynikającą z dowodu księgowego,
- opóźnień (od 1 do 14 dni) ze strony komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w przekazywaniu zatwierdzonych pod względem merytorycznym dokumentów do księgowości, pomimo że „Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych” jako termin przekazania wskazywała dzień następny lub jeżeli to niemożliwe trzeci dzień po otrzymaniu. Ponadto stwierdzono, że księgowość kwalifikowała do ujęcia w księgach i wprowadzała do ksiąg rachunkowych dowody w miesiącu następnym, niż wystąpiły

dokumentowane przez nie operacje gospodarcze, pomimo ich posiadania w terminie umożliwiającym prawidłowe ujęcie w księgach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wzmocnienie nadzoru nad kompletnością i prawidłowością dokonywanych w księgach rachunkowych zapisów. Zwraca jednak uwagę na potrzebę konsekwentnego ujmowania zdarzeń gospodarczych w odpowiednich okresach oraz na konieczność usprawnienia obiegu dokumentów księgowych (str. 21).

2.2.2. Dochody

Zrealizowane w 2004 r. dochody części 19 wyniosły 145.594,5 mln zł i w stosunku do kwoty określonej w ustawie budżetowej (143.877,7 mln zł) były wyższe o 1.716,8 mln zł (o 1,2%). Dochody podatkowe zostały wykonane w kwocie 135.571,3 mln zł, co stanowiło 100,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. O ile ogólna kwota dochodów podatkowych została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planowanego, to prognozy dla poszczególnych źródeł dochodów podatkowych nie były już tak poprawne (str. 29).

Dochody zostały zmniejszone, o dokonane przez urzędy skarbowe w okresie od 1-25 stycznia 2004 r., zwroty na łączną kwotę 2.014,7 mln zł.

Dochody z podatku od towarów i usług w 2004 r. zrealizowano w kwocie 62.263,2 mln zł, tj. 91,5% wielkości planowej. W porównaniu do wykonania 2003 r. były wyższe o 3,2%. Na niższe niż przewidywano wykonanie dochodów z podatku VAT (o 5.776,7 mln zł) decydujący wpływ miało nieosiągnięcie zakładanej poprawy ściągальności VAT oraz niższe niż oczekiwano skutki zmian systemowych. Dochody te zostały w 2004 r. pomniejszone o dokonane w okresie od 1 do 25 stycznia 2005 r. zwroty podatku VAT na kwotę 1.953,9 mln zł (str. 31).

Dochody z podatku akcyzowego zaplanowane na 2004 r. w wysokości 34.714,7 mln zł, zrealizowano w kwocie 37.964,0 mln zł, tj. w 109,4%. W porównaniu do wykonania roku 2003 (34.387,7 mln zł) były one wyższe o 10,4%. Zrealizowanie dochodów powyżej prognozy o 3.249,3 mln zł wynikało z wyższych wpływów w większości grup wyrobów akcyzowych. Wyższe wpływy z akcyzy od paliw o 1.194,8 mln zł były między innymi efektem nie wystąpienia prognozowanych ubytków w dochodach z tytułu ulg dla paliw ciekłych

zawierających biokomponenty. Wyższe wpływy uzyskano po uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych⁸. Korzystny wpływ na realizację dochodów z akcyzy (wyższe o 851,4 mln zł) miała także liczba sprowadzanych po 1 maja 2004 r. samochodów z innych krajów Unii Europejskiej (str. 34).

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane w kwocie 13.071,7 mln zł, tj. 136,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Na wyższe o 3.485,8 mln zł dochody, wpłynęło bardzo korzystne dla budżetu państwa saldo rozliczeń rocznych za 2003 r., będące wynikiem częściowej poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw w 2003 r., a także korzystniejsze wyniki finansowe przedsiębiorstw, szczególnie w II kwartale 2004 r. spowodowane ożywieniem gospodarczym w miesiącach poprzedzających akcesję Polski do Unii Europejskiej (str. 36).

W 2004 r. podobnie jak w latach poprzednich, realizacja dochodów z podatku od gier (82,9%) znacznie odbiegała od założeń określonych w ustawie budżetowej. Przyczyną niewykonania prognozy (157,8 mln zł) było błędne oszacowanie skutków finansowych opodatkowania gier na automatach o niskich wygranych (str. 40).

Zaplanowane dla części 19 dochody niepodatkowe zostały zrealizowane w 118,3% i wyniosły 9.602,1 mln zł, jednak ich realizacja w poszczególnych tytułach kształtowała się na zróżnicowanym poziomie, od 59,0% do 491,3% wielkości prognozowanej. Wyższe od planu o 1.485,9 mln zł wykonanie dochodów wynikało m.in. z realizacji powyżej prognozy dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (o 994,0 mln zł) oraz dochodów jednostek budżetowych (o 651,1 mln zł) (str. 41). Znaczne przekroczenie planu (o 391,3%) wystąpiło z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Na podstawie przewidywanego wykonania roku 2003 były podstawy do przyjęcia wyższego planu, jednakże Ministerstwo Finansów, po raz kolejny, zastosowało zasadę „ostrożnego szacunku”, co okazało się nieuzasadnione (str. 43).

⁸ DzU nr 199, poz. 1934 ze zm.

Pozostałe dochody niepodatkowe zrealizowano w 59,0%, co było wynikiem niskiej realizacji dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat (w 80,6%) oraz wysokiej kwoty (150,8 mln zł) wypłacanych odsetek wynikających z uchylecia wadliwych decyzji organów skarbowych, a także z tytułu nieterminowych rozliczeń (str. 40).

W części 19 w roku 2004 wystąpił wzrost zaległości podatkowych (należności których termin płatności upłynął) o 19,0%, tj. do kwoty 14.728,0 mln zł. W ogólnej kwocie zaległości podatkowych 57,4% stanowiły zaległości w podatku od towarów i usług. Zaległości te wzrosły w 2004 r. o 1.087,4 mln zł (o 14,8%). Zwiększenie zaległości wystąpiło w podatku akcyzowym o 910,7 mln zł, czyli o 64,9% (str. 46).

Niezrealizowanie założeń przyjętych do uzasadnienia ustawy budżetowej w zakresie zaległości podatkowych wynika częściowo z przeszacowania skali redukcji zaległości podatkowych w ramach postępowań restrukturyzacyjnych, a także ze skutków „odłożenia” w czasie działań windykacyjnych w stosunku do zaległości, które wobec umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego nie zostały zlikwidowane.

W roku 2004 wystąpiło dalsze pogorszenie się skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. W porównaniu do roku 2003 wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych obniżył się o 6,1 punktu procentowego i wyniósł 22% (w 2002 r. – 40,9%). Po raz kolejny obniżył się wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych o 2,9 punktu procentowego (w 2003 o 3,0 pkt proc.) i wyniósł 45,7% (str. 48).

Ponadto Minister Finansów nie posiada wiedzy o skali i przyczynach przedawnień zaległości podatkowych występujących na poszczególnych etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego oraz szczegółowych informacji o wydanych przez organy podatkowe decyzjach, liczbie odwołań oraz skali uchylanych decyzji (str. 74).

2.2.3. Wydatki

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2004 wydatki w wysokości 3.973,0 mln zł. zostały w trakcie roku zwiększone o 2,7% do łącznej wysokości

4.079,5 mln zł i zrealizowane w 98,8%. W kwocie 4.031,8 mln zł zrealizowanych wydatków 2,9% stanowiły wydatki przeniesione do wykorzystania w 2005 r. (117,4 mln zł) (str. 53).

Badaniem kontrolnym objęto wydatki na łączną kwotę 68,5 mln zł, tj. 1,7% wydatków ogółem. Środki te zostały wykorzystane w sposób celowy, zgodnie z planem finansowo-rzeczowym, z wyjątkiem realizacji zamówienia publicznego na zakup 32 samochodów dla administracji celnej (str. 54).

Wydatki majątkowe zaplanowane w kwocie 260,0 mln zł, zwiększone w trakcie roku budżetowego do 280,9 mln zł, zostały zrealizowane (wraz z wydatkami niewygasającymi) w wysokości 270,7 mln zł (tj. 96,4%). Z kwoty tej 98,7 mln zł (36,5%) zgłoszono do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2004, w tym 38,8 mln zł stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych.

Zobowiązania ogółem na koniec 2004 r. wyniosły 235,8 mln zł, w tym wymagalne 3,6 mln zł. Z łącznej kwoty zobowiązań wymagalnych 94,4% stanowiły zobowiązania z tytułu niezapłaconej w terminie faktury dotyczącej zakupu produktów informatycznych (3,4 mln zł). Zobowiązanie zostało uregulowane 22 lutego 2005 r. NIK nie badała szczegółowych rozliczeń merytorycznych i finansowych, gdyż decyzją Dyrektora Generalnego z 28 stycznia 2005 r. powołany został zespół do weryfikacji tych rozliczeń (str. 63).

2.2.4. Dotacje i subwencje

Subwencje

Kontrola wydatków przeznaczonych na subwencje dla partii politycznych wykazała, że przyjęta w ustawie budżetowej kwota 40,3 mln zł, podana Ministerstwu Finansów przez Kierownika Krajowego Biura Wyborczego 6 czerwca 2003 r., była o 13,8 mln zł niższa od wymaganej przepisami art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁹. W celu zrealizowania zobowiązania wynikającego z wspomnianej ustawy, w trakcie roku budżetowego wydatki zostały zwiększone środkami z rezerwy celowej na zobowiązania Skarbu

⁹ DzU z 2001 r. nr 79, poz. 857 ze zm.

Państwa o 13,8 mln zł (tj. o 34,1%) do kwoty 54,1 mln zł i w pełni zrealizowane. Zdaniem NIK, niewłaściwe wyliczenie wysokości subwencji przez KBW powinno być dostrzeżone w Ministerstwie już na etapie konstruowania projektu budżetu części 19, co spowodowałoby przyjęcie wydatków w projekcie ustawy budżetowej na właściwym poziomie.

Dotacje

Zaplanowane w ustawie budżetowej dotacje w kwocie 32,1 mln zł zostały w trakcie roku zwiększone do kwoty 32,2 mln zł i zrealizowane w 55,2%.

Dotacje podmiotowe dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców zostały zaplanowane w kwocie 14,1 mln zł. W 2004 r. sfinansowano wybory uzupełniające do Senatu RP (143 tys. zł). Zaplanowane wydatki na realizację wypłat dotacji za uzyskane mandaty w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie zostały wykorzystane, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami termin płatności określony został na 9-miesięcy od dnia wyborów. Wybory zostały przeprowadzone 13 czerwca 2004 r.

Na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych wykorzystano w 97,2% z zaplanowanych 18,0 mln zł. Na sfinansowanie rekompensat wypłaconych zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe¹⁰, zostały wypłacone dotacje przedmiotowe w wysokości 0,1 mln zł (str. 63).

2.2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2004 r. w jednostkach budżetowych części 19 wyniosło ogółem 65.049 osób i w porównaniu do 2003 r. (65.417 osób) było niższe o 368 osób, tj. o 0,6%. W porównaniu do określonego w ustawie budżetowej limitu zatrudnienia (66.847 osób) przeciętne zatrudnienie w 2004 r. było niższe o 1.798 osób. Różnica pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem wzrosła z 1.392 osób w 2003 r. do 1.798 osób w 2004 r. (str. 65).

¹⁰ DzU nr 156, poz. 776.

W 2004 r. w państwowych jednostkach budżetowych części 19 wydatki na wynagrodzenia pochodzące z budżetu państwa i ze środków specjalnych wyniosły 2.969 mln zł i w porównaniu do 2003 r. były wyższe o 5%, tj. o 142 mln zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło - 3.805 zł, w tym 568 zł stanowiły środki specjalne (tj. 14,9%).

2.2.6. Inne ustalenia kontroli

W odniesieniu do środków specjalnych ustawa budżetowa na 2004 r. oraz plan po zmianach przewidywały wpłatę do budżetu 414,1 mln zł. Z należnej kwoty do 31 grudnia 2004 r. przekazano 399,6 mln zł, w styczniu 2005 r. z opóźnieniem wpłacono 12,5 mln zł. Łączna wpłata do budżetu ze środków specjalnych wyniosła 412,1 mln zł i była niższa o 2,0 mln zł od zaplanowanej (str. 68).

Podobnie jak w roku ubiegłym stwierdzono niski stopień wydatkowania środków na współfinansowanie programów finansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Według stanu na koniec grudnia 2004 r. z kwoty 35,5 mln euro zakontraktowanych na wykonanie poszczególnych programów, wykorzystano 20,2 mln euro. Kontrola wykazała, że brak koordynacji i współpracy pomiędzy departamentami merytorycznymi MF odpowiedzialnymi za wdrażanie Grantu Banku Światowego nr TF052020 (Strenghtening Budget Management) w kwocie 298 tys. USD spowodował, że wygasła możliwość skorzystania z oferowanej pomocy. Realizacja tego projektu umożliwiała dofinansowanie zadań związanych ze wzmocnieniem zarządzania budżetem państwa (str. 71).

2.2.7. Finansowe rezultaty kontroli

Nieprawidłowości w sprawozdawczości dotyczyły:

- zaliczenia zwrotów, wynikających z rozliczeń podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa, dokonanych w okresie przejściowym¹¹ w ciężar dochodów 2004 roku na kwotę 2.014,7 mln zł¹²,

¹¹ Od 1 do 25 stycznia 2005 r.

¹² Wg szacunków Ministerstwa Finansów.

- wprowadzenia do sprawozdania rocznego Rb-27 dysponenta części 19 kwoty 5.014,8 tys. zł stanowiącej niewyjaśnioną różnicę dochodów budżetu państwa.

Inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym dotyczą:

- zaniżenia wpłaty ze środków specjalnych do budżetu o 2.028 tys. zł,
- nierzetelnego przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego, skutkującego wyborem najdroższej oferty (87,7 tys. zł).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że decyzja Ministra Finansów o zaliczeniu dokonanych w styczniu 2005 r. zwrotów podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa w ciężar roku 2004, ma wpływ na ustalenie wyniku budżetu państwa w roku 2004, a także będzie miała wpływ na ustalenie wyniku w roku 2005. W ocenie NIK Minister Finansów nie może dysponować tak dużą swobodą w kształtowaniu wielkości dochodów budżetowych, a tym samym wyniku budżetu państwa, w zależności od sytuacji w danym roku.

Podjęte w latach 2001 - 2004 przez Ministra Finansów działania w kierunku zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych, obniżenia zaległości oraz poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej w tym m. in. zmiany w Ordynacji podatkowej, wdrożenie zmian w ustawie o egzekucji w administracji, informatyzacja działów egzekucyjnych w urzędach skarbowych, przeprowadzone procesy restrukturyzacyjne należności budżetu państwa czy też udoskonalanie wskaźnikowego systemu oceny aparatu skarbowego nie przyniosły do tej pory spodziewanych efektów.

Niepokojącym zjawiskiem są znaczne różnice w efektywności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych. W roku 2004 wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej w urzędach skarbowych wyniósł 25,4%, podczas gdy wskaźnik ten w izbach celnych wyniósł 2,4%. Zdaniem NIK na tak znaczne obniżenie efektywności egzekucji w izbach celnych wpływ miało niedostateczne przygotowanie zmian organizacyjnych,

związanych z przeniesieniem od 1 września 2003 r. z urzędów skarbowych do izb celnych poboru oraz egzekucji podatku akcyzowego.

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

- uwzględniania przy planowaniu dochodów realnych skutków efektywności pracy organów podatkowych oraz wypracowania metodologii planowania dochodów dla podatku od gier i poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych,
- zmniejszenia zaległości oraz poprawy efektywności egzekucji,
- wprowadzenia monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa oraz ograniczenia ponoszonych kosztów błędnych decyzji,
- rzetelnego przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówień publicznych,
- doprecyzowania upoważnień udzielanych dyrektorom departamentów do podejmowania decyzji w zakresie realizacji zamówień publicznych,
- ograniczenia tytułów i zakresu wydatków zgłaszanych do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego,
- przeprowadzenia kontroli w jednostkach, które nie zrealizowały planowanych wpłat ze środków specjalnych oraz dokonania zaległej wpłaty,
- sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 19 według uregulowań przewidzianych prawem.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli po kontroli w Centrali MF wносиła m.in. o:

- zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych roku 2004 wszystkich operacji gospodarczych dotyczących tego roku i doprowadzenie do zgodności z ewidencją księgową wykazanego w sprawozdaniach budżetowych stanu zobowiązań,
- poprawę terminowości przekazywania dokumentów finansowo-księgowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Gospodarka finansowa części 19 podlega rygorom wynikającym z ustawy z dnia 26 listopada 1998 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.

W roku 2004 nastąpiła dalsza przebudowa aparatu skarbowego, w szczególności polegająca na utworzeniu wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, wprowadzona ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych¹⁶.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Dysponentem głównym środków budżetowych w części 19 jest Minister Finansów. W 2004 r. w tej części ustanowieni byli dysponenci:

- a) II stopnia - 16 izb skarbowych,
- b) III stopnia:
 - 399 urzędów skarbowych,
 - 16 urzędów kontroli skarbowej,
 - 14 izb celnych,
 - Centrala MF.

Poza tym prowadzono działalność w formie:

¹³ DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁴ DzU nr 19, poz. 177 ze zm.

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

¹⁶ DzU nr 137, poz. 1302.

- zakładów budżetowych (4): Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Resortu Finansów w Warszawie; Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości w Białobrzegach k/Zegrza, Ośrodek Szkoleniowy Funkcjonariuszy Celnych w Muszynie, Ośrodek Kształcenia i Doskonalenia Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku;
- gospodarstw pomocniczych (13): Zakład Obsługi Ministerstwa Finansów, Ośrodek Wypoczynkowo-Szkoleniowy „Bałtyk” w Jastrzębiej Górze oraz 10 gospodarstw pomocniczych izb skarbowych i 1 gospodarstwo przy Urzędzie Kontroli Skarbowej w Gdańsku (są to działające przy jednostkach skarbowych zakłady usługowo-szkoleniowe);
- środków specjalnych - w 2004 r. funkcjonowało 5 środków specjalnych utworzonych na podstawie ustaw: „fundusz prowizyjny administracji skarbowej”, „fundusz premiowy administracji skarbowej”, środki specjalne administracji skarbowej - „gry losowe”, „środki specjalne administracji celnej”, „środek specjalny - inspekcji celnej”.

Zrealizowane w 2004 r. dochody części 19 (145.594,5 mln zł) stanowiły 93,1% ogółem dochodów budżetu państwa, a wydatki (4.031,8 mln zł) - 2,0% ogółem wydatków budżetu państwa.

Wykonanie dochodów budżetu państwa w 2004 r. było realizowane w okresie wprowadzenia wielu istotnych zmian systemowych, a w szczególności:

- będących wynikiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej: weszły w życie nowe ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁷ oraz z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym¹⁸, którymi dostosowano rozwiązania systemowe w tych podatkach do standardów UE. Dochody części 19 zostały zasilone wpłatą z UE na dostosowanie zewnętrznej granicy Wspólnoty - „Instrument finansowy Schengen”, a wejście do jednolitego obszaru celnego UE spowodowało zmniejszenie się dochodów z cła;

¹⁷ DzU nr 54, poz. 535 ze zm.

¹⁸ DzU nr 29, poz. 257 ze zm.

- wprowadzenie nowych zasad naliczania udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych - wejście w życie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹, którą zwiększone zostały udziały tych jednostek we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych;
- obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych z 27% do 19%, wprowadzenie 19% stawki podatku dochodowego od osób fizycznych dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz likwidacja niektórych ulg i zwolnień w podatkach dochodowych.

Brak odpowiednich danych zarówno ze sprawozdawczości statystycznej, jak i fiskalnej uniemożliwia zweryfikowanie, w jakim zakresie zostały zrealizowane wszystkie zakładane w ustawie budżetowej skutki finansowe wprowadzenia zmian systemowych, a w szczególności wprowadzenia 19% stawki w podatku dochodowym.

Podobnie jak w roku ubiegłym Minister Finansów korzystał ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej - był beneficjentem 13 programów oraz dysponował środkami z Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego. Minister Finansów, zgodnie z zapisem zawartym w ustawie budżetowej (załącznik nr 7), był odpowiedzialny za wdrażanie Grantu Banku Światowego nr TF052020 (Strengthening Budget Management).

3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa

3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w Centrali Ministerstwa Finansów, będącej dysponentem III stopnia.

W odniesieniu do organizacji systemu księgowości, w tym księgowości komputerowej oraz kontroli finansowej, wniesiono następujące uwagi i zastrzeżenia do:

¹⁹ DzU nr 203, poz. 1966.

- obowiązujących w okresie marzec-październik 2004 r. zasad rachunkowości, zgodnie z którymi datą dokonania operacji gospodarczej była data wpływu dowodu do księgowości. Od listopada 2004 r. wykazywana w ewidencji księgowej data operacji gospodarczej jest zgodna z datą wynikającą z dowodu księgowego,
- opóźnień (od 1 do 14 dni) ze strony komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w przekazywaniu zatwierdzonych pod względem merytorycznym dokumentów do księgowości, pomimo że „Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych” jako termin przekazania wskazywała dzień następny lub jeżeli to niemożliwe trzeci dzień po otrzymaniu. Stwierdzono także, że księgowość kwalifikowała do ujęcia w księgach i wprowadzała do ksiąg rachunkowych dowody w miesiącu następnym, niż wystąpiły dokumentowane przez nie operacje gospodarcze, pomimo ich posiadania w terminie umożliwiającym prawidłowe ujęcie w księgach.

W celu oceny skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) w Centrali Ministerstwa Finansów, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego, wylosowano łącznie 228 dowodów księgowych, w tym 177 wybranych metodą monetarną oraz 51 wybranych celowo na podstawie badania analitycznego, które zostały zbadane pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji.

W próbie dowodów księgowych poddanych bezpośredniemu badaniu stwierdzone w Centrali MF nieprawidłowości dotyczyły:

- 74 zapisów w ewidencji księgowej dla okresu marzec - październik 2004 r., które zawierały datę operacji gospodarczej niezgodną z analogiczną datą na dokumentach źródłowych, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Przepis ten stanowi, że podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Nieprawidłowości wynikały z przyjętych w tym okresie zasad rachunkowości, zgodnie z którymi datą dokonania operacji gospodarczej była data wpływu dowodu do Wydziału Księgowości i Płac. Od listopada 2004 r.

wykazywana w ewidencji księgowej data operacji gospodarczej jest zgodna z datą wynikającą z dowodu księgowego,

- 40 zapisów księgowych o łącznej wartości 5,7 mln zł, w których miesiąc wprowadzenia dowodów do ksiąg nie odpowiadał miesiącowi, w którym nastąpiło udokumentowane zdarzenie gospodarcze. Stanowiło to naruszenie art. 20 ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie. Ponadto stwierdzono, że księgowość kwalifikowała do ujęcia w księgach i wprowadzała do ksiąg rachunkowych dowody w miesiącu następnym, niż wystąpiły operacje gospodarcze. Posiadane przez księgowość dowody umożliwiały prawidłowe ujęcie ich w księgach. Fakt wprowadzania do ksiąg rachunkowych dowodów księgowych w miesiącu następnym, niż miesiąc, w którym wystąpiły dokumentowane przez nie operacje gospodarcze miał wpływ na kwartalne sprawozdania, w których nie wykazano zobowiązań wynikających z 31 dowodów.

W wyniku przeprowadzonego badania, zgodnie z metodyką przedstawioną w rozdziale 4.1., w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do **sprawozdawczości bieżącej**, wydane zostały w przypadku Centrali MF:

- opinia pozytywna w odniesieniu do kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za II kwartał 2004 r. (przy kwocie nie wykazanych zobowiązań 11,6 tys. zł),
- opinie negatywne w przypadku kwartalnych sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu za I kwartał 2004 r. (kwota nie wykazanych zobowiązań - 2.027,2 tys. zł) i III kwartał 2004 r. (1.870,7 tys. zł) oraz kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za I kwartał 2004 r. (296,4 tys. zł).

Natomiast w przypadku sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu za II kwartał 2004 r. Centrali MF, poziom nieprawidłowości (kwota nie wykazanych zobowiązań - 300,3 tys. zł) nie pozwalał na wydanie opinii pozytywnej,

nie dając równocześnie jednoznacznych podstaw do negatywnej oceny wiarygodności ksiąg.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczą o konieczności wzmożenia kontroli finansowej. Dopiero od listopada 2004 r. w zasadach rachunkowości określono, iż wszystkie dowody księgowe, które wpłyną do Wydziału Księgowości i Płac do 7 dnia miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym, zaliczane będą do danego okresu sprawozdawczego.

W Centrali Ministerstwa Finansów wystąpiły nieprawidłowości, które miały wpływ na **sprawozdanie roczne**. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: nie wykazaniu w rocznym sprawozdaniu Rb-28 i Rb-Z stanu zobowiązań wymagalnych na łączną kwotę 112,4 tys. zł. Ponadto w księgach rachunkowych roku 2004 oraz w sprawozdawczości budżetowej nie ujęto 4 dowodów księgowych w łącznej kwocie 3,0 tys. zł.

Uwzględniając wyniki analizy ryzyka nieodłącznego, ryzyka zawodności systemu kontroli wewnętrznej oraz ryzyka statystycznego badania, z łącznym ryzykiem kontroli 5% można stwierdzić, że wartość potencjalnych nieprawidłowości w zapisach księgowych, skutkujących na sprawozdawczość roczną nie przekroczyła poziomu dopuszczalnego (progu istotności), określonego w wysokości 0,75% wartości ocenianej populacji.

Centrala Ministerstwa Finansów, realizując wniosek NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. w części 19 - Budżet, finanse i instytucje finansowe - dokonała w dniu 4 kwietnia 2005 r. korekty sprawozdania rocznego z wykonania wydatków budżetowych Rb-28 za 2004 r. oraz kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań na 31 grudnia 2004 r., wykazując w nich m.in. kwotę 115,4 tys. zł zobowiązań. Uwzględniając powyższą korektę, wydana została opinia bez zastrzeżeń w stosunku do rocznego sprawozdania Rb-28 i Rb-Z Centrali MF.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Centralę MF działania w celu wzmocnienia nadzoru nad kompletnością i prawidłowością dokonywanych w księgach rachunkowych zapisów. Zwraca jednak uwagę

na potrzebę konsekwentnego ujmowania zdarzeń gospodarczych w odpowiednich okresach oraz na konieczność usprawnienia obiegu dokumentów księgowych.

3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych

W części 19 - Budżet, finanse i instytucje finansowe łączne roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-28 oraz kwartalne Rb-N i Rb-Z zostały prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie 48 sprawozdań jednostkowych przedłożonych przez dysponentów II i III stopnia i własnego sprawozdania jednostkowego²⁰.

Z zastrzeżeniami NIK zaopiniowała łączne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych dysponenta części 19. Zastrzeżenia dotyczyły:

- zaliczenia zwrotów podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa dokonanych w okresie przejściowym²¹ w ciężar dochodów roku 2004,
- wprowadzenie decyzją Ministra Finansów z dnia 23 marca 2005 r. zmiany, polegającej na dopisaniu w dziale 758, rozdziale 75815, § 298 jako wpływy do wyjaśnienia kwoty 5.014,8 tys. zł do dochodów jednostek budżetowych, w celu uzyskania zgodności pomiędzy kwotami wykazanymi w sprawozdaniach o wykonaniu dochodów przez państwowe jednostki budżetowe całego budżetu państwa ze stanem dochodów przekazanych na centralny bieżący rachunek budżetu państwa (subkonto 222-5). Dane przedstawione w sprawozdaniu nie odzwierciedlały stanu dochodów faktycznie zrealizowanych w 2004 r. w tej części. NIK zwraca uwagę, iż powyższa zmiana została wprowadzona po raz kolejny - w 2003 r. dotyczyła ona kwoty minus 5.592,5 tys. zł. Na centralnym bieżącym rachunku budżetu państwa (subkonto 222-5) w skali całego budżetu państwa zgromadzono więcej środków niż dysponenci części budżetowych wykazali w sprawozdaniach Rb-27. Nie przyniosło oczekiwanych efektów wprowadzenie w maju 2004 r. przez Ministerstwo Finansów nowych

²⁰ Badanie prawidłowości przeniesienia sprawozdań jednostkowych na sprawozdanie łączne przeprowadzono na podstawie wybranych losowo po 3 sprawozdania jednostkowe dla każdego rodzaju sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z.

²¹ Od 1 do 25 stycznia 2005 r.

procedur weryfikacji przedstawianych przez urzędy skarbowe i państwowe jednostki budżetowe sprawozdań budżetowych, nie zostały wyeliminowane wszystkie rozbieżności. Konieczne wydaje się wprowadzenie zmian w celu stworzenia podstaw do dokonywania korekt mających doprowadzić do zgodności kwot wykazywanych w sprawozdawczości budżetowej z kwotami na centralnych rachunkach budżetu państwa wraz z uwzględnieniem kategorii wpływów do wyjaśnienia.

Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że w sporządzonym przez dysponenta głównego części 19 rocznym sprawozdaniu łącznym Rb-27 (a także w sprawozdaniach za poszczególne miesiące 2004 r.) nie wykazano kwoty dochodów budżetu państwa zrealizowanych przez organy podatkowe. Dane te zostały zagregowane dopiero w rocznym sprawozdaniu korygującym sporządzonym 29 marca 2005 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów nie zwolnił dysponenta głównego środków budżetowych dla części 19 z obowiązku składania sprawozdań Rb-27 zawierających pełną kwotę zrealizowanych dochodów budżetowych, biorąc jednak pod uwagę specyfikę dochodów podatkowych, niezbędnym jest dokonanie stosownych zmian rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Roczne łączne sprawozdanie Rb-27 z wykonania dochodów budżetu państwa za rok 2004 w części 19, nie przedstawia prawidłowego obrazu zrealizowanych dochodów.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do terminów przekazywania sprawozdań Rb-23, Rb-27 i Rb-28. Zastrzeżenia dotyczyły nieterminowego przekazywania kwartalnych sprawozdań Rb-N i Rb-Z. NIK podziela opinię Głównego Księgowego Resortu, że sporządzenie sprawozdań Rb-N i Rb-Z w terminach określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²² spowodowałoby, iż dane z tych sprawozdań nie byłyby zgodne z kwotami należności i zobowiązań wykazanych odpowiednio w sprawozdaniu Rb-27 i Rb-28. Jednakże zdaniem NIK Minister Finansów powinien albo przestrzegać norm przez siebie określonych albo dokonać

²² DzU nr 24, poz. 279 ze zm.

zmian w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, które pozwoliłyby na terminowe i prawidłowe sporządzenie sprawozdań.

W Centrali MF, w której oceniano wiarygodność ksiąg rachunkowych przeprowadzono również badanie prawidłowości przeniesienia treści ksiąg na roczne sprawozdania: Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28- z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N - kwartalne sprawozdanie o stanie należności, Rb-Z - kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań. W wyniku badania zestawień obrotów i sald stwierdzono, że dane z ksiąg rachunkowych zostały prawidłowo przeniesione na roczne sprawozdania budżetowe.

Zdaniem NIK sprawozdania roczne Rb-30, Rb-70, Rb-N i Rb-Z sporządzone przez Ośrodek Szkoleniowy Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2004 r.

3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

3.3.1. Dochody

Realizację dochodów budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.	2004 r.		5:3	5:4
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie		
		w tys. zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
1	Część 19 (ogółem) w tym:	145.359.262,9	143.877.740,0	145.594.493,2	100,2	101,2
1.1	Dział - 500 - Handel	3.777.870,4	1.930.069,0	2.287.498,2	60,5	118,5
1.2	Dział - 550 - Hotele i restauracje	0,1	X	X	X	X
1.3	Dział - 750 - Administracja *	390.758,9	502.197,0	788.389,8	X	157,0
1.4	Dział - 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej **	142.108.085,7	140.615.287,0	141.762.446,2	99,8	100,8
1.5	Dział - 758 Różne rozliczenia	-918.466,7	830.187,0	756.128,6		91,1
1.6	Dział - 855 Opieka społeczna	14,6	0,0	X	X	X
1.7	Dział - 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	X	0	30,4	X	X

* Dział 750 jest nieporównywalny w latach 2003 - 2004 ze względu na zmianę polegającą na przeniesieniu dochodów z odpłatności za znaki akcyzy klasyfikowanych w 2003 r. do działu 750 rozdziału 75047 § 069, w 2004 r. do działu 756 rozdziału 75647 § 069. W 2003 r. dochody te wyniosły 73,2 mln i stanowiły 18,7% dochodów wykonanych w dziale 750.

** Zmiana klasyfikowania dochodów z odpłatności za znaki akcyzy, ze względu na ich wysokość, nie ma wpływu na porównywalność dochodów w dziale 756 w latach 2003-2004.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ustawie budżetowej na rok 2004 ustalono dochody w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w wysokości 143.877,7 mln zł, tj. o 1,0% niższe od wykonania w 2003 roku.

Zrealizowane dochody wyniosły 145.594,5 mln zł i w stosunku do planu były wyższe o 1.716,8 mln zł, tj. o 1,2%, w tym dochody podatkowe były wyższe o 248,9 mln zł. Zrealizowane dochody ogółem były wyższe o 0,2% w porównaniu do 2003 r. (o 235,2 mln zł).

Realizację dochodów części 19 w podziale na źródła dochodów prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.	2004 r.		5/3	5/4	5-4
		Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie			
		w tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem dochody w cz. 19	145.359.262,9	143.877.740,0	145.594.493,2	100,2	101,2	1.716.753,2
1. Dochody podatkowe z tego:	135.227.630,7	135.322.399,0	135.571.258,1	100,3	100,2	248.859,1
Podatki pośrednie, w tym:	95.443.336,0	103.676.718,0	100.991.516,7	105,8	97,4	-2.685.201,3
Podatek od towarów i usług	60.359.518,0	68.039.906,0	62.263.183,7	103,2	91,5	-5.776.722,3
Podatek akcyzowy	34.387.743,1	34.714.712,0	37.964.023,2	110,4	109,4	3.249.311,2
Podatek od gier	696.074,9	922.100,0	764.309,8	109,8	82,9	-157.790,2
Podatek dochodowy od osób prawnych	14.108.014,7	9.585.910,0	13.071.712,0	92,7	136,4	3.485.802,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	25.674.852,6	22.059.771,0	21.506.230,4	83,8	97,5	-553.540,6
Zryczałtowany podatek dochodowy	3.568.878,9	3.743.928,0	3.616.977,7	101,3	96,6	-126.950,3
Podatki zniesione	1.427,4	0,0	1.798,9	126,0		1.798,9
2. Dochody niepodatkowe z tego:	10.131.632,1	8.116.188,0	9.602.076,2	94,8	118,3	1.485.888,2
Dywidenda i wpłata z zysku	487.988,9	254.000,0	1.247.982,4	255,7	491,3	993.982,4
Wpłata z zysku NBP	4.680.863,0	4.212.700,0	4.056.829,2	86,7	96,3	-155.870,8
Dochody jednostek budżetowych	739.301,2	899.300,0	1.550.418,0	X	172,4	651.118,0
Pozostałe dochody niepodatkowe	239.011,7	826.188,0	487.631,4*	X	59,0	-338.556,6
Dochody z ceł	3.750.880,5	1.924.000,0	2.280.775,7	60,8	118,5	356.775,7
Oплата restrukturyzacyjna	233.586,8	0,0	-21.560,5	X	X	X
3. Wpłaty z UE	X	439.153,0	421.158,9	X	95,9	17.994,1

* W tym dochody z odpłatności za znaki akcyzy.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na poziom wykonania dochodów ogółem wpłynęło wyższe od planowanego zrealizowanie dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych o 3.485,8 mln zł, z podatku akcyzowego o 3.249,3 mln zł oraz niższe dochody z podatku VAT o 5.776,7 mln zł.

W grupie dochodów niepodatkowych dochody z dywidendy i wpłaty z zysku zrealizowano w 491,3%, dochody jednostek budżetowych w 172,4%, a dochody z cła w 118,5%, co miało wpływ na realizację dochodów niepodatkowych w 118,3%.

Dochody w 2004 r. zostały powiększone o kwotę 421,2 mln zł z tytułu środków otrzymanych w ramach Instrumentu Finansowego Schengen. Otrzymana wpłata z Unii Europejskiej przeznaczona jest na dostosowanie granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na podstawie Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (art. 35 ust. 1). Pracami Międzyresortowego Zespołu do Spraw Wykorzystania Środków w Ramach Funduszu Schengen, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów, kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dochody z tytułu Instrumentu Finansowego Schengen zrealizowano w kwocie niższej o 18,0 mln zł w porównaniu do planu, co wynikało z niższego²³ (do założeń) kursu euro w momencie wpływu środków na rachunek Ministerstwa Finansów w grudniu 2004 r.

Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej na 2004 r. ustalono dochody podatkowe na kwotę 135.322,4 mln zł, tj. o 0,1% wyższe od wykonania w 2003 r. Zrealizowane dochody wyniosły 135.571,3 mln zł, i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 248,9 mln zł tj. o 0,2%. W porównaniu do 2003 r. dochody były wyższe o 343,6 mln zł, tj. o 0,3%.

W grupie dochodów podatkowych w 2004 r. poniżej planu zostały zrealizowane dochody z podatku od towarów i usług (91,5% planu), podatku dochodowego od osób fizycznych (97,5%) oraz podatku od gier (82,9%). Natomiast dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane powyżej planu o 36,4%, a dochody z podatku akcyzowego o 9,4%.

W porównaniu do 2003 r. dochody podatkowe były wyższe tylko o 343,6 mln zł tj. o 0,3%, głównie w wyniku wprowadzenia od 2004 r. nowych zasad naliczania udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach

²³ Zakładano kurs 4,25 PLN/EURO, zrealizowano przy kursie 4,0749 PLN/EURO.

dochodowych. Ponadto do najistotniejszych wprowadzonych w 2004 r. zmian systemowych należało obniżenie stawki podatku CIT z 27% w 2003 r. do 19% oraz możliwość opodatkowania 19% stawką podatku PIT dla osób prowadzących działalność gospodarczą, rozliczających się dotychczas według stawki progresywnej.

Istotny wpływ na funkcjonowanie poboru podatków pośrednich miało wejście w życie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁴ oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym²⁵, którymi wprowadzone zostały zmiany systemowe wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Brak odpowiednich danych zarówno ze sprawozdawczości statystycznej, jak i fiskalnej uniemożliwia zweryfikowanie, w jakim zakresie zostały zrealizowane zakładane w ustawie budżetowej skutki finansowe wprowadzenia zmian systemowych, a w szczególności wprowadzenia 19% stawki w podatku dochodowym.

Porównanie wykonania dochodów podatkowych w poszczególnych kwartałach 2004 i 2003 r. wskazuje, że dynamika dochodów podatkowych ogółem w II i III kwartale 2004 r. była zbliżona do dynamiki rocznej, która wyniosła 100,3%, w I kwartale 2004 r. dochody podatkowe były wyższe o 6,4%, a w IV kwartale 2004 r. niższe niż przed rokiem o 3,6%. Było to spowodowane wyższą niż przed rokiem realizacją dochodów w I kwartale z podatku VAT (o 12,5%), z podatku akcyzowego (o 8,6%) oraz podatku CIT (o 17,2%). Natomiast w IV kwartale 2004 r. wykonanie dochodów było niższe niż przed rokiem we wszystkich źródłach za wyjątkiem dochodów z podatku akcyzowego. Na niższe wykonanie dochodów z podatków bezpośrednich w IV kwartale miała głównie wpływ zmiana udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tych podatków. Natomiast w podatku VAT wprowadzenie nieplanowanej na poziomie konstruowania budżetu państwa zmiany księgowania zwrotów systemowych w tym podatku.

Realizacja dochodów z podatku CIT w I półroczu 2004 r. była zdecydowanie wyższa niż w 2003 r. (w I kwartale o 17,2%, w II kwartale o 9,4%). W II półroczu

²⁴ DzU nr 54, poz. 535.

²⁵ DzU nr 29, poz. 257.

2004 r. odnotowano wyraźnie niższe wykonanie dochodów z tego podatku w stosunku do ubiegłego roku (zmniejszenie o 21,4% w III kwartale i o 19,4% w IV kwartale).

Podatki pośrednie

Dochody z podatków pośrednich zaplanowano w kwocie 103.676,7 mln zł, tj. o 8,6% wyższe od wykonania 2003 r. Zrealizowane dochody wyniosły 100.991,5 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 2,6%, a w porównaniu do 2003 r. (95.443,3 mln zł) wzrosły o 5,8 %.

Z analizy realizacji planu dochodów z podatków pośrednich za 2004 r. wynika, że dochody z poszczególnych podatków zrealizowane zostały w kwotach wyższych od wykonania w 2003 r. Najwyższą dynamikę zanotowano w dochodach z akcyzy, wzrost o 10,4%, tj. z 34.387,7 mln zł w 2003 r. do 37.964,0 mln zł w 2004 r. Realizacja dochodów z podatku akcyzowego przebiegła powyżej planu - o 9,4%. Dochody z podatku VAT były w 2004 r. o 3,2% wyższe od wykonania w 2003 r., niemniej zostały zrealizowane znacznie poniżej przyjętego na 2004 r. planu (o 8,5%).

Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych zwiększył się z 70,6% w 2003 r. do 74,5% w 2004 r., na co miało głównie wpływ wejście w życie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁶, którą zwiększone zostały udziały tych jednostek we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych.

Podatek od towarów i usług

Dochody z tytułu podatku od towarów i usług zrealizowane zostały w kwocie 62.263,2 mln zł, tj. w 91,5 % i w porównaniu do wykonania 2003 roku (60.359,5 mln zł) były one wyższe o 3,2%. Przyczyną wykonania dochodów poniżej prognozy o 5.776,7 mln zł było:

²⁶ DzU nr 203, poz. 1966.

- a) zrealizowanie niższych, niż zakładano na etapie tworzenia projektu ustawy budżetowej, dochodów mających być wynikiem poprawy efektywności funkcjonowania służb skarbowych oraz odmienne od założeń skutki zmian systemowych, tj.:
- w szczególności nie zostały zrealizowane dochody, z tytułu przewidywanej poprawy efektywności funkcjonowania służb podatkowych, mającej być rezultatem zapobiegania dalszemu wzrostowi zaległości (w 2004 r. wzrost o 14,8%) oraz ograniczenia szarej strefy;
 - wyższe o około 0,8 mld zł od planowanych okazały się skutki zmiany zasad rozliczeń VAT po przystąpieniu do wewnętrznego rynku Unii Europejskiej;
- b) zmniejszenie dochodów o 1.953,9 mln zł w wyniku wprowadzonej w styczniu 2005 r. nieplanowanej zmiany sposobu kwalifikowania zwrotów VAT zrealizowanych w okresie przejściowym.

Minister Finansów, podejmując 3 stycznia 2005 r. decyzję o zaliczeniu tych zwrotów w ciężar roku 2004 przyjął, że jest upoważniony do podjęcia takiej decyzji na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa ...²⁷. Wykonując tę decyzję, poinformowano izby skarbowe i celne, że „...w okresie przejściowym zwroty, wynikające z rozliczeń podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa roku 2004, dokonywane są do dnia 25 stycznia br. w ciężar dochodów 2004 r....”. Jednocześnie wskazano, że „...w przypadku braku środków na zwroty, należy kierować pisma w sprawie zasilenia rachunków bieżących roku 2004.”.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, przepisy § 20 ww. rozporządzenia nie zawierają wystarczającej podstawy do księgowania zwrotów dokonanych do 25 stycznia 2005 r. w ciężar dochodów roku 2004. Można jednak rozważać czy pozwolą na to przepisy § 6 rozporządzenia, zgodnie z którymi zwrot nadpłat dokonywany jest z rachunku bieżącego urzędów skarbowych, zaś dochody zgromadzone na rachunkach bieżących urzędów skarbowych przekazywane są przez te urzędy w terminach określonych w ust. 3. Istotne w tym przypadku

²⁷ DzU nr 122, poz.1335 ze zm.

jest, że przy ustaleniu tych terminów prawodawca posłużył się zwrotem „z zastrzeżeniem § 20 ust. 5 pkt 1 i 2”. Zgodnie z § 6 ust. 4 kwoty dochodów przekazywane na centralny rachunek bieżący, należy skorygować o zwroty nadpłat dokonane do dnia przekazania i zwroty nadpłat przewidywane w ciągu 5 dni po terminie przekazania, jeżeli w tym czasie upływają terminy zwrotów nadpłat, ustalone w odrębnych przepisach.

Przyjęcie tej interpretacji pozostawałoby jednak w sprzeczności z generalną zasadą kasowego rozliczenia budżetu oraz zasadą ciągłości określoną w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸. Poza tym system rozliczeń za 2004 r. był odmienny od stosowanego w 2003 r. i latach poprzednich, co wynika z informacji przedłożonych w trakcie kontroli.

W efekcie tej operacji dochody z VAT w grudniu 2004 r. wyniosły jedynie niecałe 4 mld zł, wobec średnich dochodów z tego tytułu w pozostałych 11 miesiącach 2004 r. na poziomie 5,3 mld zł;

c) zrealizowanie wyższych o ok. 0,6 mld zł niż zakładano dochodów na skutek odmiennego od prognozy ukształtowania się wskaźników wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz spożycia.

Należności pozostałe do zapłaty ogółem w podatku VAT na dzień 31 grudnia 2004 r. wyniosły 9.159,9 mln zł i zmniejszyły się w stosunku do 2003 r. o 0,2% (o 16,5 mln zł), a zaległości wyniosły 8.452,8 mln zł i były wyższe o 14,8%.

Na koniec 2004 r. zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 227,0 mln zł (o 3,6%), pomimo umorzenia w 2004 r. zaległości w kwocie 1.061,6 mln zł, z tego 82,5% na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych. Ponadto zaległości brutto na których dochodzenie organy podatkowe nie mają wpływu, zmniejszyły się o 1.373,0 mln zł, tj. o 36,0%, a ich udział w należnościach ogółem zmniejszył się z 41,6% w 2003 r. do 26,7% w 2004 r. Pomimo pozytywnych tendencji odnotowanych w 2004 r. w stosunku do 2003 r. w zakresie ściągalności należności, nie zostały - dla podatku VAT - zrealizowane żadne z założonych na 2004 rok przez Ministra Finansów wskaźniki realizacji zadań w zakresie kształtowania się zaległości podatkowych, służących do oceny pracy izb i urzędów skarbowych.

²⁸ DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego zrealizowano w kwocie 37.964,0 mln zł, tj. w 109,4%. W porównaniu do wykonania 2003 r. były one wyższe o 3.576,3 mln zł, tj. o 10,4 %.

Prognozę i wykonanie wpływów z podatku akcyzowego w 2004 r. w podziale na główne grupy towarów prezentują dane w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	2003 r.		2004 r.					
	PW	Wykonanie	Projekt ustawy budżetowej	Ustawa budżetowa**	Wykonanie	6:5	6:3	6-5
	mln zł					%%		mln zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody z podatku akcyzowego	34.000,0	34.387,7	34.614,7	34.714,7	37.964,0	109,4	110,4	3.249,3
Odpisy na środek specjalny	x	57,2	x	x	3,4	x	6,0	3,4
Wpływy z akcyzy w tym od:	x	34.444,9	x	34.714,7	37.967,4	109,4	110,2	3.252,7
- paliw silnikowych***	15.100	15.217,6	15.426,1	15.526,1	15.692,9	x	x	x
- wyrobów spirytusowych	3.910	4.092,6	4.018,2	3.973,8	4.561,6	114,8	111,5	587,8
- piwa	2.211	2.238,8	2.309,1	2.168,6	2.410,7	111,2	107,7	242,1
- wina	700	639,9	758,9	712,7	571,7	80,2	89,4	-141,0
- samochodów	532,2	681,4	571,1	571,1	1.422,5	249,1	208,8	851,4
- wyrobów tytoniowych	8.383	8.456,5	8.780	8.646,0	9.275,8	107,3	109,7	629,8
- energii elektrycznej	2.543,8	2.524,5	2.628,5	2.628,6	2.643,7	100,6	104,7	15,1
- pozostałych wyrobów	620	593,6	487,7	487,7	360,5	73,9	60,7	-127,2
- olejów opałowych***	x	x	x	x	341,5	x	x	x
- gazu***	x	x	x	x	686,5	x	x	x
Paliwa silnikowe łącznie z gazem i olejem opałowym***	x	15.217,6	x	15.526,1	16.720,9	107,7	109,9	1.194,8

* Przewidywano także dodatkowe wpływy z tytułu poprawy ściągальności w kwocie 600,0 mln zł oraz ubytek dochodów efektu przestąpienia do UE - 965,0 mln zł.

** Wg układu wykonawczego.

*** Zmiana klasyfikacji budżetowej w trakcie 2004 r. wyodrębnienie rozdziału "Podatek akcyzowy od gazu" oraz "Podatek akcyzowy od oleju opałowego", w związku z tym wpływy wykonane w rozdziale "Podatek od paliw silnikowych" są nieporównywalne z układem wykonawczym na 2004 r. oraz z wykonaniem w 2003 r.

Zrealizowanie dochodów z podatku akcyzowego powyżej prognozy (o 3.249,3 mln zł) wynikało z wyższych wpływów w większości grup wyrobów akcyzowych:

a) wyższe o 1.194,8 mln zł od planu były łączne wpływy z akcyzy od paliw silnikowych, oleju opałowego i gazu, w wyniku:

- niższych o około 700 mln zł od planu zmniejszeń w dochodach z tytułu ulg dla paliw ciekłych zawierających biokomponenty, w związku z uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP niektórych

przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych²⁹;

- wysokiej dynamiki sprzedaży olejów opałowych oraz gazu do tankowania,
 - wprowadzenia od 1 maja 2004 r. nie ujętej w prognozie podwyżki stawek akcyzy od gazu płynnego do tankowania pojazdów (o 38,5%) oraz objęcie akcyzą olejów opałowych ciężkich,
 - wzrostu dochodów wynikających z nowych rozwiązań w zakresie poboru podatku akcyzowego po wejściu w życie przepisów przewidzianych w ustawie o podatku akcyzowym. Dotyczyło to głównie wprowadzenia systemu składów podatkowych, co przyczyniło się do zmniejszenia szarej strefy w obrocie gazem płynnym;
- b) wyższe o 851,4 mln zł niż prognoza były wpływy z akcyzy od zakupu nowych samochodów osobowych z krajów Unii dokonywanych przed 1 maja 2004 r. z obawy, że po wejściu Polski do UE ceny samochodów wzrosną oraz dynamicznego napływu samochodów używanych po akcesji Polski do Unii Europejskiej (812 tys. sztuk - od maja do grudnia);
- c) wyższe o 587,8 mln zł od planu były wpływy z akcyzy od wyrobów spirytusowych, w związku z wysoką dynamiką sprzedaży tych wyrobów, nie wystąpił także zakładany wzmożony przywóz wyrobów alkoholowych z krajów UE po 1 maja 2004 r. ;
- d) wyższe o 629,8 mln zł wpływy z akcyzy od wyrobów tytoniowych zrealizowane zostały w wyniku wprowadzenia wyższych niż przyjęto w założeniach do ustawy budżetowej podwyżek stawek akcyzy na papierosy oraz tytoń do ręcznego sporządzania papierosów.

Ponadto dochody faktycznie zrealizowane w 2003 r. były o 387,7 mln zł, tj. 1,1% wyższe od dochodów przyjętych jako podstawa do prognozowania na 2004 r.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku akcyzowym na dzień 31 grudnia 2004 r. wyniosły 2.581,1 mln zł i wzrosły w stosunku do roku 2003 (o 42,1%), w tym należności, których termin płatności upłynął stanowiły kwotę 2.314,3 mln zł,

²⁹ DzU nr 199, poz. 1934 ze zm.

co stanowiło wzrost o 910,7 mln zł. Należy zwrócić uwagę na powtarzający się po raz kolejny wysoki wzrost zaległości w podatku akcyzowym (w 2002 r. o 17,4%, w 2003 r. o 107,0%, w 2004 r. o 64,9%).

Wystąpił wzrost zaległości bieżących o 306,8 mln zł, tj. o 26,6%, przy zwiększeniu wpływów bieżących o 10,5%, co spowodowało pogorszenie się relacji wpływów bieżących do sumy wpływów i zaległości bieżących o 0,5 pkt proc. (z 96,8% w 2003 r. do 96,3% w 2004 r.). Pogorszyła się także ściągальność zaległości z lat ubiegłych, tj. wpływy na poczet zaległości były niższe o 65,4 mln zł w stosunku do roku poprzedniego (o 53,9%), a wskaźnik efektywności egzekucji uległ gwałtownemu pogorszeniu z 17,8% w 2003 r. do 3,2% w 2004 r. (w roku 2002 wynosił 26,1%).

Pomimo umorzenia w 2004 r. zaległości w kwocie 256,4 mln zł, w tym 55,3% na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych, stan zaległości z lat ubiegłych na koniec 2004 r. wzrósł o 457,7 mln zł, tj. o 68,8%. Ocenę ściągальności pogarsza fakt, iż zaległości brutto na których dochodzenie organy podatkowe nie mają wpływu, zmniejszyły się o 43,8 mln zł, tj. o 12,1%, a ich udział w należnościach ogółem zmniejszył się z 19,9% w 2003r. do 12,3% w 2004 r.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) zaplanowane w ustawie budżetowej na 2004 r. w kwocie 9.585,9 mln zł zrealizowano w wysokości 13.071,7 mln zł, tj. w 136,4%. W porównaniu do wykonania 2003 r. były one niższe o 7,3%, z uwagi na zmiany w zakresie naliczania udziałów jednostkom samorządu terytorialnego we wpływach z tego podatku³⁰. Udziały te zwiększyły się z 5,50% do 24,01% w 2004 r. Udział tego podatku w dochodach podatkowych zmniejszył się z 10,4% w 2003 r. do 9,6% w 2004 r. Wpływy z CIT w 2004 r. wyniosły 18.032,9 mln zł i w porównaniu do 2003 roku (14.982,4 mln zł) były wyższe o 20,4% (o 3.050,5 mln zł).

³⁰ W 2003 r. udziały określała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 150, poz. 983 ze zm.), a w 2004 r. ustawa z 13 listopada 2003 r. (DzU nr 203, poz. 1966).

Na wyższe o 3.485,8 mln zł wykonanie dochodów w porównaniu do planu, wpłynęło bardzo korzystne dla budżetu państwa saldo rozliczeń rocznych za 2003 r.³¹, będące wynikiem częściowej poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Korzystniejsze były także od oczekiwanych wyniki finansowe przedsiębiorstw w 2004 r., szczególnie w II kwartale, spowodowane ożywieniem gospodarczym w miesiącach poprzedzających akcesję Polski do Unii Europejskiej. W wyniku ostatecznego rozliczenia za 2003 r. podatek do zapłaty był wyższy od podatku do zwrotu o 584,0 mln zł. Saldo rozliczeń w latach 1998 - 2002 było zawsze ujemne, kształtowało³² się od 1.197 mln zł do 1.959 mln zł. Natomiast za 2003 r. było dodatnie i wyższe od 2002 r. o 2.543 mln zł. Z rozliczenia CIT za 2003 r. dokonanego w 2004 r. wynika, że w podmiotach rozliczających podatek odnotowano zwiększenie się kwoty zwolnień, obniżek i ulg z 3.088,5 mln zł³³ (w 2002 r.) do 3.680,8 mln zł³⁴ (wzrost o 19,2%) oraz kwoty odliczonych strat z lat ubiegłych z 5.802,5 mln zł³⁵ (w 2002 r.) do 8.070,0 mln zł³⁶ (wzrost o 39,1%). Ponadto kwota dochodów wolna od podatku w 2003 r. wyniosła 16.473,5 mln zł i była wyższa niż w roku 2002 o 1.463,6 mln zł (o 9,8%). W strukturze tych dochodów dominowały zwolnienia podmiotowe realizowane na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, których udział w 2003 r. wyniósł 97,1% (15.994,2 mln zł), a w roku 2002 - 97,8%.

Należności pozostałe do zapłaty ogółem w CIT na dzień 31 grudnia 2004 r. wyniosły 1.389,2 mln zł i zmniejszyły się o 144,9 mln zł (o 9,4%) w stosunku do 2003 r.³⁷ Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności upłynął wyniosły - 1.163,9 mln zł i zwiększyły się o 160,2 mln zł (o 16,0%) w relacji do roku 2003³⁸.

³¹ Następuje przy stosowaniu 27% stawki podatku.

³² Saldo rocznego rozliczenia CIT (podatek do zwrotu i podatek do zapłaty) wynosiło: w 1998 r. minus 1.413 mln zł; w 1999 r. minus 1.364 mln zł; w 2000 minus 1.952 mln zł; w 2001 minus 1.197 mln zł oraz w 2002 r. minus 1.959 mln zł.

³³ Przy 28% stawce podatku skutek budżetowy (ubytek) wyniósł 864,8 mln zł.

³⁴ Przy 27% stawce podatku skutek budżetowy (ubytek) wyniósł 993,8 mln zł.

³⁵ Skutek budżetowy (ubytek) wyniósł 1.624,7 mln zł.

³⁶ Skutek budżetowy (ubytek) wyniósł 2.178,9 mln zł.

³⁷ Należności pozostałe do zapłaty w 2003 r. wyniosły 1.534,0 mln zł.

³⁸ Zaległości w 2003 r. wyniosły 1.003,7 mln zł.

Relacja należności pozostałych do zapłaty w podatku dochodowym od osób prawnych do wpływów ogółem z tego podatku wyniosła 7,7% (w 2003 r. - 10,2 %), natomiast należności, których termin płatności upłynął 6,5% (w 2003 r. - 6,7%).

W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty³⁹ zaległości bieżące stanowiły 32,7% (454,9 mln zł) i zmniejszyły się o 41,0% w porównaniu do roku 2003 (771,0 mln zł), co przy wzroście o 19,9% wpływów bieżących, poprawiło relację wpływów bieżących do sumy wpływów bieżących i zaległości bieżących o 2,4 pkt proc. Polepszyła się także ściągальność zaległości z lat ubiegłych. Wpływy na poczet zaległości były wyższe o 89,0 mln zł w stosunku do roku poprzedniego (o 70,5%) oraz nieznacznie wzrósł wskaźnik efektywności egzekucji z 25,2% w 2003 r. do 25,9% w 2004 r. Zaległości, w stosunku do których są ograniczone możliwości dochodzenia zmniejszyły się do kwoty 569,0 mln zł (tj. o 31,5%), w tym połowę stanowiły zaległości objęte postępowaniem ugodowym, upadłościowym i egzekucją sądową.

Na koniec 2004 r. zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 171,4 mln zł, tj. o 22,5%, pomimo umorzenia kwoty 87,0 mln zł, w tym na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych 79,2%.

Należy zaznaczyć, iż w podatku dochodowym od osób prawnych, jako jedynym, zostały zrealizowane w 2004 r. wskaźniki służące do oceny pracy izb i urzędów skarbowych, tj. dwa z trzech nałożonych decyzją Ministra Finansów: wskaźnik realizacji bieżących przepisów podatkowych oraz wskaźnik kształtowania się zaległości brutto w stosunku do wpływów.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 22.059,8 mln zł zrealizowano w wysokości 21.506,2 mln zł, tj. w 97,5%. W porównaniu do wykonania roku 2003 były one niższe o 16,2%, z uwagi na zmianę w zakresie naliczenia udziałów jednostkom samorządu terytorialnego we wpływach z tego podatku z 30,1% do 45,74%. Udział PIT w dochodach podatkowych zmniejszył się z 19,0% w 2003r. do 15,9%

³⁹ 1.389,2 mln zł.

w 2004 r. Wpływy z tego podatku w 2004 r. wyniosły 36.667,4 mln zł i w porównaniu do 2003 roku (35.438,5 mln zł) były wyższe o 3,5%.

Wykonanie dochodów z PIT w 2004 r. wskazuje na poprawę w ich prognozowaniu na etapie konstruowania planu. Niższe wykonanie dochodów z PIT (o 553,5 mln zł) było efektem niższego wykonania dochodów w 2003 r. (o 325,1 mln zł) od przyjętego do opracowania prognozy.

Należności pozostałe do zapłaty w tym podatku na dzień 31 grudnia 2004 r. wyniosły 2.771,6 mln zł i zmniejszyły się o 190,9 mln zł (o 6,4%) w stosunku do 2003 r.⁴⁰, w tym należności, których termin płatności upłynął - 2.599,8 mln zł, co stanowiło wzrost o 9,7%. Relacja należności pozostałych do zapłaty do wpływów ogółem z tego podatku wyniosła 7,6% (w 2003 r. - 8,4%), natomiast należności, których termin płatności upłynął 7,1% (w 2003 r. - 6,7%).

W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty⁴¹ zaległości bieżące stanowiły 32,8% (909,9 mln zł) i zmniejszyły się o 11,0%, co przy wzroście o 3,6% wpływów bieżących, spowodowało poprawę relacji wpływów bieżących do sumy wpływów i zaległości bieżących o 0,4 pkt proc. (z 97,2% w 2003 r. do 97,6% w 2004 r.).

Pogorszyła się natomiast ściągальność zaległości z lat ubiegłych. Wpływy na poczet tych zaległości były niższe o 26,3 mln zł w stosunku do roku poprzedniego (o 5,7%), zmniejszył się także wskaźnik efektywności egzekucji z 32,0% w 2003 r. do 25,1% w 2004 r. Zaległości z lat ubiegłych uległy zmniejszeniu o 3,8%. Umorzenia udzielone w 2004 r. w zakresie zaległego podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczyły głównie ulg przyznanych na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych - 282,8 mln zł.

Korzystne tendencje odnotowano w zakresie udziału zaległości, na dochodzenie których organy podatkowe nie mają wpływu. W należnościach ogółem udział tych zaległości zmniejszył się o 15,2 pkt proc. (z 36,0% do 20,8%). Stan zaległości zmniejszył się o 45,9%, tj. do kwoty 577,4 mln zł, w której 66,3%

⁴⁰ W 2003 r. należności wyniosły 2.962,5 mln zł.

⁴¹ 2.771,6 mln zł.

to zaległości objęte postępowaniem ugodowym, upadłościowym i egzekucją sądową.

Podatek od gier

Na 2004 r. zaplanowano dochody z podatku od gier w wysokości 922,1 mln zł, zrealizowano 764,3 mln zł, co stanowiło 82,9% kwoty zakładanej w ustawie budżetowej. Wykonanie tych dochodów w wysokościach znacznie odbiegających od planu stwierdzono także w latach ubiegłych (w 2003 r. - 80,9%, w 2002 r. - 86,2%). Przyczyną niewykonania planu (o 157,8 mln zł) było przeszacowanie skutków zmian systemowych wprowadzonych ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych...⁴². Ustawa ta rozszerzyła katalog gier o telebingo, wideoloterie i gry na automatach o niskich wygranych.

Liczyby zezwoleń udzielonych w 2004 r. (3,5-krotnie więcej niż w 2003 r.) oraz długie okresy niezbędne do uruchomienia tego typu działalności, mogą w perspektywie następnych lat spowodować wyższą dynamikę dochodów z tytułu zryczałtowanego podatku od gier.

Podatki zniesione

W ustawie budżetowej na 2004 r. nie zaplanowano dochodów z podatków zniesionych, natomiast zrealizowano dochody w wysokości 1,8 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty w podatkach zniesionych na dzień 31 grudnia 2004 r. wyniosły 171,6 mln zł, w tym należności, których termin płatności upłynął 166,3 mln zł. W stosunku do 2003 r. należności te zmniejszyły się odpowiednio o 15,7% i 14,5% (na koniec 2004 r. 57,8% nieuregulowanych należności było objętych różnymi postępowaniami, w tym 93,9 mln zł było w postępowaniach upadłościowych i egzekucji sądowej). Zmniejszenie nieuregulowanych należności wynikało z decyzji o umorzeniu zaległości w rezultacie realizacji zawartych wcześniej uгод bankowych i postępowań układowych. W 2004 r. umorzono spłatę zobowiązań z tytułu podatków zniesionych

⁴² Nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych z dniem 15 czerwca 2003 r. zostały stworzone prawne możliwości rozszerzające katalog gier o telebingo, wideoloterie i gry na automatach o niskich wygranych (ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw – DzU nr 84 poz. 774).

na kwotę 16,1 mln zł, tj. o 53,6% mniej niż w 2003 r., w tym umorzenia wynikające z ustaw restrukturyzacyjnych wyniosły 5,1 mln zł.

Dochody niepodatkowe

Na rok 2004 zaplanowano dochody niepodatkowe w kwocie 8.116,2 mln zł, zrealizowano w wysokości 9.602,1 mln zł, tj. 118,3% przyjętej prognozy.

Realizacja dochodów niepodatkowych w poszczególnych tytułach kształtowała się na zróżnicowanym poziomie, od 59,0% do 491,3% wielkości prognozowanej. Wykonanie wyższe od planu o 1.485,9 mln zł było wynikiem lepszego od planu wykonania dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (o 994,0 mln zł) oraz dochodów jednostek budżetowych (o 651,1 mln zł).

Dochody z ceł

Dochody z ceł wyniosły 2.280,8 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 356,8 mln zł, tj. o 18,5%. Nastąpiło zmniejszenie dochodów z cła w porównaniu z 2003 r. - o 1.470,1 mln zł, tj. o 39,2% m.in. w wyniku obniżenia efektywnej stawki celnej z tytułu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (z 1,77% w 2003 r. do 1,44% w okresie I-IV 2004 r. oraz 1,27% w okresie V-XII 2004 r.). Na niższe dochody z ceł wpłynęła także obniżka średniorocznego kursu walutowego PLN/USD (z 3,89 PLN/USD w 2003 r. do 3,65 PLN/USD w 2004 r.). Realizacja wyższych wpływów z ceł w 2004 r. wynikała z wyższego łącznie o 5.549 mln euro (o 16,8%) od przyjętego w ustawie budżetowej⁴³ importu oraz wyższego - od przyjętego do kalkulacji - kursu euro (średnioroczny kurs w okresie I-IV 2004 r. wyniósł 4,77 PLN/EURO - w założeniach do ustawy budżetowej dla tego okresu przyjęto 4,28 PLN/EURO, a w okresie V-XII 4,60 PLN/EURO wobec zakładanego 4,23 PLN/EURO).

Według stanu na koniec grudnia 2004 r. nieuregulowane należności w dziale 500 - Handel z tytułu zobowiązań podmiotów wobec administracji celnej wyniosły

⁴³ W okresie I-IV import wyniósł 22.586 mln euro - w założeniach do ustawy budżetowej dla tego okresu przyjęto 20.147 mln euro, a w okresie V-XII import z poza UE wyniósł 15.954 mln euro wobec zakładanego 12.844 mln euro.

942,3 mln zł, z tego w § 006 - Cła - 537,5 mln zł, a z tytułu odsetek (§ 092) 404,8 mln zł. W porównaniu do poprzedniego roku należności w tym dziale wzrosły o 22,2%.

Zaległości w tym dziale wyniosły 880,3 mln zł, z tego z tytułu cła - 484,0 mln zł, a odsetek - 396,3 mln zł. W porównaniu do 2003 r. nastąpił wzrost zaległości o 163,9 mln zł, tj. o 22,9%, w tym z tytułu cła o 129,7 mln zł (o 36,6%), przy prognozowanym ich spadku. Niekorzystna tendencja wzrostu zaległości w dochodach administracji celnej, odnotowana została po raz kolejny - w roku 2003 w porównaniu do roku poprzedzającego wzrost zaległości w dziale 500 wyniósł 104,9 mln zł, tj. 17,2%.

Na koniec 2004 r. 17 dłużników posiadało zadłużenie z tytułu cła (bez odsetek) w kwocie ponad 5 mln zł każdy, łącznie na kwotę 173,5 mln zł, tj. 32,3% wszystkich należności z tego tytułu.

Źródłem ponad 60% zaległości w 2004 r. były nieprawidłowości stwierdzone w wyniku powtórnej kontroli celnej (534,0 mln zł). Inne główne przyczyny powstawania zaległości to: ponowny wymiar należności celnych w związku z uchYLENIEM pierwotnych decyzji, wydanych w oparciu o sfałszowane przez podmioty dowody - 7,2% (63,6 mln zł) oraz niedostarczenie do izby celnej odbiorczej towaru celnego przez izbę celną nadawczą (bez przyjęcia pełnego zabezpieczenia majątkowego) - 7,1% (62,7 mln zł).

W 2004 r. izby celne dokonały umorzeń zaległości celnych z odsetkami w wysokości 12,9 mln zł i odroczeń płatności cła na kwotę 3,0 mln zł. Przedawnieniu uległo cło wraz z odsetkami w kwocie 57,2 mln zł, w tym cło 17,8 mln zł. W drodze postępowania egzekucyjnego przeprowadzonego przez izby celne i urzędy skarbowe w 2004 r. wyegzekwowano dług z tytułu cła w wysokości 10,7 mln zł, tj. w kwocie niższej niż w 2003 r. o 2,5 mln zł. Na skutek innych działań (uchylenie lub unieważnienie decyzji, bankowe postępowania ugodowe, wstrzymanie wykonania decyzji) odzyskane zostały należności w administracji celnej na kwotę 97,4 mln zł.

Oплата restrukturyzacyjna

W ustawie budżetowej na 2004 rok nie prognozowano dochodów z opłaty restrukturyzacyjnej, natomiast wykonanie wyniosło minus 21,6 mln zł.

W 2004 r. przypadały terminy zakończenia wielu postępowań restrukturyzacyjnych i wpłaty z tytułu opłaty restrukturyzacyjnej występowały sporadycznie. Natomiast w przypadku konieczności umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego przez organy restrukturyzacyjne (przy niespełnieniu warunków), następowało przeksięgowanie wpłaconej w poprzednim roku budżetowym kwoty opłaty restrukturyzacyjnej na zaległości wobec budżetu państwa objęte restrukturyzacją⁴⁴. Równowartość przeksięgowanych kwot zmniejszyła zaległości w tych tytułach należności budżetowych.

Pozostałe dochody niepodatkowe

Dochody zaliczane do grupy pozostałe dochody niepodatkowe zaplanowano w wysokości 826,2 mln zł, wykonano w kwocie 487,6 mln zł. Niski wskaźnik realizacji dochodów z tego źródła występuje od kilku lat: w 2004 r. - 59,0%, w 2003 r. - 40,0%, w 2002 r. - 34,8%. Wykonanie pozostałych dochodów niepodatkowych - po wyeliminowaniu wpływu dochodów z odpłatności za znaki akcyzy - wzrosło o 175,0 mln zł. Na poziom wykonania tych dochodów wpłynęły m.in. wpłaty przez podatników odsetek od nieterminowego uregulowania zobowiązań, które były niższe o 9,9% (o 59,4 mln zł) w porównaniu do 2003 r. W ostatnich dwóch latach wystąpiło zmniejszenie wypłat z tytułu odsetek płaconych przez aparat skarbowy (w 2004 r. wypłaty te zmniejszyły się o 42,1% w porównaniu do 2003 r.). Kwota wypłaconych odsetek jest nadal wysoka - 150,8 mln zł, w tym na skutek uchylecia wadliwych decyzji organów skarbowych - 131,9 mln zł.

Dochody z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonano w kwocie 1.248,0 mln zł, tj. 491,3% wielkości

⁴⁴ Art. 21ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (DzU nr 155, poz. 1287 ze zm.).

prognozowanej. W porównaniu do wykonania dochodów w 2003 r. (488,0 mln zł) zrealizowane dochody były wyższe o 155,7%.

Na wysokie wykonanie dochodów z tego źródła wpłynęła głównie częściowa poprawa rentowności i wzrost ilości jednoosobowych spółek Skarbu Państwa dokonujących wpłat, a także dobre wyniki osiągnięte przez przedsiębiorstwa państwowe, pomimo że około 70% jest w stanie upadłości lub likwidacji. Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej dotyczyła w znacznym stopniu branż o największym potencjale produkcyjnym, przynoszących do 2003 r. straty, w tym spółek górnictwa węgla kamiennego.

Na podstawie przewidywanego wykonania roku 2003 były podstawy do przyjęcia wyższego planu, jednakże Ministerstwo Finansów, po raz kolejny, zastosowało zasadę „ostrożnego szacunku”, co okazało się nieuzasadnione. Skala nietrafności prognoz (wykonanie w 2003 r. - 194,4%, w 2002 r. - 49,5%) świadczy o braku właściwych narzędzi prognostycznych w tym zakresie. Fakt osiągnięcia wysokiego poziomu dochodów w 2004 r. z tego źródła należy uznać jako zjawisko pozytywne, a to iż stanowią one niewielki procent dochodów budżetowych, nie zwalnia z dbałości na etapie ich prognozowania.

Wpłata z zysku NBP

Wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego zrealizowano w kwocie 4.056,8 mln zł, tj. 96,3% planu. W porównaniu do 2003 r. (wpłata z zysku za rok 2002 wyniosła 4.680,9 mln zł) dochody były niższe o 13,3%. Niezrealizowanie w pełni dochodów było konsekwencją niższego od zakładanego wyniku finansowego NBP oraz zwiększenia ustawowych odpisów na fundusz rezerwowy NBP do wartości stanowiącej 5% rocznego zysku⁴⁵.

Zysk NBP za rok 2003 był o 567,1 mln zł (o 11,7%) niższy niż za 2002 rok i jego obniżenie wynikało przede wszystkim z niższego wyniku na działalności bankowej, częściowo zrównoważonego wzrostem wyniku z tytułu różnic kursowych oraz wyniku z tytułu odsetek, dyskonta i premii.

⁴⁵ Ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz o zmianie innych ustaw (DzU nr 228, poz. 2260) wprowadzono m.in. zmianę obowiązującą od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, polegającą na zwiększeniu z 2% do 5% rocznego zysku wysokości odpisów z zysku NBP na fundusz rezerwowy (art. 62).

Dochody jednostek budżetowych

Dochody jednostek budżetowych zrealizowane przez Centralę Ministerstwa Finansów, izby i urzędy skarbowe, izby celne oraz urzędy kontroli skarbowej wyniosły 1.550,4 mln zł, tj. 172,4% kwoty planowanej (899,3 mln zł). Na wyższe wykonanie wpłynęły wysokie nieplanowane zwroty niewykorzystanych przez dysponentów budżetu państwa środków na realizację wydatków niewygasających roku 2003 oraz zrealizowanie dużo wyższych od założeń odsetek od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów.

Najwyższy udział w dochodach jednostek budżetowych stanowiły dochody w dziale 750 - Administracja publiczna - 788,4 mln zł (50,9%) oraz w dziale 758 - Różne rozliczenia - 759,5 mln zł (49,0%).

Na dochody w dziale 750 - Administracja publiczna składały się głównie wpłaty do budżetu ze środków specjalnych w kwocie 399,5 mln zł, dochody z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności w kwocie 54,2 mln zł oraz wpływy z różnych dochodów w kwocie 310,9 mln zł. Dochody w dziale 750 - Administracja publiczna zostały zrealizowane w kwocie o 286,2 mln zł wyższej od planowanej, tj. o 57,0%. W kwocie tej 274,3 mln zł to nieplanowane dochody z tytułu zwrotów nie wykorzystanych przez poszczególnych dysponentów części, w terminach określonych przez Radę Ministrów⁴⁶, środków finansowych uzyskanych na realizację wydatków niewygasających. Powyżej wielkości planowanych zrealizowano dochody z tytułu wpływów z różnych dochodów w § 097 (o 11,3 mln zł)⁴⁷, wpływów z różnych opłat w § 069 (o 9,8 mln zł), wpływów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności (o 3,4 mln zł).

Dochody w dziale 758 - Różne rozliczenia zostały zrealizowane w kwocie 759,5 mln zł, tj. o 368,6 mln zł wyższej niż planowano. Zasadniczy wpływ na wykonanie tych dochodów miały odsetki (§ 092) od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów (o 685,6 mln zł). Pozyskanie w 2004 r.

⁴⁶ Kwoty te na podstawie art. 102 ust. 7 ustawy o finansach publicznych zostały przekazane na dochody budżetu państwa.

⁴⁷ Kwota ta nie obejmuje zwrotów środków finansowych uzyskanych na realizację wydatków niewygasających, co zostało przedstawione wyżej.

w porównaniu do roku 2003 wyższej o 106,2% kwoty z tytułu odsetek od lokat złożonych w NBP wynikało z wyższego niż przewidywano poziomu przejściowych nadwyżek środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa.

Poza tym wyższe niż planowano dochody pozyskano w § 069 - wpływy z różnych opłat (o 10,2 mln zł) i dotyczyły głównie opłat koncesyjnych gier losowych. Centrala Ministerstwa Finansów zrealizowała dochody w kwocie 2.937,8 tys. zł i były one wyższe o 39,7% w stosunku do planu. Kontrola należności z tytułu dochodów na kwotę 135,3 tys. zł wykazała, że były one przypisywane w odpowiednich wysokościach i rzetelnie ewidencjonowane. W 2004 r. w Centrali MF umorzono należności w łącznej kwocie 31,0 tys. zł, których dochodzenie na drodze sądowej było niemożliwe (zaległości przedawnione w wysokości 29,6 tys. zł) lub ekonomicznie nieuzasadnione.

Nieuregulowane należności podatkowe i niepodatkowe

Należności pozostałe do zapłaty ogółem według stanu na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 17.346,2 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2003 r. wzrosły o 2,5%. Zaległości wyniosły 15.863,7 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2003 r. o 18,1%. Największe należności pozostałe do zapłaty (w tym zaległości) na koniec 2004 r. wystąpiły w dziale 756 - Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej w kwocie 16.346,6 mln zł (w tym zaległości 14.933,5 mln zł) i dotyczyły dochodów podatkowych.

Nieuregulowane należności podatkowe prezentują dane zawarte w poniższej tabeli*:

Lp	Rodzaj podatku	Należności pozostałe do zapłaty na 31 grudnia**		Należności, których termin płatności upłynął (zaległości)		Różnica 4-3	Różnica 6-5	4:3	6:5
		2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.				
		w tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	od towarów i usług	9.176.410,3	9.159.873,2	7.365.470,7	8.452.840,7	-16.537,1	1.087.370,0	99,8	114,8
2.	akcyzowy	1.816.741,9	2.581.050,0	1.403.645,3	2.314.300,0	764.308,1	910.654,7	142,1	164,9
3.	od gier	37.329,8	30.788,5	36.940,3	30.788,5	-6.541,3	-6.151,8	82,5	83,3
4.	dochodowy od osób prawnych	1.534.022,0	1.389.167,7	1.003.706,1	1.163.921,6	-144.854,3	160.215,5	90,6	116,0
5.	dochodowy od osób fizycznych	2.962.537,7	2.771.597,1	2.370.355,7	2.599.847,8	-190.940,6	229.492,1	93,6	109,7
6.	zniesione	203.629,6	171.614,9	194.458,7	166.339,0	-32.014,7	-28.119,7	84,3	85,5
	Razem	15.730.671,3	16.104.091,4	12.374.576,8	14.728.037,6	373.420,1	2.353.460,8	102,4	119,0

* Należności pozostałe do zapłaty odpowiadają zaległościom brutto i obejmują również nieuregulowane należności płatne w ratach i odroczone, objęte wstrzymaniem wykonania decyzji na skutek odwołania, wniesienia skargi do NSA lub objęcia postępowaniami układowym i ugodowym, należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności upłynął odpowiadają zaległościom netto.

** Należności pozostałe do zapłaty według kat. I – bez rozliczeń z państwowymi jednostkami budżetowymi z tytułu potrąceń, rozliczeń ze środkiem specjalnym, udziału gmin.

Należności podatkowe pozostałe do zapłaty ogółem na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 16.104,1 mln zł (z tego VAT 56,9%). W porównaniu do 2003 r. wzrosły o 373,4 mln zł, tj. o 2,4%. Zaległości podatkowe na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 14.728,0 mln zł i wzrosły o 19,0% w porównaniu do 2003 r.

Na wzrost o 2,4% należności ogółem decydujący wpływ miały należności z podatku akcyzowego, które zwiększyły się w 2004 r. o 764,3 mln zł (w 2003 r. o 697,2 mln zł). W ostatnim okresie, trzeci rok z rzędu wystąpił wzrost należności w tym podatku. W stosunku do roku poprzedzającego wynosił odpowiednio: w 2004 r. o 42,1%, w 2003 r. - o 62,3% i w 2002 r. - o 42,4%. W ogólnej kwocie zaległości podatkowych 46,2% stanowiły zaległości w podatku od towarów i usług, które wzrosły w 2004 r. o 1.087,4 mln zł (o 14,8%). Zwiększenie zaległości wystąpiło także w podatku akcyzowym o 910,7 mln zł, czyli o 64,9%.

Łącznie zaległości podatkowe, na których dochodzenie organy skarbowe i celne nie mają wpływu (objęte różnymi postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściąganie), stanowiły w 2004 r. kwotę 4.007,6 mln zł, tj. 24,9% globalnej kwoty należności (w 2003 r. - 39,4%) i zmniejszyły się w stosunku do 2003 r. o 14,5 pkt proc. Zmniejszenie się tych zaległości nastąpiło głównie w wyniku umorzenia postępowań restrukturyzacyjnych.

W 2004 r. umorzono należności na kwotę 1.736,0 mln zł, w tym należności podatkowe - 1.723,8 mln zł, z których 79,2% (1.374,3 mln zł) wynikało z ustaw restrukturyzacyjnych. W porównaniu do 2003 r. nastąpiło zmniejszenie umorzonych należności podatkowych o 1.538,1 mln zł (tj. o 47,2%).

W kwocie umorzonych należności podatkowych dominujący udział przypadła na należności z podatku VAT (1.061,6 mln zł) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (302,7 mln zł).

Badania kontrolne wykazały, że w 2004 r. w porównaniu do roku 2003 odnotowano zmniejszenie kwot umorzonych należności podatku VAT o 1.924,2 mln zł (o 64,4%), a wzrost w podatku PIT o 207,3 mln zł (o 217,4%) oraz podatku akcyzowym o 183,8 mln zł (o 253,1%).

W 2004 r. zaniechano poboru należności na kwotę 53,3 mln zł, która wynikała z wydanych 377 decyzji (w 2003 r. - 10 decyzji na kwotę ogółem

4,7 mln zł). Zaniechania dotyczyły podatku akcyzowego, a tylko 3 decyzje na łączną kwotę 35 tys. zł - podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ocenę kształtowania się zaległości podatkowych utrudnia fakt, że w Ministerstwie Finansów brak jest danych o skali i przyczynach przedawnień zaległości podatkowych występujących na poszczególnych etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego⁴⁸.

NIK podziela pogląd Ministerstwa Finansów, że niezrealizowanie założeń przyjętych do ustawy budżetowej w zakresie zaległości podatkowych wynika częściowo z przeszacowania skali redukcji zaległości podatkowych w ramach postępowań restrukturyzacyjnych, a także ze skutków „odłożenia” w czasie działań windykacyjnych w stosunku do zaległości, które wobec umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego nie zostały zlikwidowane.

Spośród 12 wskaźników realizacji zadań wytyczonych na 2004 rok przez Ministra Finansów, służących do oceny pracy izb i urzędów skarbowych w zakresie kształtowania się zaległości budżetu państwa zostały zrealizowane tylko dwa (dla podatku dochodowego od osób prawnych, tj. wskaźnik realizacji bieżących przypisów oraz wskaźnik zaległości do wpływów). Sześć wskaźników nie zostało wykonanych przez żadną z izb. Niepełna realizacja mierników spowodowana była głównie faktem, iż dużą część należności (71,5%) stanowią zaległości z lat ubiegłych, które ukształtowały się na poziomie wyższym niż zakładano.

Konieczne jest zahamowanie występującej od kilku lat niekorzystnej tendencji wzrostu zaległości w dochodach, a podejmowane dotychczas działania mające na celu zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych były niewystarczające dla odwrócenia tej relacji, dlatego też konieczne są dalsze prace w kierunku zmniejszenia zaległości.

Skuteczność pracy działów egzekucyjnych

Istotny wpływ na kształtowanie się zaległości podatkowych ma skuteczność pracy działów egzekucyjnych funkcjonujących w urzędach skarbowych i izbach celnych.

⁴⁸ Ustalenia kontroli NIK w Izbie Skarbowej w Warszawie zamieszczono w pkt 3.6. „Ustalenia innych kontroli”.

W roku 2004 wystąpiło dalsze pogorszenie się skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. W porównaniu do roku 2003 wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych (łącznie dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i izby celne) obniżył się o 6,1 punktu procentowego i wyniósł 22% (wskaźnik ten z 40,9% w 2002 r. obniżył się do 28,1% w 2003 r., tj. o 12,8 pkt proc).

Po raz kolejny obniżył się także wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe - o 2,9 punktu procentowego (w 2003 r. o 3,0 punktu procentowego) i wyniósł 45,7%.

Liczba tytułów wykonawczych załatwionych w 2004 r. w porównaniu do roku 2003 wzrosła o 19,2% (z 1.168,8 tys. do 1.393,7 tys.), przy wzroście liczby tytułów do załatwienia o 27,0% (z 2.403,7 tys. do 3.052,9 tys.). Natomiast obniżyła się kwota wyegzekwowanych zaległości o 2,4% (z 1.824,1 mln zł do 1.780,6 mln zł), przy wzroście kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi o 24,6% (6.484,7 mln zł do 8.078,0 mln zł).

Wskaźnik efektywności egzekucji w podatku akcyzowym zmniejszył się z 17,8% w 2003 r. do 3,2% w roku 2004. W 10 izbach celnych kształtował się od 0,2% do 5,9%, a w pozostałych 4 izbach celnych od 15,7% do 37,7%. Ogółem z kwoty 1.285,5 mln zł zaległości objętych tytułami wykonawczymi w 2004 r., wyegzekwowano 41,2 mln zł, podczas gdy w 2003 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 507,0 mln zł - wyegzekwowano 90,3 mln zł. Tendencję wskazującą na obniżanie się wskaźnika efektywności egzekucji zaobserwowano już w 2003 r., gdy w stosunku do 2002 r. wskaźnik ten obniżył się o 8,3 punktu procentowego.

Kwota nieuregulowanych należności w podatku od towarów i usług objęta tytułami wykonawczymi w postępowaniach egzekucyjnych w ciągu 2004 r. wyniosła 4.550,4 mln zł i była wyższa niż w 2003 r. o 11,7%. Kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 1.168,2 mln zł i zwiększyła się o 1,6%. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z podatku VAT w 2004 r. wyniósł 25,7% i obniżył się w stosunku do roku poprzedniego o 2,6 pkt proc. (w 2003 r. wyniósł 28,3% i obniżył się w porównaniu do roku 2002 o 15,4%). Wskaźnik

realizacji tytułów wykonawczych wyniósł 45,0% i obniżył się o 3,1 pkt proc. (w 2003 r. - 48,1%).

Wydatkowanie 1 zł na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w 2004 r. w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych przyniosło 7,6 zł wyegzekwowanych zaległości podatkowych (w roku 2003 - 8,6 zł), natomiast w izbach celnych - 3,2 zł. Odpowiednie wskaźniki wydajności liczone dla egzekucji zaległości ogółem⁴⁹ prowadzonej w urzędach i izbach celnych w 2004 r. wyniosły 10,7 zł, z tego dla urzędów skarbowych 11,0 zł, a izb celnych 4,0 zł.

W 2004 r. urzędy skarbowe zrealizowały ogółem 5.903,1 tys. tytułów wykonawczych (w tym 1.382,8 tys. tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe).

Średnio na 1 poborcę skarbowego oraz pracownika służby wewnętrznej zatrudnionego w urzędach skarbowych przypadało w 2004 r. 1.856 zrealizowanych tytułów wykonawczych, w tym 435 obejmujących zaległości podatkowe.

Dla porównania w 2003 r. w urzędach skarbowych zrealizowano ogółem 5.371,8 tys. tytułów wykonawczych, w tym 1.168,7 tys. tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe. W 2003 r. średnio na 1 poborcę skarbowego oraz pracownika służby wewnętrznej zatrudnionego w urzędach skarbowych przypadało 1.735 zrealizowanych tytułów wykonawczych, w tym 378 tytułów obejmujących zaległości podatkowe.

Brak w Ministerstwie Finansów szczegółowych informacji o wydanych przez organy podatkowe decyzjach, liczbie odwołań oraz skali uchylanych decyzji utrudnia dokonanie oceny jakości prowadzonych w badanym okresie postępowań podatkowych i kontrolnych.

Realizację wskaźników efektywności działania aparatu skarbowego, obrazujących relacje zrealizowanych dochodów do poniesionych wydatków na jego funkcjonowanie oraz wielkości zatrudnienia, w latach 2003-2004 prezentuje poniższa tabela:

⁴⁹ Organy egzekucyjne w urzędach skarbowych prowadzą egzekucję: zaległości stanowiących dochody budżetu państwa (w tym podatki), należności wierzycieli niepodatkowych (w tym ZUS), pozostałe podatki i opłaty oraz tytuły urzędów gmin, natomiast w izby celne prowadzą egzekucję zaległości stanowiących dochody budżetu państwa.

L.p.	Wyszczególnienie	2003 r.	2004 r.
1.	Dochody brutto ogółem (w tys. zł)	153.127.771	165.140.100
2.	Wydatki (w tys. zł)	4.438.469	4.754.924
3.	wskaźnik - 1 : 2 (w zł)	34,5	34,7
4.	wskaźnik - 2 : 1 (%)	2,90	2,88
5.	średnioroczne zatrudnienie	65.553	65.185
6.	wskaźnik - 1 : 5 (w tys. zł)	2.335,94	2.533,41
7.	wskaźnik - 2 : 5 (w tys. zł)	67,7	73,0

1. Łącznie zrealizowane dochody: budżetu państwa, udziały jst oraz odpisy na środki specjalne.

2. Łącznie budżet (dla wydatków rozdziału 75008, 75009, 75010, 75013 - 100% ze względu na brak możliwości wyodrębnienia w izbach celnych osób związanych z poborem podatków, 75001, 75095- dysponenta głównego), wydatki ze środków specjalnych (bez wpłat do budżetu) oraz z funduszu stabilizacyjnego.

3. Wydatkowanie 1 zł na aparat skarbowy, ile przyniosło dochodów.

4. Jaką część zrealizowanych dochodów wydatkowano na sfinansowanie kosztów działania aparatu skarbowego.

5. Wg Rb-70 (bez pracowników interwencyjnych), w tym 100% zatrudnionych w izbach celnych ze względu na brak możliwości wyodrębnienia osób związanych z poborem podatków.

6. Średnie dochody zrealizowane przez jednego zatrudnionego.

7. Średnie wydatki poniesione na jednego zatrudnionego.

W roku 2004 aparat skarbowy zrealizował dochody brutto⁵⁰ na kwotę ogółem 165.140.100 tys. zł. W kwocie tej dochody budżetu państwa stanowiły 86,6%, dochody jednostek samorządu terytorialnego - 13,1%, a odpisy na środki specjalne - 0,3%. Dochody brutto zrealizowane w 2004 r. były wyższe od dochodów zrealizowanych w 2003 r. o 12.012,3 mln zł, tj. o 7,8%. Na funkcjonowanie aparatu skarbowego wydatkowano łącznie 4.754,9 mln zł⁵¹. Wydatki te sfinansowane zostały w 82% środkami budżetowymi, 16% środkami specjalnymi, a 2% środkami z funduszu stabilizacyjnego. Wydatki ogółem poniesione w roku 2004 były wyższe od wydatków roku 2003 o 316,5 mln zł (tj. o 7,1%).

W roku 2004 na sfinansowanie działalności aparatu skarbowego wydatkowano 2,88% zrealizowanych przez ten aparat dochodów brutto, wskaźnik ten nieznacznie poprawił się (o 0,02 punktu procentowego) w porównaniu do roku 2003, w którym na sfinansowanie działalności aparatu skarbowego wydatkowano 2,90% zrealizowanych przez ten aparat dochodów. Wydatkowanie 1 złotówki na aparat skarbowy przyniosło 34,7 zł dochodów brutto, w roku 2003 - 34,5 zł.

Średnioroczne dochody brutto zrealizowane na 1 zatrudnionego w aparacie skarbowym w roku 2004 wyniosły 2.533,4 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych

⁵⁰ Tj. bez kwot dotyczących cel.

⁵¹ W tym 100% wydatków poniesionych na funkcjonowanie Izby Celnych ze względu na brak możliwości wyodrębnienia kwot związanych z poborem podatków.

w 2003 r. o 8,5%. Średnie wydatki na 1 zatrudnionego w 2004 r. wyniosły 73,0 tys. zł. W porównaniu do roku 2003 były wyższe o 7,7% (67,7 tys. zł).

Wskaźniki te w roku 2004 generalnie ukształtowały się na podobnym poziomie jak w roku 2003, pomimo wzrostu średnich dochodów zrealizowanych na jednego zatrudnionego o 8,5%. Zostało to osiągnięte przy 7,7% wzroście wydatków. Ta nieznaczna poprawa wskaźników wynikała raczej z lepszej sytuacji finansowej podatników niż z poprawy funkcjonowania aparatu skarbowego.

3.3.2. Wydatki

Realizację wydatków budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2003 r.	2004 r.				6:3	6:4	6:5
			Plan	Plan po zm.	Wykonanie*	w tym wydatki niewyg.			
						%%			
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
	Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe ogółem, w tym:	2 935 151	3 973 031	4 079 535	4 031 848	117 418	137.36	101.43	98.83
1.	150 - Przetwórstwo przemysłowe	957	0	6 393	6 393	0	668.03	0.00	100.00
1.1.	15018 - Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	624	0	542	542	0	86.86	0.00	100.00
1.2.	15095 - Pozostała działalność	333	0	5 851	5 851	0	1 757.06	0.00	100.00
2.	550 - Hotele i restauracje	16 543	18 000	18 000	17 489	0	105.72	97.16	97.16
2.1.	55003 - Bary mleczne	16 543	18 000	18 000	17 489	0	105.72	97.16	97.16
3.	750 - Administracja publiczna	2 837 404	3 734 054	3 820 314	3 789 011	115 771	133.54	101.42	99.18
3.1.	75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	140 306	213 114	242 122	231 266	40 000	164.83	108.52	95.52
3.2.	75008 - Izby skarbowe	140 282	203 736	209 395	208 823	0	148.86	102.50	99.73
3.3.	75009 - Urzędy skarbowe	1 198 284	1 776 234	1 884 910	1 880 868	0	156.96	105.89	99.79
3.4.	75010 - Urzędy kontroli skarbowej	333 951	492 413	388 588	385 765	0	115.52	78.02	99.27
3.5.	75013 - Izby celne i urzędy celne	775 866	843 839	888 521	886 445	0	114.25	105.05	99.77
3.6.	75046 - Komisje egzaminacyjne	440	1 190	1 190	904	0	205.45	75.97	75.97
3.7.	75047 - Pobór podatków	107 898	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00
3.8.	75060 - Pomoc zagraniczna	11 500	0	3 000	3 000	0	26.09		100.00
3.8.	75064 - Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą	4 625	1 629	551	551	0	11.91	33.82	100.00
3.10.	75095 - Pozostała działalność	124 252	201 899	202 037	191 389	75 771	154.03	94.79	94.73
4.	752 - Obrona narodowa	4	140	140	133	0	3 325.00	95.00	95.00
4.1.	75212 - Pozostałe wydatki obronne	4	140	140	133	0	3 325.00	95.00	95.00
5.	754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	63	65	65	64	0	101.59	98.46	98.46
5.1.	75414 - Obrona cywilna	63	65	65	64	0	101.59	98.46	98.46
6.	756 - Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej	0	145 221	145 221	144 677	1 647	0.00	99.63	99.63
6.1.	75647 - Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżet.	0	145 221	145 221	144 677	1 647	0.00	99.63	99.63
7.	758 - Różne rozliczenia	80 146	75 551	89 402	74 081	0	92.43	98.05	82.86
7.1.	75813 - Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	0	0	88	88	0	0.00	0.00	100.00
7.2.	75814 - Różne rozliczenia finansowe	22 001	21 000	21 000	19 598	0	89.08	93.32	93.32
7.3.	75823 - Partie polityczne	53 460	54 551	68 314	54 395	0	101.75	99.71	79.62
7.4.	75824 - Komitety wyborcze	4 685	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00
8.	853 - Opieka społeczna	34	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00
8.1.	85335 - Refundacja ulg dla inwalidów wojennych i wojskowych z tytułu ubezpieczenia OC i AC	34	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00

* Łącznie z wydatkami niewygasającymi.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W ustawie budżetowej na rok 2004 zaplanowano wydatki w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w wysokości 3.973,0 mln zł, które w ciągu 2004 r. zostały zwiększone środkami z rezerw budżetowych o 106,5 mln zł do wysokości 4.079,5 mln zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.031,8 mln zł, tj. 98,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2003 roku były one wyższe o 1.096,7 mln zł, tj. o 37,4%.

W strukturze zrealizowanych w 2004 r. wydatków największy udział miały wydatki w dziale 750-Administracja publiczna - 94% (3.789,0 mln zł) oraz w dziale 756-Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej - 3,6% (144,7 mln zł).

Dział 750-Administracja publiczna

Zaplanowane wydatki w dziale 750 - Administracja publiczna w kwocie 3.734,1 mln zł zostały zwiększone o 86,2 mln zł, tj. o 2,3% do łącznej wysokości 3.820,3 mln zł i zrealizowane w wysokości 3.789,0 mln zł (w tym wydatki niewygasające - 115,8 mln zł), tj. 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2003 r. były one wyższe o 951,6 mln zł, tj. o 33,5%. Większość środków wykorzystano na sfinansowanie zadań zrealizowanych przez urzędy skarbowe (1.880,9 mln zł), tj. 49,6% wydatków działu oraz przez izby celne i urzędy celne (886,4 mln zł), tj. 23,4% wydatków działu.

Wydatki bieżące w dziale 750 stanowiły 95,7% (3.624,2 mln zł), w tym wynagrodzenia z pochodnymi oraz składką na PFRON i odpisem na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych - 3.035,5 mln zł, tj. 83,8% wydatków bieżących i 75,3% wydatków ogółem w części 19.

Badaniem kontrolnym objęto wydatki na łączną kwotę 21,4 mln zł, tj. 0,6% wydatków poniesionych w tym dziale i stwierdzono, że wykorzystano je w sposób celowy, zgodnie z planem finansowo-rzeczowym.

Wydatki majątkowe

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2004 rok wydatki majątkowe w kwocie 260,0 mln zł, zwiększone w trakcie roku budżetowego do 280,9 mln zł, zrealizowano w wysokości 270,7 mln zł (wraz z wydatkami niewygasającymi),

co stanowiło 96,4% planu po zmianach. Z kwoty tej 98,7 mln zł (36,5%) zgłoszono do wykazu wydatków, których niezrealizowane kwoty nie wygasły z upływem roku budżetowego, w tym 39,5 mln zł stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych.

Wydatkowane w 2004 r. środki (bez niewygasających) w kwocie 172,0 mln zł przeznaczono na wydatki inwestycyjne - 95,8 mln zł, w tym na budownictwo inwestycyjne - 90,7 mln zł oraz na zakupy inwestycyjne - 76,2 mln zł, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania - 58,7 mln zł, a na zakupy sprzętu organizacyjno-technicznego - 17,5 mln zł.

Wydatki poniesione na budownictwo inwestycyjne (90,7 mln zł) przyczyniły się m.in. do zwiększenia w 2004 r. powierzchni użytkowej o 4.500 m² (US w Gdańsku, DUS w Gdańsku, Kujawsko-Pomorski Urząd Skarbowy) oraz umożliwiły wykup, rozbudowę i prowadzenie prac adaptacyjno-modernizacyjnych w budynkach o powierzchni 43.321 m². Na potrzeby administracji skarbowej wydatkowano 45,3 mln zł (10 zadań), na potrzeby administracji celnej - 38,6 mln zł (5 zadań) a na potrzeby Centrali Ministerstwa Finansów - 6,7 mln zł (2 zadania, w tym modernizacja gmachu Ministerstwa i Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „Bałtyk”). Do końca 2004 r. zakończono 5 inwestycji (4 dla administracji skarbowej i jedną dla administracji celnej).

Z kwoty 58,7 mln zł na zadania informatyczne zakupiono w 2004 r. sprzęt komputerowy (37,4 mln zł), oprogramowanie (1,1 mln zł) oraz sfinansowano inne zadania (20,2 mln zł).

Badaniem kontrolnym objęto wydatki majątkowe na łączną kwotę 14,7 mln zł, co stanowiło 5,4% wydatków majątkowych ogółem. Badania wykazały, że wydatkowano środki w sposób celowy, zgodnie z planem finansowo-rzeczowym.

Uwagi NIK dotyczą realizacji zamówienia publicznego na zakup 32 samochodów dla administracji celnej. Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionuje legalności tego postępowania, zwraca jednak uwagę, iż w efekcie określenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) kryteriów oceny ofert, przyjmując wagę ceny - 85%, a wagę dostawy - 15%, wybrana została oferta najdroższa (1.870,6 tys. zł, z terminem dostawy 28 dni). Z ustaleń kontroli wynika, iż niecelowym i niegospodarnym było przyjęcie wagi terminu dostawy na tak

wysokim poziomie, gdyż zamawiający dopuszczał możliwość sfinansowania zamówienia w roku 2005. Zdaniem NIK, pomimo możliwości ograniczenia wydatków związanych z zakupem 32 samochodów, wybrana została oferta firmy z ceną droższą o 87,7 tys. zł i terminem dostawy tylko o 17 dni krótszym.

W 2004 roku zadania inwestycyjne finansowane były nie tylko środkami budżetowymi, lecz także środkami specjalnymi administracji skarbowej i celnej. Ze środków specjalnych na dofinansowanie zadań przeznaczono łącznie kwotę 66,6 mln zł, w tym na wydatki inwestycyjne - 35,0 mln zł, a na zakupy inwestycyjne - 31,6 mln zł.

Pozwoliło to na dofinansowanie realizacji 30 zadań budowlano-modernizacyjnych oraz wykup nieruchomości (w tym na 10 zadań nowych). Do użytku oddano 9 obiektów o powierzchni użytkowej 13.166 m² oraz zmodernizowano 3.666 m² powierzchni użytkowej. W ramach zadań niekubaturowych w 2004 r. między innymi wykonano instalacje przeciwpożarowe w 14 obiektach, zakupiono regały jezdne do archiwum dwóch jednostek, wymieniono instalację ciepłą lub modernizację i rozbudowę kotłowni, przyłącza gazu w 28 obiektach, a także rozpoczęto prace przygotowawcze dla przyszłych inwestycji (wykup działek, przygotowanie dokumentacji dla 7 zadań).

Ponadto na realizację inwestycji budowlanych finansowanych ze środka specjalnego administracji celnej w 2004 r. przekazano 19,6 mln zł, z czego wydatkowano 11,8 mln zł. W ramach poniesionych wydatków zakończono zaplanowane na 2004 r. inwestycje w czterech jednostkach: UC w Lublinie (adaptacja pomieszczeń biurowych i skarbcza), UC w Gdańsku (modernizacja wężła ciepłego), UC w Ełku (zakup nieruchomości) oraz IC w Łodzi (adaptacja siedziby dla potrzeb NCTS)⁵².

Natomiast na realizację zakupów inwestycyjnych administracji celnej wydatkowano 9,7 mln zł w tym na informatyzację 7,6 mln zł. Z kwoty przeznaczonej na informatyzację dofinansowano: eksploatację i rozwój systemu rozliczeń celno podatkowych i księgowości budżetowej ZEFIR (1,4 mln zł), wdrożenie systemu obsługi zgłoszeń celnych CELINA (1,8 mln zł), aplikację Intra

⁵² Skomputeryzowany System Obsługi Tranzytu – NCTS.

SAD (2,4 mln zł), budowę i rozwój Systemu Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR2-TARIC2 (1,4 mln zł).

Na finansowanie zadań wynikających ze „Strategii Informatyzacji Resortu” przeznaczono⁵³ w 2004 r. 184,1 mln zł (w 2003 r. 92,9 tys. zł). Najwyższe nakłady poniesiono na: utrzymanie systemu POLTAX - 83,5 mln zł (45,4%); budowę systemu i infrastruktury dla Kontroli Skarbowej (ISKOS) - 24,5 mln zł (13,3%), wdrożenie systemu obsługi zgłoszeń celnych CELINA - 21,9 mln zł (11,9%), rozbudowę, administrację i eksploatację sieci rozległej POLFIN, wdrożenie usług katalogowych i dystrybucję oprogramowania w sieci rozległej VAN - 20,6 mln zł (11,2%) oraz eksploatację i rozwój systemu rozliczeń celno podatkowych i księgowości budżetowej ZEFIR - 12,1 mln zł (6,6%).

Dział 756 - Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej

Zaplanowane wydatki w dziale 756 w kwocie 145,2 mln zł, w trakcie roku budżetowego nie uległy zmianie. Zrealizowane wydatki wyniosły 144,7 mln zł (w tym wydatki niewygasające - 1,6 mln zł), tj. 99,6%. Na druk i dystrybucję znaków akcyzy (banderole) przeznaczono 94,9 mln zł (65,6%), na zakup i dystrybucję druków i formularzy (VAT, PIT, CIT, NIP) - 12,9 mln zł (8,9%) oraz na zakup materiałów i wyposażenia - 4,9 mln zł, tj. 3,4% wydatków w dziale.

Dział 758 - Różne rozliczenia

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2004 r. wydatki w dziale 758 w kwocie 75,6 mln zł, zwiększono do kwoty 89,4 mln zł, tj. o 13,8 mln zł i zrealizowano w kwocie 74,1 mln zł, tj. 82,9% planu po zmianach, z tego:

- w rozdziale 75823 - partie polityczne - 54,4 mln zł, tj. 73,4% wydatków ogółem w dziale, m. in. na: sfinansowanie audytu wyborczego sprawozdań finansowych komitetów wyborczych partii politycznych (§ 4300) - 147 tys. zł, dotacje podmiotowe wypłacone trzem komitetom wyborczym w związku z uzyskaniem przez nie mandatów w wyborach uzupełniających do Senatu RP w 2004 r.

⁵³ Bez wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego.

- (§ 2580) - 143 tys. zł i subwencje dla partii politycznych - 54,1 mln zł, (73% wydatków w dziale),
- w rozdziale 75814 - różne rozliczenia - 19,6 mln zł (26,5%) z tytułu wypłaconej na podstawie umowy z dnia 5 kwietnia 1990 r. wraz z aneksami, prowizji dla PKO BP S.A. za dystrybucję znaków wartościowych (znaków opłaty skarbowej i urzędowych blankietów wekslowych),
 - w rozdziale 75813 - rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności - 88 tys. zł (0,1%) na kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych.

W ciągu 2004 r. wydatki z tytułu subwencji dla partii politycznych zostały zwiększone środkami z rezerw celowych (z części 83, rozdziału 75818, poz. 84) o 13.763 tys. zł do kwoty 54.105 tys. zł i zostały w pełni wykorzystane. W porównaniu do 2003 r. (36.754,7 tys. zł) wzrosły one o 14.350,3 tys. zł (o 47,2%).

NIK zwraca uwagę na zaniżenie przyjętej w ustawie budżetowej na 2004 r. kwoty wydatków przeznaczonych na subwencje dla partii politycznych. Z ustaleń kontroli wynika, że przyjęta w ustawie kwota 40,3 mln zł, podana Ministerstwu Finansów przez Kierownika Krajowego Biura Wyborczego 6 czerwca 2003 r., była o 13,8 mln zł niższa od wymaganej przepisami art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁵⁴. W celu zrealizowania zobowiązania wynikającego z wspomnianej ustawy, w trakcie roku budżetowego wydatki zostały zwiększone środkami z rezerwy celowej o 13,8 mln zł (tj. o 34,1%). Zdaniem NIK, błąd popełniony przez KBW, a ujawniony w październiku 2003 r., powinien być zauważony w Ministerstwie Finansów na etapie tworzenia projektu budżetu części 19, co umożliwiłoby przyjęcie wydatków w ustawie budżetowej na właściwym poziomie.

W 2004 r. wydatki części 19 zostały zwiększone środkami z rezerw budżetowych o 106,5 mln zł, tj. o 2,7%, z czego: z rezerw celowych o 100,8 mln zł, z rezerwy ogólnej o 5,7 mln zł. Z kwoty tej faktycznie wydatkowano 57,7 mln zł (54,1%), a kwota 46,1 mln zł została przeniesiona do wykorzystania w 2005 r.

⁵⁴ DzU z 2001 r. nr 79, poz. 857 ze zm..

Z kwoty 100,8 mln zł uruchomionych rezerw celowych 46,1 mln zł zostało przeniesione do wykorzystania w 2005 r. Faktycznie wydatkowano 51,9 mln zł (51,5%), między innymi na:

- spłatę zobowiązań powstałych w części 19 z tytułu opłat związanych z najmem pomieszczeń dla wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, wystawiania zaświadczeń o dochodach dla osób ubiegających się o zasiłki rodzinne i wychowawcze dla potrzeb KRUS lub pomocy stypendialnej⁵⁵ (18,6 mln zł),
- zrefundowanie kosztów poniesionych przez izby skarbowe, urzędy skarbowe i izby celne z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych, kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego oraz pozostałych odsetek wynikających z powyższych wyroków⁵⁶ (3,4 mln zł),
- na wkład Polski w finansowanie inicjatyw na rzecz redukcji zadłużenia najuboższych krajów rozwijających się (3,0 mln zł).

W 2004 r. ze środków w kwocie 32,5 mln zł przeniesionych z roku 2003, wykorzystano 27,9 mln zł, tj. 86,0% planu. Zastrzeżenia NIK dotyczą kwoty 450 tys. zł przeznaczonej na utworzenie Ośrodka Zamiejscowego Centralnego Biura Łącznikowego. Zadanie to nie zostało zrealizowane w terminie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2003 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁵⁷, tj. do 30 kwietnia 2004 r. z uwagi na długotrwałe postępowanie w celu wyłonienia wykonawcy. Unieważnienie pierwszego etapu przetargu i długotrwały proces odwoławczy spowodował, że rozstrzygnięcie nastąpiło dopiero 27 kwietnia 2004 r. Inwestycja ta została wykonana i sfinansowana w 2004 r. ze środków specjalnych.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia wzrost o 84,9 mln zł, tj. o 261,2% w porównaniu do roku ubiegłego (32,5 mln zł) kwoty wydatków zgłoszonych do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2004.

⁵⁵ Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 84 - „Rezerwa celowa z przeznaczeniem na uzupełnienie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu zapewnienia płynności wypłat gwarantowanych przez państwo, zgodnie z postanowieniem art. 48 ustawy budżetowej na 2004 r. i sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa; podobnie.

⁵⁶ Środki uruchomione także z rezerwy celowej poz. 84 (jw.).

⁵⁷ DzU nr 213, poz. 2083.

Z ogólnej kwoty środków (117,4 mln zł) przeniesionych do wykorzystania w 2005 r. 39,3% (46,1 mln zł) pochodziło z rezerw celowych.

Przyczyną tak znacznego wzrostu wydatków przeniesionych do realizacji w 2005 r. było m.in.: wykorzystanie zaledwie w 7,5% środków na współfinansowanie programów pomocy przedakcesyjnej UE oraz programów realizowanych ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi. Niskie wykorzystanie środków na współfinansowanie spowodowane było m.in. długotrwałym procesem rozpatrywania i akceptacji wniosków o dofinansowanie projektów, późnym wejściem w życie (dopiero 23 grudnia 2004 r.) rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektów oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006⁵⁸, obowiązkiem zawierania umów o prefinansowanie zgodnie z obowiązującą procedurą, a także późnym wszczynaniem postępowań o przeprowadzenie zamówień publicznych oraz składanymi protestami i odwołaniami. Na przykład:

- główną przyczyną przeniesienia do realizacji w 2005 r. środków w kwocie 24,9 mln zł na wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa, (pochodzących w 100% z rezerw celowych) był brak miejsca na sprzęt komputerowy w Ministerstwie Finansów. NIK zwraca uwagę, że już od 2002 r., w związku z brakiem miejsca na zlokalizowanie wszystkich systemów informatycznych resortu finansów, Ministerstwo posiadało opracowane studium analityczno-projektowe dotyczące budowy Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych (COPD) dla potrzeb Ministerstwa Finansów. W ocenie NIK przeciągające się od 2003 r. procedury związane z pozyskaniem działki pod budowę COPD oraz konieczność zmiany koncepcji wdrożenia i uruchomienia tego systemu (wypożyczenie sprzętu komputerowego umiejscowionego poza Ministerstwem wraz z administracją) świadczą o niedostatecznym nadzorze nad realizacją zadań. Brak informatycznego systemu obsługi budżetu państwa uniemożliwia wprowadzenie nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa;

⁵⁸ DzU nr 270, poz. 2682.

- na budowę systemu informatycznego do obsługi zadań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w planie finansowym na rok 2004 przewidziano nakłady w kwocie 5,7 mln zł, poza tym zabezpieczono środki w wysokości 1,7 mln zł z wydatków roku 2003 z przeznaczeniem na modernizację infrastruktury sieciowej LAN MF na rzecz tego systemu. W 2004 r. wydatkowano łącznie 2,3 mln zł, z tego 1,0 mln zł (18,2%) kwoty planowanej na 2004 r. oraz 1,3 mln zł (76,3%) środków przeniesionych z roku 2003. W wyniku powstałych w latach 2002-2004 opóźnień przy realizacji budowy systemu SI*GIIF, wydatki w łącznej wysokości 4,7 mln zł przeniesione zostały do realizacji w 2005 r., w tym kwota 3,1 mln zł na wykonanie oprogramowania analitycznego systemu, z powodu późnego (30 grudnia 2004 r.) zatwierdzenia specyfikacji warunków zamówienia. NIK zwraca uwagę, iż niskie (31,4%) wykorzystanie w 2004 r. środków może stanowić zagrożenie terminowego wdrożenia i eksploatacji systemu informatycznego w 2005 r.;
- głównym zadaniem realizowanym w ramach projektu Phare PL 0003.04 – „Wewnętrzna kontrola finansowa na szczeblu regionalnym” jest budowa i wdrożenie systemu informatycznego przeznaczonego do monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych (SIMIK). W 2004 r. na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 6,1 mln zł, tj. 59,5% przewidzianych nakładów, z tego z wydatków roku 2003 kwotę 5,5 mln zł, tj. 69,4% kwoty planowanej (8,0 mln zł). Przyczyną niepełnego wykonania były opóźnienia w realizowanym od 2002 r. projekcie oraz niewłaściwe planowanie. Do wykorzystania w 2005 r. przeniesiono środki w łącznej kwocie 1,7 mln zł, w tym 1,5 mln zł stanowiły środki na współfinansowanie powyższego zadania uruchomione z rezerw celowych. Przeniesienie tych wydatków do wykorzystania w 2005 r. NIK uznaje za celowe, biorąc pod uwagę, że dotyczyło to środków na współfinansowanie programów pomocy przedakcesyjnej. Zwraca jednak uwagę, że opóźnienia we wdrożeniu systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK) uniemożliwiły wykonanie planowanego w 2004 r. audytu informatycznego tego systemu, przeprowadzanego w ramach certyfikacji i potwierdzenia rachunków jednostek zaangażowanych w przepływ środków pochodzących z Unii Europejskiej.

W wyniku czego środki w kwocie 1,1 mln zł przewidziane na sfinansowanie m.in. audytu informatycznego SIMIK przeniesiono do realizacji w 2005 r. z terminem do 30 czerwca. W ocenie NIK powyższa sytuacja oraz fakt, iż rozpoczęcie procedury przetargowej na wybór firmy przeprowadzającej audyt zaplanowano na koniec I kwartału 2005 r. może stanowić zagrożenie wydatkowania w wyznaczonym terminie środków przeniesionych z roku 2004.

Ponadto w ocenie NIK istnieje duże zagrożenie nie wykorzystania w terminie przeniesionych do realizacji w 2005 r. wydatków w kwocie 39,5 mln zł (z tego 18,8 mln zł uruchomionych z rezerw celowych) na zakup dwóch przestawnych urządzeń rentgenowskich do prześwietlania pojazdów i kontenerów dla Polskiej Służby Celnej. Zadanie to realizowane jest w ramach współfinansowania projektu Phare 2001 PL 0102.07 „Przygotowanie i modernizacja polskiej administracji celnej do działania jako członek UE”. W trakcie prowadzonego postępowania przetargowego wniesiono kilkanaście protestów i odwołań dotyczących w szczególności wadliwych zapisów zawartych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, które nadal są przedmiotem rozstrzygnięć sądowych. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przewlekłość prowadzonego od czerwca 2003 r. postępowania przetargowego, spowodowaną m.in. brakiem współpracy pomiędzy departamentami Ministerstwa Finansów odpowiedzialnymi za przeprowadzenie przetargu, jak również rozbieżnymi stanowiskami w kluczowej dla postępowania kwestii dotyczącej unieważnienia postępowania. Miało to niewątpliwie wpływ na termin zakończenia postępowania i stanowić może poważne zagrożenie wykorzystania przedmiotowych środków niewygasających w terminie do 25 grudnia 2005 r., a tym samym konieczność zwrotu pełnej kwoty Phare przeznaczonej na ten projekt.

Na brak analizy na etapie zgłaszania wydatków do wykazu wydatków niewygasających wskazują niezrealizowane wydatki w kwocie 2,5 mln zł, które zostały przeniesione do wykorzystania w styczniu 2005 r. Propozycje zostały zgłoszone w listopadzie i grudniu 2004 r., pomimo posiadania wystarczających informacji, że środki te nie będą mogły być wykorzystane w wyznaczonym terminie. Dotyczyło to wydatków na:

- zakup druku formularzy dla organów podatkowych i celnych w kwocie 1,6 mln zł (z terminem realizacji 15 stycznia 2005 r.). Z uwagi na wniesione

przez oferentów odwołania i nie podpisanie w planowanym terminie umowy z wykonawcą, zakup druku formularzy został sfinansowany ze środków budżetowych roku 2005;

- dostawę pieczęci urzędowych dla izb i urzędów celnych w kwocie 886 tys. zł (z terminem realizacji 31 stycznia 2005 r). Podpisanie dopiero 22 grudnia 2004 r. przez Ministra Finansów zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, spowodowało opóźnienie podpisania z wykonawcą (Mennicą Państwową S.A.) umowy w sprawie wykonania pieczęci, dla zreformowanej struktury administracji celnej. Dodatkowo liczne reklamacje zgłaszane przez izby celne odnośnie jakości wykonanych pieczęci, powodowały zwrot wadliwego towaru i odesłanie wykonawcy niezapłaconych faktur.

Zdaniem NIK blisko 4-krotny wzrost wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2004 jest konsekwencją niedostatecznego przygotowania zadań do realizacji na etapie opracowywania planu finansowego, co świadczy o braku dogłębnej analizy zgłaszanych w tym zakresie potrzeb na etapie opracowywania wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego.

Zobowiązania

Zobowiązania w tej części prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Stan na koniec grudnia		
	2003 r.	2004 r.	3:2
	tys. zł		%
1	2	3	4
1. Zobowiązania ogółem	185.046	235.835	127
w tym z tytułu naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego	124.436	176.752	142
oraz pochodnych	25.891	34.820	134
2. Zobowiązania wymagalne, w tym:	3.140	3.627	116
§3020 - nagrody i wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń	96	0	0
§ 4020 - wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	1	0	0
§4140 - wpłaty na PFRON	13	0	0
§4210 - zakup materiałów i wyposażenia	45	0	0
§4260 - zakup energii	86	0	0
§4270 - zakup usług remontowych	26	0	0
§4280 - zakup usług zdrowotnych	1	0	0
§4300 - zakup usług pozostałych	905	53	0
§4550 - szkolenia członków korpusu służby cywilnej	7	7	100
§4600 - kary i odszkodowania na rzecz osób prawnych	1.961	0	0
§6050 - wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych		66	
§6060 - wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0	3.501	
3. Naliczone odsetki (ogółem)	3	0	0

* Po korekcie dokonanej przez MF z dnia 5 kwietnia 2005 r.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 235,8 mln zł, w tym wymagalne 3,6 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia poprzedniego roku odpowiednio o 27% i 16%.

Z łącznej kwoty zobowiązań wymagalnych roku 2004 93,5% (3.392 tys. zł) stanowiły zobowiązania dysponenta głównego z tytułu niezapłaconej w terminie faktury za realizację III etapu prac wynikających z umowy dotyczącej zakupu produktów informatycznych oraz wyspecjalizowanych usług dla potrzeb realizacji utrzymania i rozbudowy oprogramowania Systemu Wspomagania Obsługi Odpraw Celnych CELINA. W dniu 22 lutego 2005 r. zobowiązanie zostało uregulowane. NIK nie badała szczegółowych rozliczeń merytorycznych i finansowych umowy, gdyż decyzją Dyrektora Generalnego Nr 2/2005 z dnia 28 stycznia 2005 r. powołano zespół do weryfikacji tych rozliczeń.

3.3.3. Dotacje

W planie finansowym części 19 przyjęto wydatki w grupie dotacje w kwocie 32,1 mln zł, w tym w dziale 550-Hotele i restauracje, rozdziale 55003 - Bary mleczne - 18,0 mln zł oraz w dziale 758-Różne rozliczenia, rozdziale 75823 - Partie polityczne - 14,1 mln zł. Plan po zmianach przewidywał wydatki w kwocie 32,2 mln zł (w tym w dziale 150 - Przetwórstwo przemysłowe, rozdziale 15095 - Pozostała działalność - rekompensaty za przedpłaty na samochody osobowe w kwocie 109 tys. zł), które zostały zrealizowane w 55,2% (17,7 mln zł), w tym:

a) dotacje podmiotowe:

- dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców za każdy mandat senatora uzyskany w wyborach uzupełniających do Senatu RP przeprowadzonych w 2004 r. wyniosły 143 tys. zł, tj. 1% planu (14.059 tys. zł). Dotacje zostały wypłacone: Komitetowi Wyborczemu PiS - 50,2 tys. zł, Komitetowi Wyborczemu Wyborców Stanisława Huskowskiego - 52,6 tys. zł, Komitetowi Wyborczemu LPR - 40,2 tys. zł. Wysokość dotacji podmiotowych została ustalona przez PKW na podstawie Ordynacji wyborczej, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 128 tej ustawy.

Wypłaty dokonano na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do uzyskania dotacji.

Jednoprocentowe wykonanie planu wynika z tego, że nie zostały wypłacone w 2004 r. przewidywane w planie dotacje dla partii politycznych i komitetów wyborczych za uzyskane mandaty w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wybory te odbyły się 13 czerwca 2004 r. Zgodnie z Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego⁵⁹ termin płatności określony został na 9 m-c po wyborach, tj. 13 marca 2005 r. Dotacje w kwocie 6,3 mln zł zostały wypłacone 7 lutego 2005 r. dla 9 podmiotów;

b) dotacje przedmiotowe:

- dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych - na dopłaty przeznaczono 18,0 mln zł, tj. o 8,4% więcej niż w 2003 r. Środki z budżetu państwa do barów mlecznych przekazywane są przez właściwe izby skarbowe. W 2004 r. izbom skarbowym przekazano kwotę 17,8 mln zł, z tego wydatkowano 99,2%. Z dotacji tych korzystało średnio 139 barów;
- finansowanie rekompensat wypłaconych zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe - zostały zrealizowane w planowanej wysokości (109 tys. zł). Łącznie wypłacono 10 przedpłat, z tego 7 na samochody Fiat 126p i 3 przedpłaty na samochody FSO 1500. Wypłatę wniesionych w 1981 r. przedpłat na samochody osobowe marki Fiat 126p i FSO 1500 wraz z oprocentowaniem i rekompensatą realizował bank PKO BP na podstawie ww. ustawy.

Pozytywnie oceniono sposób i terminy przekazywania przez dysponenta głównego dotacji dla partii politycznych i komitetów wyborczych, a także przekazywanie środków na wypłatę dotacji dla barów mlecznych oraz rekompensat w wyniku rezygnacji z kupna samochodów osobowych sprzedawanych w ramach przedpłat przez izby skarbowe.

3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Zatrudnienie i wynagrodzenia prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

⁵⁹ DzU z 2004 r. nr 25, poz. 219.

Ważniejsze wyniki kontroli

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.			Wykonanie 2004 r.			8:5****
		Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełno-zatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełno-zatrudnionego	
		Osób	tys. zł	zł	Osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe Dział 750 – Administracja publiczna ogółem, w tym:	65.417	1.774.004	2.260	65.049	2.526.402	3.237	143,2
2	Rozdz. 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1.864	80.630	3.605	1.946	128.037	5.483	152,1
3	Rozdz. 75008 – Izby skarbowe	4.018	96.677	2.005	3.881	153.321	3.292	164,2
4	Rozdz. 75009* – Urzędy skarbowe	37.175	783.500	1.756	38.288	1.318.997	2.871	163,5
5	Rozdz. 75010 – Urzędy kontroli skarbowej	7.642	253.017	2.759	5.374	296.478	4.597	166,6
6	Rozdz. 75013 – Izby celne i urzędy celne	14.718	560.180	3.172	15.560	629.569	3.372	106,3
7	Status** 01 osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń	1.543	31.145	1.682	1.479	38.544	2.172	129,1
8	Status 02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	9	1.403	12.991	9	1.540	14.258	109,8
9	Status 03 czł. korpusu służby cywilnej	49.865	1.194.103	1.996	49.692	1.918.642	3.218	161,2
10	Status 08 funkcjonariusze Służby Celnej	13.999	547.281	3.258	13.868	567.601	3.411	104,7
11	Status 10 żołnierze i funkcjonariusze	1	72	6.000	1	75	6.258	104,3

* Bez pracowników interwencyjnych (Rozdział 75009 - 2003 r. - 136 osób, 2004 r. - 140 osób).

** Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu MF z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DzU nr 24 poz. 279 ze zm.).

*** Zgodnie z przepisami rozdziału 14 § 20 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz uposażenia i nagrody roczne żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (§4010-4050 i 4070 klasyfikacji budżetowej).
Wg sprawozdania Rb-70 części 19 za 2004 r. z dnia 01.02.2005 r.

**** W związku z realizacją w 2004 r. postanowień art. 33 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 137, poz. 1302) z dniem 1 stycznia 2004 r. przeniesiono ze środków specjalnych do budżetu państwa finansowanie wynagrodzeń osobowych pracowników jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów, z wyłączeniem pracowników urzędów i izb celnych w części odpowiadającej wartości 60% ujętych w budżecie państwa na 2003 r. wynagrodzeń osobowych, skorygowanych o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń na 2004 r.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne zatrudnienie w 2004 r. w jednostkach budżetowych części 19 działu 750 wyniosło ogółem 65.049 osób i w porównaniu do 2003 r. (65.417 osób) było niższe o 368 osób, tj. o 0,6%. W porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (66.847 osób) było ono niższe o 1.798 osób (tj. o 2,7%). W Centrali Ministerstwa Finansów przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.946 osób i w porównaniu do planowanego (2.141 osób) było niższe o 195 osób, tj. o 9,1%.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli po raz kolejny zostały zawyżone wielkości planistyczne zatrudnienia. Różnica pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia w części 19, a rzeczywistym jego wykonaniem wzrosła z 1.392 osób w 2003 r. do 1.798 osób w 2004 r. (w tym w Centrali Ministerstwa Finansów z 125 do 195).

Jednocześnie przeciętne zatrudnienie w grupie „osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń” wyniosło 1.479 osób i było wyższe od planowanego o 53 osoby, tj. 3,7%. Wyższe niż planowano zatrudnienie zrealizowano w urzędach skarbowych o 113 osób, a niższe od planowanego w pozostałych jednostkach resortu finansów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli limitowanie w ustawie budżetowej dla tej grupy zatrudnionych jedynie kwoty wynagrodzeń nie zwalnia kierowników jednostek budżetowych, w tym naczelników urzędów skarbowych z planowania i respektowania określonych planem wielkości zatrudnienia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 3.237 zł i w porównaniu do 2003 r. wzrosło o 43,2%. Najwyższy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2004 r. w stosunku do 2003 r. stwierdzono w grupie - członkowie korpusu służby cywilnej (76,4% ogółu zatrudnionych) z 1.996 zł do 3.218 zł, tj. o 61,2%, a najniższy w drugiej co do wielkości grupie - funkcjonariusze służby celnej (21,3% ogółu zatrudnionych) z 3.258 zł do 3.411 zł, tj. o 4,7%.

Zrealizowany w 2004 r. (ze środków budżetowych) wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto odzwierciedlał założenia przyjęte na etapie planowania. Związane to było z realizacją postanowień art. 33 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw⁶⁰ stanowiących o przeniesieniu z dniem 1 stycznia 2004 r. ze środków specjalnych do budżetu państwa finansowania wynagrodzeń osobowych pracowników jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, z wyłączeniem pracowników urzędów celnych i izb celnych w części odpowiadającej wartości 60% ujętych w budżecie

⁶⁰ DzU nr 137, poz. 1302.

państwa na 2003 r. wynagrodzeń osobowych, skorygowanych o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń na 2004 r.

Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z uwzględnieniem wypłat ze środków specjalnych w latach 2003 – 2004 prezentuje poniższa tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r. ¹		2004 r. ¹		Kol. 6:4 (w %)
		Wykonanie (w tys. zł)	Przeciętne na 1 zatrudn. (w zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Przeciętne na 1 zatrudn. (w zł)	
1	2	3	4	5	6	7
1	75001 Centrala Ministerstwa/zatrudnienie	1 864	5 931	1.946	6.232	105,1
	Budżet	80 630	3 605	128.037	5.483	152,1
	Wynagrodzenia ze środ. specjal.	52 030	2 326	17.486	749	32,2
2	75008 Izby skarbowe/zatrudnienie	4 018	3.575	3.881	3.824	107,0
	Budżet	96 677	2 005	153.321	3.292	164,2
	Wynagrodzenia ze środ. specjal.	75 678	1 570	25.629	532	33,9
3	75009 Urzędy skarbowe ² /zatrudnienie	37 175	3.360	38.288	3.578	106,5
	Budżet	783 500	1 756	1.318.997	2.871	163,5
	Wynagrodzenia ze środ. specjal.	715 420	1 604	324.956	707	44,1
4	75010 Urzędy kontroli skarbowej/zatrudnienie	7 642	4.953	5.374	5.601	113,1
	Budżet	253 017	2 759	296.478	4.597	166,6
	Wynagrodzenia ze środ. specjal.	201 165	2 194	64.771	1.004	45,8
5	75013 Izby celne i urzędy celne/zatrudnienie	14 718	3.221	15.560	3.424	106,3
	Budżet	560 180	3 172	629.569	3.372	106,3
	Wynagrodzenia ze środ. specjal.	8 672	49	9.847	53	108,2
6	Razem/zatrudnienie	65 417	3.601	65.049	3.805	105,7
	Budżet	1 774 004	2 260	2.526.402	3.237	143,2
	Wynagrodzenia ze środ. specjal.	1 052 965	1 341	442.689	568	42,3

¹ Wynagrodzenia z budżetu państwa wg Rb-70, wynagrodzenia ze środków specjalnych wg Rb-32.

² Bez pracowników interwencyjnych.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 19 wypłacone łącznie ze środków budżetowych i specjalnych wyniosło 3.805 zł (w tym 568 zł stanowiły środki specjalne) i w porównaniu do 2003 r. wzrosło o 5,7%. Najwyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ze środków budżetowych i specjalnych w 2004 r. wypłacono pracownikom Centrali Ministerstwa Finansów oraz urzędów kontroli skarbowej, odpowiednio 6.232 zł i 5.601 zł, a najniższe pracownikom izb i urzędów celnych oraz urzędów skarbowych odpowiednio 3.424 zł i 3.578 zł.

Udział środków specjalnych w wynagrodzeniach ogółem w jednostkach budżetowych podległych Ministrowi Finansów w 2004 r. wyniósł 14,9% (w 2003 r. 37,3%), w tym w Centrali Ministerstwa Finansów 12,0%, w izbach skarbowych

13,9%, urządach skarbowych 19,8%, urządach kontroli skarbowej 17,9%, izbach i urządach celnych 1,5%.

3.4. Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne

Wyniki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2003 r.	2004 r.			5:4	5:2
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	tys. zł				%%	
1	2	3	4	5	6	7
I. Środki specjalne						
1. Przychody	1.633.917	1.035.148	927.992	861.605	92,9	52,7
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	1.504.919	644.041	871.558	758.494	87,0	50,4
3. Wpłaty do budżetu	71.365	414.070	414.070	399.509	96,5	559,8
II. Zakłady budżetowe						
1. Przychody	10.240	10.765	11.440	10.570	92,4	103,2
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	10.232	10.752	11.427	10.431	91,3	101,9
III. Gospodarstwa pomocnicze						
1. Przychody	43.190	37.329	45.618	44.476	97,5	103,9
2. Wydatki , (bez wpłat do budżetu)	43.102	37.319	45.608	45.108	98,9	105,7
3. Wpłaty do budżetu	111	0	0	44	-	39,6

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W części 19 funkcjonowały 4 zakłady budżetowe, 13 gospodarstw pomocniczych i 5 środków specjalnych (gromadzących środki finansowe na podstawie odrębnych ustaw).

Zarówno w ustawie budżetowej, jak i w planie po zmianach zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych nie przewidywano wpłaty do budżetu. Natomiast wpłata zrealizowana przez gospodarstwa pomocnicze wyniosła 44 tys. zł.

W odniesieniu do środków specjalnych ustawa budżetowa na 2004 r. oraz plan po zmianach przewidywały wpłatę do budżetu 414.070 tys. zł. Art. 45 ustawy budżetowej stanowił, że ze środków specjalnych, gromadzonych na podstawie odrębnych ustaw przez państwowe jednostki budżetowe, dokonuje się wpłaty do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów. Z należnej kwoty

do 31 grudnia 2004 r. przekazano 399.508 tys. zł, poza tym w styczniu 2005 r. wpłacono 12.534 tys. zł. Łączna wpłata do budżetu ze środków specjalnych wyniosła 412.042 tys. zł i była o 2.028 tys. zł niższa od planowanej.

Przeprowadzona przez NIK analiza dotycząca realizacji planu finansowego środków specjalnych w części 19 wykazała, że nie zrealizowano pełnej planowanej wpłaty do budżetu z tzw. „funduszu prowizyjnego”. Środki z tego funduszu są gromadzone na podstawie art. 8a ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych⁶¹, a ich dysponentami są naczelnicy urzędów skarbowych. W 2004 r. zrealizowano przychody „funduszu prowizyjnego” w kwocie 294.812 tys. zł, tj. wyższej o 19,7% od planu (246.348 tys. zł). Ponadto z analizy danych dla środków specjalnych „fundusz prowizyjny” wynika, że z planowanej wpłaty do budżetu w kwocie 98.542 tys. zł wpłacono 96.514 tys. zł, tj. mniej o 2.028 tys. zł. Stan środków pieniężnych na koniec 2004 r. wyniósł 83.702,4 tys. zł (zobowiązań 22.445,9 tys. zł).

Ponadto stwierdzono, że wpłaty do budżetu ze środków specjalnych w kwocie 12,5 mln zł dokonano po terminie określonym w art. 45 ust. 2 ustawy budżetowej, który stanowił m.in., że wpłaty są przekazywane do budżetu państwa w częściach co kwartał w wysokości 25% wpłat w terminie 20 dni po zakończeniu kwartału, a za czwarty kwartał – w terminie do dnia 20 grudnia 2004 r.

NIK zbadała wydatki kwalifikowane u dysponenta głównego jako przelewy redystrybucyjne (§ 296) środków specjalnych „inspekcji celnej”. Wyniki kontroli wskazują na znaczne opóźnienia w przekazywaniu środków dla urzędów kontroli skarbowej na wypłaty nagród dla byłych funkcjonariuszy inspekcji celnej. Ilość dni między wpływem środków z urzędów skarbowych i izb celnych lub od Likwidatora GIC na rachunek środków specjalnych „inspekcji celnej” prowadzony przez Ministerstwo Finansów a przekazaniem tych środków do urzędów kontroli skarbowej na ww. nagrody wynosiła od 90 do 814 dni. Na przykład środki w kwocie 12,4 tys. zł przekazano w ciągu 90 dni, kwotę 37,7 tys. zł w terminie od 91 do 365 dni, 27,2 tys. zł w terminie od 366 do 730 dni, a kwotę 9,0 tys. zł po 730 dniach (dwóch latach). Określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 czerwca

⁶¹ j.t. DzU z 2004 r. nr 121, poz. 1267.

2002 r. w sprawie sposobu gospodarowania oraz rozdysponowania środków i przyznawania nagród dla byłych funkcjonariuszy Inspekcji Celnej, którzy bezpośrednio przyczynili się do uzyskania dodatkowych wpływów należności budżetowych lub ujawnienia przestępstw⁶² złożony proces przygotowania wniosków o nagrody, na podstawie których obliczane są środki na wypłatę nagród indywidualnych nie może zdaniem NIK usprawiedliwiać ww. zjawiska niedokonywania miesięcami, a nawet latami wypłaty nagród.

Zatrudnienie i wynagrodzenia w zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.			Wykonanie 2004 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełno-zatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełno-zatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Zakłady budżetowe	122	3.021,3	2.063	118	3.196,9	2.257,7	109,4
2.	Gospodarstwa pomocnicze	367	9.437,1	2.142	363	10.383,9	2.383,8	111,3

*§§ 4010 – 4050 i § 4070

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne zatrudnienie w zakładach budżetowych w 2004 r. wyniosło 118 osób. W porównaniu do 2003 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 4 osoby, tj. o 3,3%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2004 r. wyniosło 2.257,7 zł i w porównaniu do 2003 r. (2.063 zł) wzrosło o 9,4%.

Przeciętne zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych w 2004 r. wyniosło 363 osoby. W porównaniu do 2003 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 4 osoby, tj. o 1,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2004 r. wyniosło 2.384 zł i w porównaniu do 2003 r. (2.142 zł) wzrosło o 11,3%.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w Ośrodku Kształcenia i Doskonalenia Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku - zakładzie budżetowym, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. w części 19 - Budżet,

⁶² DzU nr 96, poz. 855.

finanse publiczne i instytucje finansowe. Ośrodek realizując zadania statutowe racjonalnie gospodarował środkami finansowymi. Ewidencja księgowa prowadzona była rzetelnie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu księgowości i kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych. Ocena powyższa wynika z badania próby 100 dowodów księgowych spośród 4.897 zapisów. Wylosowana próba dowodów przeznaczonych do badania obejmowała kwotę 273,9 tys. zł, tj. 5% wydatków lub przychodów Ośrodka w 2004 r. NIK pozytywnie ocenia poprawność formalną dowodów księgowych oraz kompletność i rzetelność zapisów księgowych, które zostały ujęte prawidłowo w sprawozdaniach budżetowych.

Sprawozdania budżetowe Rb-30, Rb-70, Rb-N i Rb-Z sporządzane były terminowo, przedstawiały prawidłowy i rzetelny obraz przychodów, wydatków, należności, zobowiązań i stanu środków na rachunku bankowym.

3.5. Inne ustalenia kontroli

Podobnie jak w roku ubiegłym stwierdzono niski stopień realizacji w zakresie wydatków poniesionych na programy finansowane ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Według stanu na koniec grudnia 2004 r. z kwoty 35,5 mln euro środków zakontraktowanych na wykonanie poszczególnych programów, wykorzystano 20,2 mln euro, tj. 56,9%. Spośród 13 programów, których beneficjentem jest Ministerstwo Finansów, na koniec grudnia 2004 r. zakończono 5 projektów, 8 jest w trakcie realizacji, z tego 3 na etapie projektowania.

Minister Finansów, jak wynika z zapisu zawartego w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej, był odpowiedzialny za wdrażanie Grantu Banku Światowego nr TF052020 (Strengthening Budget Management) w kwocie 298 tys. USD. Projekt ten miał na celu współfinansowanie działań resortu finansów związanych ze wzmocnieniem zarządzania budżetem państwa. Z ustaleń kontroli wynika, że brak koordynacji i współpracy pomiędzy departamentami merytorycznymi MF odpowiedzialnymi za jego wdrożenie, a także ostatecznej decyzji Ministra Finansów, co do jego przyjęcia (w określonym przez Bank Światowy terminie)

spowodowały, że wygasła możliwość skorzystania z oferowanej przez Bank Światowy pomocy.

W 2004 roku ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego wydatkowano 82,0 mln zł, tj. 66,2% kwoty pozostającej w 2004 r. w dyspozycji Ministra Finansów. Sfinansowano między innymi zakup sprzętu komputerowego (55,2 mln zł), w tym 1010 sztuk serwerów i 12.210 szt. bezdyskowych końcówek graficznych - 37,6 mln zł oraz 1.650 notebooków za kwotę 10,3 mln zł, a także zakupy oprogramowania (11,9 mln zł), inne zakupy usług związane z transmisją danych, konserwacją oprogramowania (11,1 mln zł).

Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów sprawował nadzór nad realizacją budżetu m.in. poprzez dokonywanie kwartalnych analiz i ocen wykonania budżetu podległych jednostek oraz udzielania dotacji z budżetu państwa. W 2004 r. w Ministerstwie Finansów przeprowadzono 14 zadań audytowych oraz 17 kontroli wewnętrznych, w tym 6 problemowych oraz 11 doraźnych.

Wyniki kontroli wykonania zadań zostały zaprezentowane w części informacji poświęconej analizie wykonania dochodów (pkt 3.3.1.).

3.6. Ustalenia innych kontroli (w jednostkach podległych, w innych jednostkach korzystających z dotacji budżetowych)

Kontrola realizacji przez przedsiębiorców oraz organy restrukturyzacyjne przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców⁶³, przeprowadzona w 32 urzędach skarbowych, 16 oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz u 47 przedsiębiorców⁶⁴ wykazała, że założenia ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji nie zostały w pełni zrealizowane.

Według stanu na 30 czerwca 2004 r. do organów restrukturyzacyjnych (za wyjątkiem przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego) wpłynęło łącznie 121.320 wniosków o restrukturyzację należności. Organy te wydały 102.759 decyzji o warunkach restrukturyzacji obejmując nimi zaległości

⁶³ DzU nr 155, poz. 1287 ze zm.

⁶⁴ Wyniki kontroli P/04/027 „Realizacja przez przedsiębiorców oraz organy restrukturyzacyjne przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców”.

w łącznej wysokości 10.937,4 mln zł (bez odsetek). W wyniku pomyślnie przeprowadzonej restrukturyzacji umorzono należności w wysokości 2.088,2 mln zł (tj. 19,1% zaległości objętych restrukturyzacją) i odsetki w wysokości 2.187,2 mln zł.

Znaczna część przedsiębiorców, których należności podatkowe zostały zrestrukturyzowane, ponownie zalega z bieżącym regulowaniem swoich zobowiązań podatkowych. Stan ten wskazuje, że nie nastąpiła poprawa sytuacji finansowej założona w ustawie w odniesieniu do tych przedsiębiorców.

W wyniku podjętych działań nie nastąpiło zmniejszenie stanu zaległości podatkowych, który na dzień 30 czerwca 2002 r. wynosił 14,2 mld zł, do dnia 30 czerwca 2004 r. uległ zwiększeniu o 2,1 mld zł, pomimo że w wyniku restrukturyzacji umorzone zostały należności podatkowe w kwocie 1,4 mld zł. Realizacja dochodów z opłaty restrukturyzacyjnej, zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2003, była znacznie niższa od planowanej wielkości i wyniosła według stanu na dzień 30.06.2004 r. 245,8 mln zł, tj. 39,4% (623 mln zł). Zdaniem NIK wyłączenie z zakresu przedmiotowego ustawy restrukturyzacyjnej jedynie przypadków obejścia prawa podatkowego, umożliwiło skorzystanie z restrukturyzacji również przez nierzetelnych przedsiębiorców. Tylko w 4 ze skontrolowanych urzędów skarbowych umorzono przedsiębiorcom należności w łącznej kwocie 22,0 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte przez Ministra Finansów w celu jak najszybszego wdrożenia i prawidłowego wykonywania ustawy przez organy restrukturyzacyjne oraz umożliwienia skorzystania z oddłużenia jak największej liczbie przedsiębiorców posiadających zaległości wobec sektora publicznego.

Organy restrukturyzacyjne na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązków nałożonych na nie przez ustawę o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Tym niemniej w przeważającej większości (91,7% skontrolowanych jednostek) stwierdzono mniej lub bardziej istotne nieprawidłowości bądź uchybienia, które nie miały jednak decydującego wpływu na przebieg prowadzonych postępowań restrukturyzacyjnych.

Pomimo nieosiągnięcia przez znaczną część ze skontrolowanych przedsiębiorców 29 (61,7%) celów ustawy restrukturyzacyjnej, w ocenie Najwyższej

Izby Kontroli, w zasadzie prawidłowo wywiązywali się oni z obowiązków określonych w decyzjach o warunkach restrukturyzacji. Jednak u większości skontrolowanych przedsiębiorców stwierdzono mniej lub bardziej istotne nieprawidłowości lub uchylenia. W przypadku trzech przedsiębiorców Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła istotne nieprawidłowości w zakresie wiarygodności danych przekazywanych organom restrukturyzacyjnym.

Poza tym, z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister Finansów w ramach sprawowanego nadzoru nie posiada wiedzy o skali i przyczynach przedawnień zaległości podatkowych występujących na poszczególnych etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego.

NIK przeprowadziła też w Izbie Skarbowej w Warszawie kontrolę w zakresie prawidłowości prowadzenia w latach 2002-2004 postępowań odwoławczych od decyzji organów I instancji, przyczyn i skutków wzruszania decyzji oraz terminowości załatwiania spraw, w związku z przedawnieniem się zobowiązań podatkowych.

Kontrola 24 wybranych spraw ujawniła opóźnienia i błędy popełnione na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego, podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego w 12 sprawach na łączną kwotę 115,2 mln zł. Ze zbadanych spraw 98,5% kwot przedawnień przypadło na sprawy, dla których I instancją był UKS w Warszawie. Głównymi przyczynami przedawnienia się zobowiązań, było wszczynanie kontroli za zbyt odległe lata podatkowe, długotrwałe prowadzenie kontroli oraz długi okres wydawania decyzji wymiarowej.

NIK zwraca uwagę na niepokojące zjawisko jakim jest przedawnianie się zaległości podatkowych z braku współpracy pomiędzy urzędami kontroli skarbowej a izbami skarbowymi.

Podobne sytuacje mogły wystąpić również w innych, niż warszawska, izbach skarbowych, o czym NIK poinformowała Ministra Finansów, gdyż uważa, że powinny być podjęte działania w celu wyeliminowania przedawniania się zobowiązań podatkowych.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2004 r. przeprowadzono, podobnie jak w latach ubiegłych, na trzech płaszczyznach, odpowiadających:

- kontroli rzetelności ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości budżetowej,
- kontroli prawidłowości wykonania budżetu państwa,
- kontroli wykonania zadań przewidzianych do finansowania ze środków publicznych objętych planami zawartymi w ustawie budżetowej.

Kontrola rzetelności ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości budżetowej miała pozwolić na ustalenie, czy i w jakim stopniu dane zawarte w ewidencji prowadzonej w kontrolowanych jednostkach, 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. Przedmiotem kontroli było także ocenienie, w jakim zakresie osoby odpowiedzialne za zapewnienie efektywnego i zgodnego z prawem wykorzystania środków finansowych, korzystają z wyników pracy audytorów wewnętrznych.

Kontrolę wykonania budżetu w zakresie realizacji wydatków oraz w zakresie rzetelności ewidencji finansowo-księgowej oparto o dobór próby dowodów poddanych kontroli.

Poprawność i kompletność ksiąg rachunkowych oraz prawidłowość sprawozdań oceniono zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych⁶⁵, 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 oceniana na podstawie badania próby dowodów,
- c) „badania wiarygodności” na próbie transakcji – 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 przeprowadzono na próbie dowodów księgowych wybranych spośród zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności lub uzyskania dochodów (z wyłączeniem list płac), a przeniesionych do ksiąg rachunkowych w roku 2004, stanowiącego populację objętą oceną.

Doboru próby do badania zgodności i wiarygodności dokonano jedną z dwóch metod (w zależności od dostępności danych księgowych w wersji elektronicznej):

- metodą losowania prostego niezależnie od wartości zapisów księgowych,
- metodą monetarną, polegającą na doborze próby transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości,

uzupełniając ją o dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków.

Liczebność próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka. Ryzyko badania zgodności i wiarygodności ustalono, po uwzględnieniu ryzyka nieodłącznego, ryzyka zawodności systemu kontroli wewnętrznej oraz ryzyka statystycznego

⁶⁵ Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF), Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI.

badania, na poziomie 5%, a zakładany maksymalny błąd szacowania proporcji nieprawidłowości przy losowaniu prostym wynosił 2,5%.

Badanie zgodności przeprowadzone zostało w kategoriach jakościowych (prawidłowość/nieprawidłowość) i dotyczyło strony formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji. W wyniku badania określono:

- proporcję dowodów księgowych z nieprawidłowościami (przy losowaniu prostym),
- proporcję wartości dowodów zawierających nieprawidłowości o charakterze formalnym do łącznej wartości populacji podlegającej ocenie (przy metodzie monetarnej).

Wynik badania próby był ekstrapolowany na badaną populację z zastosowaniem metod statystycznych, a następnie porównywany z maksymalną dopuszczalną wartością proporcji nieprawidłowości (progiem istotności), którą ustalono na poziomie 5%.

Badanie wiarygodności dotyczyło prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych skutkującej na sprawozdawczość budżetową i przeprowadzone zostało:

- przy losowaniu prostym - w kategoriach jakościowych, dotyczących proporcji zapisów księgowych zawierających nieprawidłowości oraz kategoriach ilościowych, dotyczących łącznej kwoty nieprawidłowości w księgach rachunkowych,
- przy losowaniu metodą monetarną - wyłącznie w kategoriach ilościowych, dotyczących łącznej kwoty nieprawidłowości w księgach rachunkowych znajdujących odbicie w sprawozdawczości budżetowej.

Wyniki ekstrapolacji porównywane były z dopuszczalną wartością nieprawidłowości (progiem istotności), którą ustalono na poziomie 3% proporcji zapisów oraz 0,75%-1% wartości populacji podlegającej ocenie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne w zakresie kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w Ministerstwie Finansów zakończono 1 kwietnia 2005 r., a w dniu 18 kwietnia 2005 r. podpisano protokół kontroli, do którego nie wniesiono zastrzeżeń. W dniu 28 kwietnia 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała Ministrowi Finansów wystąpienie pokontrolne, w którym dokonano oceny wykonania budżetu państwa w części 19, jak również zawarto uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Finansów pismem 12 maja 2005 r. poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i podjętych działaniach w celu zapewnienia wykonania wniosków.

1. Minister Finansów podjął działania w zakresie wykorzystania dostępności do danych o ściągłości należności podatkowych oraz analiz ex post odnośnie danych przyjętych w ustawach budżetowych przy prognozowaniu dochodów podatkowych.
2. W celu zmniejszenia zaległości i poprawy efektywności egzekucji Minister Finansów w wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych, zobowiązał te jednostki do bezzwłocznego dokonywania postępowania windykacyjnego niezwłocznie po upływie terminu płatności. Wskazał także na wykorzystanie w większym niż dotychczas stopniu możliwości prowadzenia egzekucji z papierów wartościowych, udziałów w spółkach prawa handlowego. Zalecił urzędom skarbowym upowszechnianie zgłaszania dużych zaległości podmiotów do Krajowego Rejestru Sądowego.
3. Wdrożony w Ministerstwie Finansów System Informacji Podatkowej, wspierający procesy decyzyjne w zakresie spraw podatkowych, powinien z założenia służyć ujednoliceniu stanowiska Ministra Finansów i organów podatkowych. Minister Finansów zobowiązał izby skarbowe monitorowania spraw odwoławczych, regularnego informowania przez urzędy skarbowe

o grożących lub zaistniałych przedawnieniach zobowiązań podatkowych, a także do sporządzania (począwszy od 1 stycznia 2005 r.) półrocznych sprawozdań dotyczących kwot przedawnionych zaległości.

4. W zakresie ograniczenia tytułów i zakresu wydatków zgłaszanych do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów zostały zobowiązane do przeprowadzenia wnikliwej analizy przyczyn wzrostu planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2004 r. oraz do prowadzenia monitoringu i okresowego raportowania ich wykorzystania. W ocenie Ministerstwa Finansów wzrost tych wydatków ma w dużym stopniu charakter systemowy i jest wynikiem nałożenia rocznej perspektywy budżetowej na coraz bardziej skomplikowane pod względem finansowym i organizacyjnym działania wykraczające poza perspektywę jednego roku.
5. W przypadku jednostek resortu finansów, które nie zrealizowały w 2004 r. planowanych wpłat ze środków specjalnych lub dokonały wpłat po upływie terminu płatności, Minister Finansów zwrócił się do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej o przeprowadzenie kontroli w tych jednostkach. Odnośnie dokonania zaległej wpłaty ze środków specjalnych do budżetu Minister Finansów stwierdził, że ostateczna decyzja zostanie podjęta po zakończeniu kontroli resortowej i ustaleniu przyczyn nie dokonania wpłat przez poszczególne jednostki.

Ponadto:

- do chwili dokonania zmian w obowiązujących przepisach, łączne miesięczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych w części 19 sporządzane będzie na takich samych zasadach jak łączne sprawozdanie roczne,
- w zakresie rzetelnego przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówień publicznych Ministerstwo Finansów podjęło działania mające na celu dalsze doskonalenie procedur służących zwiększeniu racjonalności i przejrzystości podejmowanych decyzji w sprawie udzielanych zamówień publicznych,

- w kwestii doprecyzowania upoważnień udzielanych dyrektorom departamentów do podejmowania decyzji w zakresie realizacji zamówień publicznych przeprowadzona zostanie weryfikacja pełnomocnictw, zmierzająca do uszczegółowienia przyznanych uprawnień do podejmowania decyzji i zobowiązań finansowych, wynikających z planu finansowego i rzeczowego Centrali Ministerstwa Finansów.

Czynności kontrolne w zakresie kontroli przeprowadzonej w Centrali Ministerstwa Finansów zakończono w dniu 10 marca 2005 r., a w dniu 22 marca 2005 r. podpisano protokół kontroli. W dniu 1 kwietnia 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Finansów wystąpienie pokontrolne, w którym dokonano oceny wykonania budżetu państwa w Centrali Ministerstwa Finansów, jak również zawarto uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Generalny pismem z dnia 18 kwietnia 2005 r. poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i podjętych działaniach w celu zapewnienia wykonania wniosków, m.in. zaewidencjonowano w księgach rachunkowych roku 2004 operacje gospodarcze dotyczących tego roku oraz dokonano odpowiednich korekt wielkości zobowiązań w sprawozdaniach budżetowych.

W dniu 14 kwietnia 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała Dyrektorowi Ośrodka Kształcenia i Doskonalenia Funkcjonariuszy Celnych w Otwocku wystąpienie pokontrolne. W odpowiedzi Zastępcy Dyrektora, pismem z dnia 25 kwietnia 2005 r., poinformował o sposobie wykorzystania uwag i podjętych działaniach w celu zapewnienia wykonania wniosków.

W wyniku przeprowadzonych kontroli NIK nie skierowała zawiadomień do komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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 2002 i 2003 roku.

Grupa II

Dochody budżetowe 145.594.493,2 tys. zł + przychody środków specjalnych⁶⁶
462.097 tys. zł = 146.056.590,2 tys. zł (D)

Wydatki budżetowe 4.031.848 tys. zł + wydatki ze środków specjalnych
1.158.004 tys. zł = 5.189.852 tys. zł (W)

Wartość globalna (G): 151.246.442,2 tys. zł

Waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie:

$$W_w = W : G = 0,0343$$

Waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie:

$$W_d = D : G = 0,9657$$

Z zastrzeżeniami zaopiniowano sprawozdanie roczne Rb-27⁶⁷ dysponenta części 19, stwierdzając nieprawidłowości polegające na:

- zaliczeniu zwrotów, wynikających z rozliczeń podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa, a dokonanych w okresie przejściowym⁶⁸ w ciężar dochodów 2004 roku – w łącznej kwocie 2.014,7 mln zł, w tym z VAT 1.953,9 mln zł
- wprowadzeniu (podobnie jak w roku 2003) kwoty – plus 5.014,8 tys. zł (w 2003 r. – minus 5.592,5 tys. zł), stanowiącej niewyjaśnioną różnicę dochodów budżetu

⁶⁶ Po pomniejszeniu o dokonane w 2004 r. wpłaty do budżetu ze środków specjalnych w kwocie 399.508 tys. zł.

⁶⁷ Z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁶⁸ Od 1 do 25 stycznia 2005 r.

państwa, przekazanych na centralny bieżący rachunek budżetu państwa, i łącznej kwoty dochodów wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 państwowych jednostek budżetowych,

- niewykazaniu w rocznym sprawozdaniu, a także w sprawozdaniach za poszczególne miesiące 2004r., kwoty dochodów budżetu państwa zrealizowanych przez organy podatkowe, dane te zostały zagregowane dopiero w rocznym sprawozdaniu korygującym sporządzonym 29 marca 2005 r.

Ocena częściowa dochodów: pozytywna z nieprawidłowościami (3).

Nieprawidłowości w wydatkach: 2.207,6 tys. zł, tj. 0,04% wydatków w części 19:

- niedokonanie należnej wpłaty ze środków specjalnych w kwocie 2.028 tys. zł,
- wydatkowanie w 2004r. kwoty 91,9 tys. zł na dodatki specjalne dla 26 pracowników Centrali Ministerstwa Finansów niezgodnie z § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia uprawnień szczególnych w zakresie płac ...⁶⁹,
- nierzetelne przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego dotyczącego zakupu 32 samochodów osobowych dla administracji celnej, skutkującym wyborem najdroższej oferty (droższej o 87,7 tys. zł).

Ocena częściowa wydatków: pozytywna z uchybieniami (4)

Wynik końcowy Wk : $Wk = 3 \times 0,9657 + 4 \times 0,0342 = 3,0343$

Ocena końcowa: pozytywna z nieprawidłowościami – (3)

⁶⁹ Rozporządzenie w sprawie określenia uprawnień szczególnych w zakresie płac i innych świadczeń, zasad przyznawania tych świadczeń i ich wysokości oraz określenia dodatków do wynagrodzenia przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (DzU nr 89, poz. 997 ze zm.).

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. Minister Finansów
8. Minister Sprawiedliwości