

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-41007/2006

Nr ewid. 122/2006/P05041/KBF

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 roku

Część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

W a r s z a w a m a j 2 0 0 6 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
wykonanie budżetu państwa w 2005 r.**

Część 19

Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Dyrektor Departamentu

Budżetu i Finansów


Waldemar Długolecki

Zatwierdzam:

Piotr/Kownacki



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa,²⁴.....maja 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

00-950 Warszawa

tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81

www.nik.gov.pl

1.	Wprowadzenie	4
2.	Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2.	Synteza wyników kontroli	7
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	12
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.2.	Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa	15
3.2.1.	Opinia o księgach rachunkowych	15
3.2.2.	Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych	17
3.3.	Analiza wykonania budżetu państwa	18
3.3.1.	Dochody	18
3.3.2.	Wydatki	35
3.3.3.	Dotacje	42
3.3.4.	Zatrudnienie i wynagrodzenia	43
3.4.	Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych	46
3.4.1.	Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze	46
3.4.2.	Rachunki dochodów własnych, fundusze motywacyjne	47
3.5.	Inne ustalenia kontroli	48
3.6.	Ustalenia innych kontroli	53
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	56
4.1.	Przygotowanie kontroli	56
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	58

Załączniki

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów – w okresie od 12 grudnia 2005 r. do 12 kwietnia 2006 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę Nr P/05/041 „Wykonanie budżetu państwa w 2005 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2005², w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Badaniami kontrolnymi objęto: prawidłowość realizacji dochodów z poszczególnych źródeł, zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2005, 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 publicznych³, ustawy o rachunkowości⁴, jak również powiązanie nakładów finansowych z efektami rzeczowymi.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. i została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w Ministerstwie Finansów (u Dysponenta Głównego oraz dysponenta III stopnia – w Centrali Ministerstwa Finansów).

W niniejszej informacji wykorzystano również wyniki kontroli:

- nr I/05/002 przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów w zakresie prawidłowości ujęcia i wykorzystania wydatków niewygasających z upływem 2004 roku w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (dotyczących zadań, dla których termin realizacji upłynął 30 czerwca 2005 r.),
- nr R/05/001 przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów w zakresie likwidacji środków specjalnych „administracja celna” i „inspekcja celna” oraz utworzenia i funkcjonowania nowych form gospodarowania środkami publicznymi w I półroczu 2005 r.

¹ DzU z 2001r. nr 85, poz. 937 ze zm.

² DzU z 2005r. nr 278, poz. 2755.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 177 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ocena wykonania budżetu państwa za 2005 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – pozytywna z nieprawidłowościami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły kwoty 74.707,1 tys. zł, tj. 0,05% dochodów do dochodów budżetowych ogółem i kwoty 4.095,7 tys. zł, tj. 0,09% wydatków do wydatków budżetowych ogółem w części 19.

Z zastrzeżeniami zaopiniowano roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 19. Zastrzeżenia dotyczą trybu rozliczania różnicy dochodów budżetu państwa przekazanych na rachunek wpływów budżetowych i łącznej kwoty dochodów wykazanych w tym sprawozdaniu. W celu zapewnienia zgodności kwot wykazanych w sprawozdaniu z rachunkiem bankowym, Ministerstwo Finansów, decyzją z dnia 22 marca 2006 r., zmniejszyło dochody w dziale 758, rozdziale 75815, § 298 – Wpływy do wyjaśnienia o kwotę 74,7 mln zł.

Poza tym stwierdzono inne nieprawidłowości dotyczące dochodów, polegające na:

- wzroście (na koniec 2005 roku), w stosunku do roku 2004, o 5,1% należności, których termin płatności minął (w kwocie 16.673,8 mln zł, aż 91,6% stanowiły zaległości podatkowe); jednak tempo wzrostu zaległości podatkowych w 2005 r. (3,7%) było niższe niż w roku 2004 (19,0%),
- pogorszeniu, po raz kolejny, wskaźników skuteczności egzekucji zaległości podatkowych (wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych obniżył się o 2,2 punktu procentowego, a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych o 2,8 punktu procentowego w stosunku do roku 2004),
- przedawnieniu zaległości w łącznej wysokości 739,3 mln zł, w tym zaległości podatkowych – 728,8 mln zł; w wyniku uchylecia błędnych decyzji aparatu skarbowego w 2005 r. wypłacono z dochodów 184,0 mln zł odsetek, tj. o 52,1 mln zł więcej niż w roku 2004. Ministerstwo Finansów – poza ogólnymi informacjami z bazy danych WHTAX o kwotach przedawnień w poszczególnych rodzajach podatków – nadal nie dysponuje informacjami o przyczynach przedawnień zaległości na poszczególnych

etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego, a także informacjami o skali i przyczynach uchylanych decyzji podatkowych,

- nieprecyzyjnym prognozowaniu dochodów z podatku od gier oraz poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych, zawyżeniu prognozy dochodów jednostek budżetowych o dochody z tytułu zwrotu środków na prefinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT).

W zakresie wydatków nieprawidłowości polegały na:

- wprowadzeniu do ewidencji księgowej Centrali Ministerstwa Finansów (MF) 78 zapisów w miesiącu innym od tego, w którym nastąpiło zdarzenie gospodarcze udokumentowane tymi dowodami, co stanowiło naruszenie art. 20 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie i wpływało na sprawozdawczość; miało to wpływ na sprawozdawczość bieżącą w zakresie stanu zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 sporządzonych na koniec marca, czerwca i września 2005 r. i dotyczyło 112,1 tys. zł,
- nierzetelnej i nieterminowej zmianie planu finansowego Izby Celnej w Poznaniu w związku z realizacją zadania „System wspomagający analizę ryzyka CEN-POLSKA” – plan finansowy Izby Celnej w Poznaniu został zwiększony o 1,5 mln zł dopiero po zawarciu umów z dostawcami i wystawieniu przez nich faktur za sprzęt i oprogramowanie dla tego zadania,
- niecelowym ujęciu w wykazie wydatków niewygasających 2,0 mln zł na realizację projektu „Wsparcie projektu przygotowujące zakontraktowanie usługi outsourcingowej dla sprzętu informatycznego i infrastruktury WAN”,
- zgłoszeniu przez Centralę MF do wykazu wydatków przeniesionych do realizacji w 2006 r. kwoty 629,0 tys. zł na realizację zadania „Wspólna Polityka Rolna – wynagrodzenie dla firmy KPMG – przeprowadzenie audytu akredytacyjnego”, która przekraczała o 262,1 tys. zł faktyczne potrzeby,
- niewykorzystaniu (przez Centralę MF) środków w łącznej kwocie 95,0 tys. zł przeniesionych do realizacji w 2005 r. z powodu zaplanowania ich w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej (zadania te zostały zrealizowane ze środków budżetowych roku 2005),
- uruchomieniu przez Centralę MF środków z rezerwy ogólnej (54,0 tys. zł) przeznaczonej na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach POPT niezgodnie

z przyjętą przez Ministerstwo Finansów procedurą, zgodnie z którą „środki na prefinansowanie będą udostępniane w formie pożyczek”,

- wykazaniu w planie finansowym Centrali MF na 2005 r. wydatków w kwocie 27,0 tys. zł, które były ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku 2004 i zrealizowane w ramach tych wydatków.

Ponadto stwierdzono:

- liczne zmiany, zwłaszcza w planie wydatków majątkowych (40 decyzji) świadczących o mało wnikliwym analizowaniu potrzeb podległych jednostek na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej oraz możliwości realizacji przez nie zadań,
- niskie wykonanie (w resorcie tylko w 39%, a w Centrali MF – 28,7%) planu finansowego przedstawionego w wykazie stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r.⁵ w sprawie wydatków przeniesionych do wykorzystania w 2005 roku.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za 2005 r. w części 19, łączne roczne sprawozdania Rb-23, Rb-28, Rb-N, Rb-Z zostały prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym na podstawie 49 sprawozdań jednostkowych z jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego. Zdaniem NIK, sprawozdania te przekazują prawdziwy i rzetelny obraz wydatków oraz należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2005 r.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Sprawozdawczość budżetowa i księgi rachunkowe

Na podstawie badania wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzonego w Centrali Ministerstwa Finansów Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała bez zastrzeżeń sprawozdawczość roczną. 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 oraz kwartalne Rb-N – o stanie należności i Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2005 r. W odniesieniu do organizacji

⁵ DzU nr 266, poz. 2645.

systemu księgowości Centrali MF, w tym księgowości komputerowej oraz kontroli finansowej, nie wniesiono zastrzeżeń (str. 15).

2.2.2. Dochody

Dochody budżetu państwa w 2005 r. wyniosły 164.032,4 mln zł i w stosunku do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na 2005 rok były wyższe o 0,2%. Wykonanie wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę prognoz dochodów podatkowych ukształtowało się poniżej założeń. Ubytek dochodów z tego tytułu został jednak zrekompensowany poprawą ściągальności bieżących należności podatkowych przez urzędy skarbowe (96,74%) oraz wyższymi wpływami od podatników prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaną według stawki podatkowej 19%. W efekcie plan dochodów podatkowych został wykonany (str. 19).

Na wyższe o 15,0% wykonanie dochodów podatkowych, w porównaniu do wykonanych w 2004 r., wpłynęły zmiany systemowe w podatku od towarów i usług oraz saldo rozliczeń w podatkach bezpośrednich za 2004 r. Ogólna kwota dochodów podatkowych została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planu, jednak w poszczególnych tytułach wystąpił, w porównaniu do roku 2004, znaczny wzrost, np. wpływy z podatku dochodowego od banków i pozostałych instytucji finansowych były wyższe o 72,5%, a dochody z działalności gospodarczej osób fizycznych opodatkowanej według stawki 19% – o 35,6% (str. 21).

W ocenie NIK na realizację dochodów z podatku od towarów i usług nie miała wpływu zmiana zasad rozliczania zwrotów tego podatku. Planowane dochody zostały zrealizowane w kwocie wyższej o 1.737,6 mln zł. Minister Finansów, wprowadzoną w grudniu 2005 r. zmianą do rozporządzenia z 28 grudnia 2004 r.⁶, uregulował zasady zaliczania zwrotów VAT w ciężar roku poprzedniego, tym samym zrealizował wniosek pokontrolny NIK w tym zakresie (str. 22).

W kwotach niższych niż zakładał plan zrealizowane zostały dochody z podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Niższe o 6,9% wykonanie dochodów z podatku akcyzowego, to skutek niezrównania stawki akcyzy na lekki olej opałowy oraz olej

⁶ Rozporządzenie MF z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (DzU nr 285, poz. 2854) – zmiana dokonana rozporządzeniem MF z dnia 5 grudnia 2005 r. (DzU nr 242, poz. 2042).

napędowy, a także nieopodatkowania gazu płynnego przeznaczonego na cele opałowe (str. 23).

Na rok 2005 po raz kolejny przyjęto zbyt optymistyczną prognozę dochodów z podatku od gier. Natomiast podobnie jak w 2004 r., niedoszacowana została prognoza dochodów z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Ministerstwo Finansów nie posiadało, ani nie analizowało informacji o wynikach działalności gospodarczej jednoosobowych spółek SP i przedsiębiorstw państwowych, chociaż dostęp do powyższych danych był możliwy przez funkcjonujące w resorcie systemy informatyczne (str. 23).

2.2.3. Wydatki

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2005 wydatki w wysokości 4.577,9 mln zł zostały w trakcie roku zwiększone o 0,6% do łącznej wysokości 4.606,2 mln zł i zrealizowane w 99,3% budżetu po zmianach (4.575,7 mln zł), w tym 39,8 mln zł stanowiły wydatki przeniesione do wykorzystania w 2006 r. (str. 36).

Ocenę wydatków oparto na badaniu kwoty 98,9 mln zł, tj. 2,2% wydatków ogółem, środki w wysokości 97,4 mln zł wykorzystane zostały w sposób celowy, zgodnie z planem finansowo-rzeczowym. Zastrzeżenia NIK dotyczą wydatkowania przez Izbę Celną (IC) w Poznaniu 1,5 mln zł na zakupy inwestycyjne realizowane w ramach zadania pn. „System wspomagający analizę ryzyka CEN-POLSKA” (str. 37).

Ustalone w ustawie budżetowej na rok 2005 wydatki majątkowe w kwocie 205,6 mln zł, zwiększone w trakcie roku budżetowego do 220,2 mln zł, zostały zrealizowane w wysokości 213,4 mln zł (wraz z wydatkami niewygasającymi), co stanowiło 96,9% budżetu po zmianach. Z kwoty tej 33,3 mln zł (15,6%) zgłoszono do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, w tym 13,2 mln zł, tj. 39,7% stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych. Uwagi NIK dotyczą sposobu planowania wydatków majątkowych (str. 38). Liczne przeniesienia wydatków pomiędzy dysponentami III stopnia świadczą o nierzetelnym przygotowaniu budżetu w tym zakresie.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2005 r. wyniosły 257,1 mln zł, w tym wymagalne 216 tys. zł. W porównaniu do stanu zobowiązań na koniec roku

poprzedniego ogółem wzrosły o 9%, przy siedemnastokrotnym zmniejszeniu się zobowiązań wymagalnych (str. 41).

2.2.4. Dotacje i subwencje

Przyjęte w planie finansowym na 2005 r. środki przeznaczone na subwencje dla partii politycznych w kwocie 59,9 mln zł, zostały wykorzystane w wysokości 59,4 mln zł, tj. w 99,2% (str. 39).

Zaplanowane w ustawie budżetowej dotacje w kwocie 72,1 mln zł, zostały w trakcie roku zmniejszone do 24,7 mln zł i zrealizowane w kwocie 24,3 mln zł, tj. w 98,4%. Zmniejszenie wydatków związane było z niewykorzystaniem środków przewidzianych na dotacje podmiotowe dla partii politycznych za mandaty uzyskane w wyborach do Sejmu i Senatu RP, gdyby wybory (jak zapowiadano) odbyły się wiosną 2005 r. (str. 42).

Dotacje podmiotowe dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców za mandaty uzyskane w wyborach do Parlamentu Europejskiego wyniosły 6,3 mln zł. Na wybory uzupełniające do Senatu RP wydano 260,9 tys. zł.

Dotacje przedmiotowe na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych wykorzystano w 98,3% (plan 18,0 mln zł). W 2005 r. zostały wypłacone w kwocie 88,8 tys. zł dotacje przedmiotowe na finansowanie rekompensat wypłaconych zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe⁷.

2.2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2005 r. w jednostkach budżetowych części 19 wyniosło ogółem 65.351 osób i było niższe o 1.738 osób od planu po zmianach. W 2005 r. różnica pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia, a rzeczywistym jego wykonaniem zmniejszyła się w porównaniu do stanu w 2004 roku o 60 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wypłacone łącznie ze środków budżetowych, środków specjalnych i dochodów własnych wyniosło 3.975 zł i w porównaniu do 2004 r. wzrosło o 4,5% (str. 45).

2.2.6. Inne ustalenia kontroli

W 2005 r. wydatkowano na współfinansowanie i prefinansowanie zadań realizowanych ze środków bezzwrotnych Unii Europejskiej, w ramach programów przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych oraz z innych źródeł zagranicznych

⁷ DzU nr 156, poz. 776.

31,4 mln zł, tj. 90,7% planu. Faktycznie poniesione wydatki (z wyłączeniem wydatków niewygasających – 18,6 mln zł) stanowiły tylko 31,5% planu. Niski poziom wykorzystania tych środków to m.in. długotrwałe procedury udzielania zamówień publicznych oraz niewystarczające przygotowanie niektórych projektów już na etapie planowania budżetu (str. 52).

2.2.7. Wykonanie zadań

Spośród 12 podstawowych wskaźników ustalonych przez Ministra Finansów do oceny pracy izb i urzędów skarbowych, w roku 2005 wykonane zostały wskaźniki dotyczące ściągłości bieżących należności budżetu państwa ogółem (były one także lepsze niż w roku 2004), jednak pogorszyła się ściągłość zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych⁸.

Niska ściągłość zaległości z lat ubiegłych była wynikiem między innymi pogorszenia się efektywności egzekucji podatkowej. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych obniżył się w porównaniu do roku 2004 o 2,2 punktu procentowego (z 21,9% do 19,7%), a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych o 2,8 punktu procentowego (z 45,5% do 42,7%)⁹ (str. 27).

⁸ W lutym 2005 r. została wydana decyzja Ministra Finansów w sprawie mierników oceny izb i urzędów skarbowych oraz wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2005 r. zawierająca definicje i pożądane poziomy trzech podstawowych wskaźników:

- a) wskaźnik realizacji przypisu bieżącego zdefiniowany jako stosunek wielkości zrealizowanych wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty podatku) do wielkości podatku należnego będącego sumą wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty podatku), kwoty umorzonych zobowiązań i bieżących zaległości; w skali kraju wskaźnik ten miał osiągnąć wartość 96,07%, a jego ostateczna wartość w 2005 r. wyniosła 96,74%; wskaźnik z wytycznych został przekroczony mimo ustalenia go na wyższym poziomie niż rok wcześniej;
- b) wskaźnik zaległości brutto do wpływów podatkowych zdefiniowany jako stosunek zaległości podatkowych do wpływów; w skali kraju wskaźnik ten miał osiągnąć wartość 12,19%, a jego ostateczna wartość w 2005 r. wyniosła 10,94% - w tym przypadku niższa od planowanej wartość wskaźnika oznacza korzystną sytuację mniejszego udziału zaległości w bieżących wpływach; ponadto wskaźnik ten zmalał w stosunku do roku poprzedniego o blisko 4 punkty procentowe;
- c) wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych liczony jako proporcja wpływów na te zaległości do sumy zaległości z lat ubiegłych; wartość dla tego wskaźnika według wytycznych miała wynieść w 2005 r. 18,85%, a wyniosła 13,69%, czyli gorzej niż zakładano;

realizacja wymienionych trzech wskaźników w latach 2004-2005 została przedstawiona w punkcie informacji „Skuteczność pracy jednostek skarbowości”.

- ⁹ - Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych liczony jako proporcja liczby tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia,
- wskaźnik efektywności egzekucji liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości do zaległości objętej tytułami wykonawczymi.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę, że podejmowane w ostatnich latach przez Ministra Finansów działania w kierunku obniżenia zaległości oraz poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej nie przyniosły spodziewanych efektów. Niepokojącym zjawiskiem są także utrzymujące się znaczne różnice w efektywności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych: wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych w 2005 r. w urzędach skarbowych wyniósł 23,1% (w 2004 r. – 25,3%), a w izbach celnych 2,7% (w 2004 r. – 2,3%), a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych w urzędach skarbowych w 2005 r. – 42,8% (w 2004 r. 45,6%), a w izbach celnych – 26,1% (w 2004 r. – 20,3%). Ponadto Ministerstwo Finansów nadal nie dysponuje informacjami o przyczynach przedawnień zaległości oraz skali i przyczynach uchylanych decyzji.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ponownie przedstawiła Ministrowi Finansów wnioski dotyczące: zmniejszenia zaległości, poprawy efektywności egzekucji, jak również prowadzenia monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa w celu ograniczenia kosztów błędnie wydawanych decyzji. Nadal aktualny pozostał także wniosek dotyczący wypracowania metodologii planowania dochodów z tytułu podatku od gier i poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych, w tym wykorzystywania danych zawartych w bazie POLTAX i WHTAX przy planowaniu dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

W latach 2004-2005 niski był poziom wykorzystania środków uzyskanych w ramach programów przedakcesyjnych oraz z innych źródeł zagranicznych, a także na ich współfinansowanie, spowodowany przewlekłością prowadzonych postępowań publicznych, czy długotrwałymi uzgodnieniami prowadzonymi między Ministerstwem Finansów a instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie zadań. Dlatego jeden z przedstawionych wniosków pokontrolnych dotyczył dążenia do maksymalnego wykorzystania środków uzyskanych z Unii Europejskiej i innych źródeł.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Gospodarka finansowa części 19 podlega rygorom wynikającym z ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁰, ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹¹, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw¹³, zwaną „ustawą zmieniającą”, w 2005 r., w miejsce zlikwidowanych środków specjalnych, funkcjonujących w części – 19¹⁴ zostały utworzone nowe formy organizacyjno-prawne, tj.:

- rachunki dochodów własnych właściwych urzędów skarbowych, na których gromadzone były środki finansowe, o których mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych¹⁵, utworzone na podstawie art. 79 ustawy zmieniającej¹⁶ oraz rachunki dochodów własnych utworzone na podstawie art. 18a zmienionej ustawy o finansach publicznych z następujących źródeł: z dochodów z odszkodowań i wpłat za utracone mienie, z opłat za udostępnienie dokumentacji przetargowej oraz ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej;
- rachunki bankowe do gromadzenia środków funduszu motywacyjnego, w tym:
 - a) rachunki bankowe 16 izb celnych utworzone na podstawie art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej¹⁷; Minister Finansów zarządzeniem Nr 18 z dnia

¹⁰ DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.

¹¹ DzU nr 72, poz. 664 ze zm.

¹² DzU z 2002 r., nr 76, poz. 694 ze zm.

¹³ DzU nr 273, poz. 2703.

¹⁴ W 2004 r. w części 19 funkcjonowały następujące środki specjalne: „gry losowe”, „wynagrodzenia prowizyjne”, „fundusz premiowy”, „administracja celna”, „inspekcja celna”).

¹⁵ DzU z 2004 r., nr 121, poz. 1267 ze zm.

¹⁶ Utworzone z przekształcenia rachunków środków specjalnych „fundusz prowizyjny”

¹⁷ DzU z 2004 r., nr 156, poz. 1641. Zgodnie z art. 52 ust. 1 tej ustawy, środki finansowe w wysokości 20% dochodów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych oraz byłych funkcjonariuszy Inspekcji Celnej przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeznacza się na fundusz motywacyjny na nagrody dla funkcjonariuszy, którzy przyczynili się bezpośrednio do ich ujawnienia.

19 września 2005 r. określił zasady przyznawania i wypłacania funkcjonariuszom celnym nagród z funduszu motywacyjnego¹⁸,

- b) rachunki bankowe utworzone na podstawie art. 7 ustawy o urzędach i izbach skarbowych¹⁹; Minister Finansów na podstawie art. 7 ust. 2 zmienionej ustawy o urzędach i izbach skarbowych określił zarządzeniem Nr 10 z dnia 6 kwietnia 2005 r. szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nagród z funduszu motywacyjnego²⁰.

Dysponentem głównym środków budżetowych w części 19 jest Minister Finansów. W 2005 r. w części 19 ustanowieni byli dysponenci:

- a) II stopnia – 16 izb skarbowych,
b) III stopnia: 400 urzędów skarbowych, 16 urzędów kontroli skarbowej, 16 izb celnych, Centrala MF.

Poza tym w 2005 r. prowadzono działalność w formie:

- 4 zakładów budżetowych: Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Resortu Finansów w Warszawie, Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości w Białobrzegach k/Zegrza, Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Muszynie, Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Otwocku;
- 12 gospodarstw pomocniczych: Ośrodek Wypoczynkowo-Szkoleniowy „Bałtyk” w Jastrzębiej Górze, 10 gospodarstw pomocniczych izb skarbowych i gospodarstwo przy Urzędzie Kontroli Skarbowej w Gdańsku (są to działające przy jednostkach skarbowych zakłady usługowo-szkoleniowe), z których z dniem 31 grudnia 2005 r. zostały zlikwidowane 2 gospodarstwa pomocnicze²¹.

Budżet państwa na 2005 r. został skonstruowany przy założeniu, że nie będą wprowadzane zasadnicze zmiany w systemie podatkowym (odmiennie niż w 2004 r.)

¹⁸ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 11, poz. 112.

¹⁹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, środki finansowe w wysokości 20% dochodów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnionych przez pracowników izb i urzędów skarbowych, inspektorów kontroli skarbowej i pracowników jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej, przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeznacza się na fundusz motywacyjny na nagrody dla tych pracowników i inspektorów kontroli skarbowej, którzy przyczynili się bezpośrednio do ich ujawnienia.

²⁰ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 5, poz. 49.

²¹ Ośrodek Usług Finansowo-Księgowych w Gdańsku oraz Regionalny Ośrodek Kształcenia Kadr przy Izbie Skarbowej w Bydgoszczy.

i zmiany takie nie były realizowane²².

Dochody gromadzone w części 19 to przede wszystkim dochody: podatkowe, z ceł, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, wpłata z zysku NBP oraz dochody funkcjonujących w tej części jednostek budżetowych (w 2005 r. dochody ogółem wyniosły 164.032,4 mln zł, co stanowiło 91,2% dochodów budżetu państwa).

Wydatki ponoszone w tej części (w 2005 r. stanowiły 2,2% ogółem wydatków budżetu państwa) służą utrzymaniu jednostek wykonujących przede wszystkim zadania związane z: poborem dochodów podatkowych i niepodatkowych; egzekucją należności budżetu państwa (w tym podatków) oraz należności wierzycieli niepodatkowych (w tym ZUS), a także pozostałych podatków, opłat i innych należności gmin; finansowaniem działań służby celnej.

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 księgowego wniesiono uwagę dotyczącą braku na wydrukach „Zestawienie obrotów i sald” informacji, na jakiej podstawie zostały opracowane, czy na podstawie trwale wprowadzonych zapisów księgowych, czy jedynie zarejestrowanych – mogących ulec modyfikacji, co może powodować mylną interpretację wydruku.

²² 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 usług oraz z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, którymi dostosowano rozwiązania systemowe w tych podatkach do standardów UE, ponadto wejście do jednolitego obszaru celnego UE spowodowało zmniejszenie się dochodów z cła;
- 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 terytorialnego, 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.

W celu oceny skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych (badanie wiarygodności) w Centrali MF, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego, wylosowano łącznie 177 dowodów księgowych, w tym 67 dowodów dobranych metodą losową, 13 dowodów dotyczącymi najwyższych pozycji wydatków, które wraz z 97 dowodami wybranymi celowo zostały zbadane pod kątem:

- poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji,
- prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych wpływającej na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne.

Dobór i badanie próby dowodów księgowych dotyczących wydatków prowadzone były w Centrali MF zgodnie z metodyką przedstawioną w rozdziale 4.1, przy zastosowaniu metody monetarnej. Badanie dochodów oparto o niestatystyczny dobór próby.

Ponadto w odniesieniu do 86 dowodów (spośród 97 dobranych celowo) dokonano przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych pod kątem terminowości ujęcia ich w ewidencji księgowej.

W zakresie poprawności formalnej (badanie zgodności) w próbie dowodów księgowych poddanych bezpośredniemu badaniu stwierdzono w 8 dowodach księgowych (na kwotę 7,6 mln zł) wprowadzanie korekt niezgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, które nie miały wpływu na sprawozdawczość. W wyniku przeprowadzonego badania wydana została w zakresie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej opinia pozytywna.

W zakresie zapisów księgowych wpływających na bieżące sprawozdania budżetowe (badanie wiarygodności) stwierdzono dokonywanie zapisów w miesiącu innym od tego, w którym nastąpiło zdarzenie gospodarcze udokumentowane tymi dowodami (78 o łącznej wartości 112,1 tys. zł), co miało wpływ na sprawozdania miesięczne Rb-28 w zakresie stanu zobowiązań wykazanych na koniec marca, czerwca i września 2005 r. Wynikało to w głównej mierze z opóźnień w rozliczaniu się pracowników z delegacji służbowych sięgających od kilku dni do 8 miesięcy. Zgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie i wpływało na sprawozdawczość. Poza tym komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów potwierdzały wydatki pod względem merytorycznym, z opóźnieniem od 1 do 11 miesięcy, co świadczy o niestosowaniu Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, w której termin przekazania dokumentu określono na dzień następny lub jeżeli to niemożliwe dzień trzeci

po jego otrzymaniu. Stwierdzono również, że Wydział Księgowości i Płac kwalifikował do ujęcia w księgach i wprowadzał do ksiąg rachunkowych dowody w miesiącu następnym, niż wystąpiły dokumentowane przez nie operacje gospodarcze, pomimo posiadania tych dokumentów w terminie umożliwiającym prawidłowe ujęcie tych zdarzeń w księgach. Zdaniem NIK świadczy to o niewłaściwej współpracy pomiędzy komórkami merytorycznymi.

W wyniku przeprowadzonego badania, w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej wydano opinie pozytywne.

3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych

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

Roczne łączne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-28 oraz kwartalne Rb-N i Rb-Z części 19 zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym na podstawie sprawozdań jednostkowych przedłożonych przez dysponentów II i III stopnia i własnego sprawozdania jednostkowego.

W wyniku badania nie stwierdzono błędów w zakresie przenoszenia sprawozdań jednostkowych na sprawozdania łączne.

NIK nie wnosi uwag do terminów sporządzania sprawozdań budżetowych.

Łączne sprawozdanie Rb-27 dysponenta części 19 z dnia 27 marca 2006 r., zostało poprzedzone korektą, polegającą na dopisaniu w dziale 758, rozdziale 75815, § 298 jako wpływy do wyjaśnienia kwoty minus 74.704,0 tys. zł będącej saldem nadpłat i należności z tytułu dochodów gmin pobieranych przez urzędy skarbowe oraz kwoty minus 3,1 tys. zł dochodów jednostek budżetowych, w celu uzyskania zgodności pomiędzy kwotami wykazanymi w sprawozdaniach o wykonaniu dochodów przez organy podatkowe oraz państwowe jednostki budżetowe całego budżetu państwa ze stanem dochodów przekazanych na rachunek budżetu państwa dla wpływów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli z zastrzeżeniami zaopiniowała roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 19. Zastrzeżenia dotyczą trybu rozliczania różnicy dochodów budżetu państwa przekazanych na rachunek wpływów budżetowych i łącznej kwoty dochodów wykazanych w tym sprawozdaniu.

Opracowane przez izby skarbowe sprawozdania o wykonaniu dochodów przez organy podatkowe wykazały odmienne wielkości dochodów od zgromadzonych na rachunku bankowym budżetu państwa dla wpływów budżetowych. Różnica ta – zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów – to dochody pobrane przez urzędy skarbowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego z tytułu opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych, które w wyniku uchylecia decyzji zostały zwrócone podatnikom. W celu zapewnienia zgodności kwot wykazanych w sprawozdaniu z rachunkiem bankowym Ministerstwo Finansów, decyzją z dnia 22 marca 2006 r., zmniejszyło dochody w dziale 758, rozdziale 75815, § 298 – Wpływy do wyjaśnienia o kwotę 74,7 mln zł.

W Centrali MF, w której oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych, przeprowadzono również badanie prawidłowości ujęcia danych z ksiąg w rocznych sprawozdaniach: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne Rb-N – o stanie należności i Rb-Z – o stanie zobowiązań. W wyniku badania zestawień obrotów i sald stwierdzono, że dane z ksiąg rachunkowych zostały prawidłowo przeniesione na roczne sprawozdania budżetowe i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań w 2005 r. zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

3.3. Analiza wykonania budżetu państwa

3.3.1. Dochody

Realizację dochodów budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2004 r.	2005 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:	145.594.493,2	163.720.115,0	164.032.437,9	112,7	100,2
1.1	Dział – 010 Rolnictwo i łowiectwo	–	–	30.097,8	x	x
1.2	Dział – 500 Handel	2.287.498,2	1.559.780,0	1.285.319,0	56,2	82,4
1.3	Dział – 550 Hotele i restauracje	–	–	7,8	x	x
1.4	Dział – 600 Transport i łączność	–	–	5.383,7	x	x
1.5	Dział – 750 Administracja	788.389,8	84.769,0	672.389,9	x	793,2
1.6	Dział – 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej	141.762.446,2	160.978.262,0	161.344.816,8	113,8	100,2
1.7	Dział – 758 Różne rozliczenia	756.128,6	1.097.304,0	694.420,4	91,8	63,3
1.8	Dział – 801 Oświata i wychowanie	–	–	2,4	x	x
1.9	Dział – 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	30,4	–	0,1	0,3	x

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ustawie budżetowej na rok 2005 ustalono dochody w części 19 w wysokości 163.720,1 mln zł, tj. o 12,4% wyższe od wykonanych w 2004 roku. Zrealizowane dochody wyniosły 164.032,4 mln zł i w stosunku do kwoty określonej w ustawie budżetowej były wyższe o 312,3 mln zł, tj. o 0,2%. W porównaniu do wykonania w 2004 r. dochody były wyższe o 18.437,9 mln zł, tj. o 12,7%.

W strukturze zrealizowanych w 2005 r. dochodów 95,0% stanowiły dochody podatkowe, które zostały zrealizowane w kwocie 155.859,5 mln zł, tj. w 100,4% planu. Przyjęty w ustawie budżetowej poziom prognozy dochodów ogółem był trafny i nie spowodował trudności w realizacji budżetu państwa 2005 r. Co prawda, tempo wzrostu gospodarczego było zdecydowanie niższe od przyjętego w ustawie budżetowej na 2005 r. (o 1,6 punktu procentowego) w wyniku znacznie słabszego niż zakładano wzrostu popytu krajowego, który częściowo został zrekompensowany wzrostem popytu zagranicznego. Ponadto wyraźnie niższe od prognozowanych były wskaźniki średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz cen produkcji sprzedanej przemysłu²³. Jednak przeszacowanie prognoz wielkości makroekonomicznych, na podstawie których w ustawie budżetowej na 2005 r. oszacowano plan dochodów podatkowych, zostało zrekompensowane częściową poprawą ściągальności należności podatkowych oraz lepszymi od oczekiwanych wynikami finansowymi podmiotów prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaną stałą stawką 19%. Wykonanie wskaźnika realizacji bieżących przypisów podatkowych przez urzędy skarbowe ogółem wyniosło 96,74% i było lepsze od poziomu założonego do wykonania przez Ministra Finansów o 0,70 punktu procentowego, a w porównaniu do wykonania w 2004 r. było wyższe 2,70 punktu proc.

Ogólna kwota dochodów podatkowych została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planowanego, jednak w poszczególnych źródłach tych dochodów wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem. Nastąpiło przekroczenie planu w podatku dochodowym od osób prawnych (o 7,3%), podatku dochodowym od osób fizycznych (o 3,4%) i podatku od towarów i usług (o 2,4%). Poniżej prognozy zrealizowano dochody z podatku akcyzowego (o 6,9%) oraz z podatku od gier (o 12,4%).

Dochody niepodatkowe²⁴ były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 198,3 mln zł, tj. o 2,5%. Na niewykonanie planu dochodów niepodatkowych wpływ miało

²³ Według danych z marca 2006 r. Ministerstwa Finansów oraz GUS wskaźnik średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,1%, a cen produkcji sprzedanej przemysłu 0,7% (prognozowano odpowiednio 3,0% i 3,7%).

²⁴ Bez uwzględnienia wpłat do budżetu państwa z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu z Schengen.

niskie wykonanie dochodów zakwalifikowanych do pozostałych dochodów niepodatkowych (70,1% planu), dochodów z ceł (81,6%), oraz wpłat z zysku NBP (90,1%). Powyżej planu zostały zrealizowane dochody z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (przekroczenie o 73,4%) oraz dochody jednostek budżetowych²⁵ (o 50,6%).

Dochody z tytułu środków otrzymanych w ramach Instrumentu Finansowego Schengen w 2005 r. wyniosły 396,0 mln zł (w 2004 r. – 421,2 mln zł)²⁶. Wpłaty z Unii Europejskiej przeznaczone są na dostosowanie granicy zewnętrznej UE na podstawie traktatu o przystąpieniu Polski 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 niższe od planu o 63,1 mln zł wynikały z niższego²⁷ (do założeń) kursu euro w momencie wpływu środków na rachunek Ministerstwa Finansów w grudniu 2005 r.

Realizację dochodów budżetowych w podziale na główne kategorie prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie ²⁸	Wykonanie 2004 r.	2005 r.		5:3	5:4	5-4	Struktura kol. 4
		Plan	Wykonanie				
		w tys. zł		%	%	w tys. zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem dochody w cz. 19	145.594.493,2	163.720.115,0	164.032.437,9	112,7	100,2	312.322,9	100,00
Dochody podatkowe	135.571.258,1	155.285.919,0	155.859.544,9	115,0	100,4	573.625,9	95,02
Dochody niepodatkowe	9.602.076,3	7.975.135,0	7.776.881,3	81,0	97,5	- 198.253,7	4,74
Wpłaty do budżetu państwa z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu z Schengen	421.158,9	459.061,0	396.011,7	94,0	86,3	- 63.049,3	0,24

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Należności pozostałe do zapłaty ogółem części 19 według stanu na koniec grudnia 2005 r. wyniosły 18.265,7 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2004 r. wzrosły o 5,3%. Zaległości netto wyniosły 16.673,8 mln zł i wzrosły w porównaniu

²⁵ Bez wpłat do budżetu państwa z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu z Schengen.

²⁶ Polska w latach 2004-2006 otrzyma łącznie 313,9 mln euro, w następującym podziale: 2004 r. – 103,3 mln euro; 2005 r. – 103,9 mln euro; 2006 r. – 106,7 mln euro.

²⁷ Zakładano kurs 4,42 PLN/EURO, zrealizowano przy kursie 3,81 PLN/EURO.

²⁸ W ustawie budżetowej na rok 2005 dochody otrzymane w ramach Instrumentu Finansowego Schengen zaplanowane zostały w dochodach jednostek budżetowych. W roku 2004 plan i wykonanie tych dochodów było prezentowane we wpłatach do budżetu państwa z Unii Europejskiej. Dla porównywalności danych z rokiem 2004 dochody z Schengen wykazano w odrębnym wierszu. Dlatego w zestawieniu w dochodach niepodatkowych nie uwzględniono wpłat do budżetu na dostosowanie granic do wymogów traktatu z Schengen.

do stanu na koniec grudnia 2004 r. o 5,1%. Największe należności pozostałe do zapłaty (w tym zaległości) na koniec 2005 r. wystąpiły w dziale 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej w kwocie 16.928,8 mln zł (w tym zaległości 15.519,4 mln zł) i dotyczyły dochodów podatkowych.

Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej ustalono dochody podatkowe na kwotę 155.285,9 mln zł, tj. o 14,5% wyższą od wykonania w 2004 r. Zrealizowane dochody wyniosły 155.859,5 mln zł, były wyższe o 573,6 mln zł od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2004 r. nominalnie dochody podatkowe były wyższe o 20.288,3 mln zł, tj. o 15% (w 2004 r. wzrosły o 0,3%), na co miała wpływ wysoka dynamika dochodów: w podatkach bezpośrednich opodatkowanych według stawki 19% oraz w podatku od towarów i usług. Struktura dochodów w 2005 roku w porównaniu do zrealizowanej w roku poprzednim uległa zmianom: wzrósł udział podatku dochodowego od osób prawnych (z 9,6% do 10,1%) i VAT (z 45,9% do 48,4%), natomiast zmniejszył się udział podatku akcyzowego (z 28,0% do 25,3%), podatku dochodowego od osób fizycznych (z 15,9% do 15,7%) i podatku od gier (z 0,6% do 0,5%). Wpływ na poziom wykonania dochodów w 2005 r. ogółem miało wyższe od planowanego zrealizowanie dochodów z podatku od towarów i usług o 1.737,6 mln zł, z podatku dochodowego od osób prawnych o 1.071,8 mln zł i z 19% podatku (dochodowego od osób fizycznych) pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej o 741,3 mln zł oraz niższe dochody z podatku akcyzowego o 2.935,0 mln zł i gier o 111,5 mln zł.

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

L.p	Wyszczególnienie	Wykonanie 2004 r.	2005 r.		5:3	5:4	5-4	Struktura kol. 5
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie				
			w tys. zł				%	w tys. zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem dochody w cz. 19	145.594.493,2	163.720.115,0	164.032.437,9	112,7	100,2	312.322,9	
1	Dochody podatkowe z tego:	135.571.258,1	155.285.919,0	155.859.544,9	115,0	100,4	573.625,9	100,0
1.1	Podatki pośrednie, w tym:	100.991.516,7	116.980.663,0	115.671.753,2	114,5	98,9	-1.308.909,8	74,2
1.1.1	Podatek od towarów i usług	62.263.183,7	73.663.419,0	75.401.029,4	121,1	102,4	1.737.610,4	48,4
1.1.2.	Podatek akcyzowy	37.964.023,2	42.414.088,0	39.479.110,1	104,0	93,1	-2.934.977,9	25,3
1.1.3	Podatek od gier	764.309,8	903.156,0	791.613,8	103,6	87,6	-111.542,2	0,5
1.2	Podatek dochodowy od osób prawnych	13.071.712,0	14.690.619,0	15.762.426,7	120,6	107,3	1.071.807,7	10,1
1.3	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	21.506.230,4	23.614.637,0	24.423.016,1	113,6	103,4	808.379,1	15,7
1.3.1	Zryczałtowany podatek dochodowy	3.616.977,7	4.051.482,0	4.200.514,9	116,1	103,7	149.032,9	2,7
1.3.2	19% podatek dochodowy z pozarolniczej działalności gospodarczej	2.672.537,5	2.882.852,0	3.624.111,5	135,6	125,7	741.259,5	2,3
1.4	Podatki zniesione	1.798,9	0,0	2.348,9	130,6	X	2.348,9	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podatki pośrednie

Dochody z podatków pośrednich zaplanowano na rok 2005 w kwocie 116.980,7 mln zł, tj. o 15,8% wyższej od wykonania w 2004 r. Zrealizowane zostały w wysokości 115.671,8 mln zł, tj. w 98,9%.

Dochody z podatku od towarów i usług w 2005 rok zrealizowano w kwocie 75.401,0 mln zł, tj. wyższej od prognozy o 1.737,6 mln zł (o 2,4%). Na dobre wykonanie dochodów miała wpływ wyraźna poprawa ściągальności bieżących należności, w tym podatku. Wykonanie wskaźnika realizacji bieżących przypisów wyniosło 95,64% i było lepsze od wartości wskaźnika wyznaczonego przez Ministra Finansów do realizacji przez izby skarbowe i urzędy skarbowe o 1,23 punktu procentowego, a w porównaniu do 2004 r. o 6,30 punktu proc. Pozwoliło to także częściowo na zrekomensowanie niższego niż zakładano wpływu wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz spożycia.

NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. wyraziła opinię, że Minister Finansów nie miał wystarczającej podstawy prawnej w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa ...²⁹, do zaliczenia zwrotów, wynikających z rozliczeń podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa, dokonanych od 1 do 25 stycznia 2005 r. w ciężar roku 2004 (łącznie na kwotę 2.014,7 mln zł, z tego VAT 1.953,9 mln zł). Decyzja ta miała wpływ na ustalenie wyniku budżetu państwa w roku 2004 oraz zwiększyła dochody stycznia 2005 r. W roku 2005 Minister Finansów rozporządzeniem z 5 grudnia³⁰ zmienił rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa³¹, wprowadzając przepisy prawne umożliwiające dokonywanie w okresie do 20 stycznia zwrotów podatku od towarów i usług w ciężar roku poprzedniego. W styczniu 2006 r. zrealizowane zostały zwroty VAT na łączną kwotę 1.082,7 mln zł, tj. niższą niż w styczniu 2005 r. o 871,2 mln zł, co wpłynęło na dobre wykonanie prognozy dochodów w 2005 r. w tym podatku.

Wysoka dynamika dochodów z VAT w porównaniu do roku 2004 (21,1%) wynikała także ze:

²⁹ DzU nr 122, poz. 1335 ze zm.

³⁰ DzU nr 242, poz. 2042.

³¹ DzU nr 285, po. 2854.

- zmiany sposobu naliczania VAT od zakupów wewnątrzwspólnotowych; zmiany te obniżyły dochody 2004 roku – według szacunków Ministerstwa Finansów – o ok. 2,8 mld zł,
- zmian systemowych wprowadzonych nową ustawą o VAT – obowiązującą przez cały 2005 r. – w roku 2004 tylko przez 8 miesięcy; ustawą tą wprowadzono między innymi wyższe stawki podatku na materiały budowlane, artykuły dziecięce, a także ograniczone zostały zwolnienia.

Dochody z podatku akcyzowego zrealizowano w wysokości 39.479,1 mln zł, tj. w 93,1 %. Niższe od prognozy wykonanie dochodów o 2.935,0 mln zł, wynikało głównie z niezrealizowania planowanych zmian systemowych dotyczących: zrównania stawki akcyzy na lekki olej opałowy oraz olej napędowy, a także opodatkowania gazu płynnego przeznaczonego na cele opałowe. Łączne skutki tych zmian systemowych dla budżetu w 2005 roku szacowane były przez Ministerstwo Finansów na kwotę 2.750 mln zł dodatkowych dochodów. Poza celem fiskalnym, zmiany te miały także służyć likwidacji nieprawidłowości na rynku paliw, w szczególności ograniczeniu zużycia oleju opałowego do celów napędowych i tym samym zwiększeniu legalnej sprzedaży oleju napędowego. Z wyjaśnień uzyskanych w Ministerstwie Finansów wynika, że zmiany te nie zostały wprowadzone, gdyż spotkały się z krytyką społeczną.

Na niższe dochody z akcyzy miała także wpływ wprowadzona od połowy września 2005 r., nieplanowana obniżka stawki akcyzy na benzynę bezołowiową o 25 groszy na litrze (szacowany przez Ministerstwo Finansów skutek dla budżetu to około 300 mln zł).

Dochody z podatku od gier wyniosły 791,6 mln zł, co stanowiło 87,6% kwoty planowanej. W poprzednich latach (2002-2004) wykonanie wynosiło od 80,9 % do 86,2%. Na rok 2005 ponownie przyjęto zbyt optymistyczną prognozę dochodów z podatku od gier. Przyczyną niewykonania planu dochodów w 2005 r. były przede wszystkim niższe od zakładanych przychody z gier stanowiących monopol państwa oraz od gier w kasynach, a także brak zainteresowania podmiotów gospodarczych wprowadzonymi nowelizacją ustawy o grach losowych ... z dnia 10 kwietnia 2003 r.³² nowymi grami takimi jak: wideoloterie i telebingo.

³² 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).

Podatki bezpośrednie

Prognoza dochodów z podatków bezpośrednich została zrealizowana w 104,9%, na co złożyło się wykonanie dochodów z CIT w 107,3% oraz z PIT w 103,4%. Dynamika dochodów z podatków bezpośrednich w porównaniu do roku 2004 (16,2%) była wynikiem wysokich wpływów z działalności gospodarczej opodatkowanej według stawki podatkowej 19% oraz lepszym dla budżetu państwa od założeń saldem rozliczeń za 2004 r.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane w kwocie 15.762,4 mln zł. Na wyższe o 1.071,8 mln zł wykonanie dochodów od prognozy zawartej w ustawie budżetowej wpłynęło lepsze o 0,5 mld zł od zakładanego saldo rozliczeń rocznych za 2004 r. oraz wysokie wpływy z podatku dochodowego od banków i pozostałych instytucji finansowych (rozdział 75602) w 2005 r. (dochody te wzrosły w porównaniu do roku 2004 o 72,5%, podczas gdy od pozostałych podmiotów (rozdział 75603) o 8,3%).

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zaplanowane w wysokości 23.614,6 mln zł, zrealizowano w kwocie 24.423,0 mln zł. Wyższe o 808,4 mln zł dochody były efektem wykonania w 125,7% planu dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej 19% stawką (były wyższe o 741,3 mln zł). W porównaniu do wykonania w roku 2004 dochody z PIT były wyższe o 13,6%, co było głównie efektem wygaśnięcia zwolnienia z opodatkowania dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych (dochody wyniosły 558,0 mln zł³³) oraz wysoką dynamiką dochodów z działalności gospodarczej opodatkowanej stawką 19%.

Nieuregulowane należności podatkowe

Nieuregulowane należności podatkowe prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

³³ Dochody w § 004 Podatek dochodowy od osób fizycznych z odpłatnego zbycia praw wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych.

Lp	Rodzaj podatku	Należności pozostałe do zapłaty na 31 grudnia ³⁴		Należności, których termin płatności upłynął (zaległości netto)		Różnica 4-3	Różnica 6-5	4:3	6:5
		2004 r.	2005 r.	2004 r.	2005 r.				
		w tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	od towarów i usług	9.159.873,2	9 506.114,8	8.452.840,7	8.789.117,7	346.241,6	336.277,0	103,8	104,0
2	akcyzowy	2.581.050,0	2 816.689,6	2.314.300,0	2 526.384,1	235.639,6	212.084,1	109,1	109,2
3	od gier	30.788,5	23.239,3	30.788,5	21.040,5	-7.549,2	-9.748,0	75,5	68,3
4.	dochodowy od osób prawnych	1.389.167,7	1 258.244,7	1.163.921,6	1 089.489,6	-130.923,0	-74.432,0	90,6	93,6
5.	dochodowy od osób fizycznych	2.771.597,1	2 957.357,1	2.599.847,8	2 735.296,3	185.760,0	135.448,5	106,7	105,2
6.	zniesione	171.614,9	106.027,1	166.339,0	105.819,1	-65.587,8	-60.519,9	61,8	63,6
Razem		16 104.091,4	16 667.672,6	14 728.037,6	15 267.147,3	563.581,2	539.109,7	103,5	103,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Należności podatkowe pozostałe do zapłaty ogółem na koniec grudnia 2005 r. wyniosły 16.667,7 mln zł. W porównaniu do 2004 r. wzrosły o 563,6 mln zł, tj. o 3,5%. Największy przyrost należności podatkowych w 2005 r. wystąpił w podatku akcyzowym, które w porównaniu z rokiem 2004 zwiększyły się o 235,6 mln zł, tj. o 9,1%. Jednakże w stosunku do lat poprzednich dynamika wzrostu w tym podatku była znacznie niższa (w 2004 r. wzrost o 42,1%, w 2003 r. o 62,3%).

Zaległości podatkowe netto na koniec grudnia 2005 r. wyniosły 15.267,1 mln zł. Największy wzrost zaległości wystąpił w podatku akcyzowym o 9,2% (w 2004 r. o 64,9%). Równocześnie, na skutek spadku zaległości bieżących (o 32,7%), zmniejszeniu uległ stan zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych (o 6,4 punktu procentowego). Ponadto wystąpiło istotne zmniejszenie zaległości w podatku od gier (o 31,7 pkt. proc.) oraz w podatkach zniesionych (o 36,4 pkt. proc.) związane ze spadkiem zaległości z lat ubiegłych (odpowiednio o 54,9% oraz o 35,6%). Zmniejszenie to wynikało nie ze wzrostu efektywności egzekucji, lecz ze skali dokonanych odpisów z tytułu przedawnień (odpowiednio na kwotę 16,7 mln zł oraz 46,0 mln zł) oraz umorzeń z urzędu (w podatkach zniesionych na kwotę 11,6 mln zł). Ostatecznie relacja zaległości podatkowych ogółem do dochodów uległa zmniejszeniu z 10,9% w roku 2004 do 9,8% w 2005, z wyjątkiem zaległości w podatku akcyzowym, gdzie relacja ta uległa nieznacznemu pogorszeniu z 6,1% do 6,4%.

³⁴ 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 sądu administracyjnego lub objęcia postępowaniami układowym i ugodowym, należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności upłynął odpowiadają zaległościom netto.

Łącznie należności podatkowe, na których dochodzenie organy skarbowe i celne nie mają wpływu (objęte postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściąganie) stanowiły w 2005 r. kwotę 3.859,3 mln zł, tj. 23,2% globalnej kwoty należności (w 2004 r. – 4.007,6 mln zł, tj. 24,9%) i w stosunku do 2004 r. zmniejszyły się o 3,7 punktu procentowego. Zmniejszenie było głównie wynikiem umorzeń postępowań restrukturyzacyjnych. W 2005 r. umorzono należności podatkowe na kwotę 293,6 mln zł, z których 51,2% wynikało z ustaw restrukturyzacyjnych. W porównaniu do 2004 r. nastąpiło zmniejszenie umorzonych należności podatkowych o 1.430,2 mln zł, tj. o 83,0%. Na spadek umorzeń w stosunku do roku 2004 wpłynęło zmniejszenie się kwoty umorzeń zaległości wynikającej z ustaw restrukturyzacyjnych (z 1.374,3 mln zł w 2004 r. do 150,2 mln zł w 2005 r.). W kwocie umorzonych należności podatkowych dominujący udział przypadła na należności z podatku VAT (182,3 mln zł) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (51,2 mln zł). W porównaniu do roku 2004 odnotowano zmniejszenie kwot umorzonych należności podatku VAT o 879,3 mln zł (o 82,8%), w podatku PIT o 251,5 mln zł (o 83,1%), podatku CIT o 49,7 mln zł (o 57,1%) oraz podatku akcyzowym o 245,1 mln zł (o 95,6%). W 2005 r. nie dokonywano zaniechań poboru podatku.

W 2005 roku przedawnieniu uległy zaległości podatkowe w kwocie 728,8 mln zł. Ponadto w wyniku uchylecia błędnych decyzji organów podatkowych w 2005 r. wypłacono z dochodów 184,0 mln zł odsetek, tj. o 52,1 mln zł więcej niż w roku 2004. Ministerstwo Finansów – poza ogólnymi informacjami z bazy danych WHTAX o kwotach przedawnień w poszczególnych rodzajach podatków oraz jednorazową akcją przeprowadzoną w I kwartale 2005 r. (w związku z prowadzoną kontrolą NIK), zobowiązującą dyrektorów izb skarbowych do złożenia informacji o liczbie, wartości i przyczynach przedawnionych spraw – nadal nie posiada informacji o przyczynach przedawnień zaległości na poszczególnych etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego oraz o skali i przyczynach uchylanych decyzji podatkowych. Sytuacja taka nie pozwala, na bieżącą analizę przyczyn przedawnień i uchylania decyzji podatkowych, a tym samym na podejmowanie przez Ministra Finansów systemowych działań zmierzających do ograniczenia tych negatywnych zjawisk.

W ocenie NIK, Ministerstwo Finansów nie realizuje przedstawionych w ubiegłym roku wniosków NIK dotyczących zmniejszenia zaległości, poprawy efektywności egzekucji, jak również wprowadzenia monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa oraz ograniczenia ponoszonych kosztów błędnych decyzji. Wnioski w tym zakresie pozostają nadal aktualne.

Skuteczność pracy jednostek skarbowości

Minister Finansów ustalił na rok 2005³⁵ mierniki służące do oceny pracy izb i urzędów skarbowych z podziałem na podstawowe i dodatkowe. Przy określaniu wartości mierników podstawowych³⁶ wzięte zostały pod uwagę planowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2005 wielkości wpływów i zaległości w poszczególnych rodzajach podatków. Decyzja Ministra Finansów w sprawie określenia mierników oceny pracy izb i urzędów skarbowych była wtórna do projektu budżetu, gdyż została wydana 5 miesięcy po jego sporządzeniu (w lutym 2005 r.). W ocenie NIK, jeżeli realizacja ustalanych przez Ministra Finansów wartości mierników ma służyć osiągnięciu założeń przyjętych do ustawy budżetowej, to powinny one być określone na etapie tworzenia projektu budżetu na dany rok i szczegółowo przedstawiane w jego uzasadnieniu³⁷.

W roku 2005 spośród 12 podstawowych wskaźników³⁸, stosowanych do oceny izb i urzędów skarbowych, zrealizowane zostały zakładane wartości dla 4 dotyczących realizacji przypisu bieżącego³⁹ oraz 3 zdefiniowanych jako relacja zaległości podatkowych brutto do wpływów podatkowych. Nie zostały zrealizowane założenia dla wskaźników dotyczących realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych (4) oraz wskaźnik zaległości podatkowych brutto do wpływów podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych.

Założenia oraz wykonanie podstawowych mierników służących ocenie izb i urzędów skarbowych w latach 2004-2005 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

³⁵ Decyzją z 21 lutego 2005 r. Nr 2/OS.

³⁶ Określone zostały dla podatków ogółem oraz odrębnie dla podatku dochodowego od osób prawnych, dochodowego od osób fizycznych oraz od towarów i usług następujące wskaźniki: realizacji przypisu bieżącego, realizacji zaległości z lat ubiegłych, kształtowania się zaległości brutto w stosunku do wpływów.

³⁷ Z wyszczególnieniem zakładanych wielkości takich jak: wpływy ogółem, z tego bieżące i z tytułu zaległości z lat ubiegłych; zaległości ogółem, z tego bieżące i z lat ubiegłych, umorzenia, nadpłaty podatku.

³⁸ 12 wskaźników, tj. dla CIT, PIT, VAT oraz ogółem dla tych podatków liczone są odrębnie wskaźniki realizacji przypisu bieżącego, zaległości brutto do wpływów podatkowych, realizacji zaległości z lat ubiegłych.

³⁹ W tym za zrealizowany w zasadzie można uznać wskaźnik realizacji przypisu bieżącego dla podatku dochodowego od osób fizycznych, który wyniósł 97,53% wobec planowanego 97,54%.

wskaźnik w %

Wskaźnik		2004 r.				2005 r.			
		Podatki ogółem	CIT	PIT	VAT	Podatki ogółem	CIT	PIT	VAT
Realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych	a	20.81	20.48	27.63	19.01	18.85	22.02	21.78	17.54
	b	14.64	18.71	18.78	12.72	13.69	13.24	16.51	12.89
	a-b	-6.17	-1.77	-8.85	-6.29	-5.16	-8.78	-5.27	-4.65
Zaległości podatkowych brutto do wpływów podatkowych	a	8.00	9.45	5.42	9.14	12.19	7.34	6.94	18.12
	b	14.97	7.70	7.56	27.62	10.94	6.05	7.00	15.52
	a-b	6.97	-1.75	2.14	18.48	-1.25	-1.29	0.06	-2.60
Realizacji przypisu bieżącego	a	95.88	93.55	97.06	95.68	96.07	97.27	97.54	94.41
	b	94.04	96.97	96.68	89.34	96.74	98.31	97.53	95.64
	a-b	-1.84	3.42	-0.38	-6.34	0.67	1.04	-0.01	1.23

a – założenia według decyzji Ministra Finansów

b – wykonanie

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

O ile wskaźniki określające poziom ściągальności bieżących należności budżetu państwa ogółem w roku 2005 zostały wykonane, to także w porównaniu do wykonania w 2004 roku uległy poprawie. Natomiast ściągальność zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych obniżyła się co wskazuje na pogorszenie efektywności pracy jednostek.

Realizacja poszczególnych wskaźników w 2005 r. przedstawiała się następująco:

- przypisu bieżącego – w 2005 r. ogółem dla izb i urzędów skarbowych – był lepszy niż w 2004 r. o 2,7 pkt proc., ta pozytywna tendencja była wynikiem wzrostu o 18,3% wpływów bieżących, przy wzroście zaległości bieżących o 1,6% oraz zmniejszeniu się kwoty umorzeń o 81,3 pkt proc. liczonych łącznie dla VAT, CIT i PIT,
- kształtowania się zaległości podatkowych brutto w stosunku do wpływów podatkowych – w 2005 r. ogółem dla izb i urzędów skarbowych – wyniósł 10,94% i był niższy od założeń o 1,25 pkt proc. oraz o 4,03 pkt proc. niż w roku 2004; relacja ta poprawiła się ze względu na 18,0% dynamikę wpływów, przy 3,3% wzroście zaległości brutto liczonych łącznie dla VAT, CIT i PIT,
- zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych w 2005 r. ogółem dla izb i urzędów skarbowych wyniósł jedynie 13,69% i był niższy od założeń o 5,16 pkt proc. oraz o 0,95 pkt proc. niż w roku 2004; ściągальność zaległości z lat ubiegłych pogorszyła się, co było rezultatem 4,0% dynamiki zaległości z lat ubiegłych oraz niższych niż w 2004 r. o 3,1% wpływów z tych zaległości liczonych łącznie dla VAT, CIT i PIT.

Realizację mierników w układzie izb skarbowych prezentuje poniższa tabela:

Województwo	Wskaźnik											
	realizacji przypisu bieżącego				realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych				zaległości podatkowych brutto do wpływów podatkowych			
	ogółem	CIT	PIT	VAT	ogółem	CIT	PIT	VAT	ogółem	CIT	PIT	VAT
dolnośląskie	+	+	—	+	—	—	—	—	+	+	+	+
kujawsko-pomorskie	—	—	—	—	—	—	—	—	+	+	—	+
lubelskie	+	—	—	+	—	—	—	—	+	+	—	+
lubuskie	+	+	—	+	—	—	—	+	+	+	—	+
łódzkie	—	+	—	—	—	—	—	—	+	—	+	+
małopolskie	+	+	—	+	—	—	—	—	—	—	—	+
mazowieckie	+	+	+	+	—	—	—	—	+	+	+	+
opolskie	+	+	—	—	—	—	—	—	+	+	—	—
podkarpackie	+	+	+	+	+	+	+	+	+	—	+	+
podlaskie	+	—	+	+	—	—	—	—	+	—	+	+
pomorskie	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	+
śląskie	+	—	+	+	—	—	—	—	+	+	—	+
świętokrzyskie	—	+	+	—	—	—	—	—	—	—	—	—
warmińsko-mazurskie	+	+	+	+	—	—	—	—	—	+	—	—
wielkopolskie	+	+	—	+	—	+	—	—	+	+	—	+
zachodnio-pomorskie	+	—	+	+	+	—	—	+	+	+	—	+

Objaśnienie symboli: założenia zrealizowane - „+”; założenia nie zostały zrealizowane - „—”

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kształtowanie się zaległości podatkowych zależy między innymi od efektywności egzekucji prowadzonej w urzędach skarbowych i izbach celnych. W roku 2005, pomimo podjętych przez Ministerstwo Finansów działań, polegających m.in. na: wprowadzeniu ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁰ nowych form wykonania decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych oraz nowych kategorii osób trzecich odpowiedzialnych za zaległości podatkowe podatnika, a także wdrożeniu w lipcu 2005 r. – w ramach funkcjonującego w izbach celnych programu ZEFIR – modułu „egzekucja”, po raz kolejny pogorszeniu uległy wskaźniki skuteczności egzekucji zaległości podatkowych.

Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych (łącznie dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i izby celne) w porównaniu do roku 2004 obniżył się o 2,2 punktu procentowego, tj. z 21,9% do 19,7% (od roku 2002 obniżył się o 21,2 punktu procentowego), a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych o 2,8 punktu procentowego,

⁴⁰ DzU nr 143, poz. 1199.

tj. z 45,5% do 42,7% (od roku 2002 obniżył się o 8,9 punktu procentowego). Odpowiednio dla egzekucji prowadzonej w urzędach skarbowych wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych w 2005 r. wyniósł 23,1% (w 2004 r. – 25,3%), a w izbach celnych 2,7% (w 2004 r. – 2,3%). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych w urzędach skarbowych w 2005 r. wyniósł 42,8% (w 2004 r. 45,6%), a w izbach celnych 26,1% (w 2004 r. – 20,3%).

Liczba tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe załatwionych w 2005 r. zmniejszyła się o 4,6% w porównaniu do roku 2004, przy wzroście liczby tytułów wykonawczych do załatwienia o 1,7%, ponadto wzrosła kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych o 1,8%, przy równoczesnym wzroście kwoty zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi o 13,2%.

Na tle bardzo niskiej skuteczności egzekucji zaległości podatkowych, szczególnie niekorzystne relacje utrzymywały się dla zaległości w podatku akcyzowym. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z podatku akcyzowego obniżył się w porównaniu do roku 2004 r. o 0,5 punktu procentowego i wyniósł jedynie 2,7% (wskaźnik ten zmniejszył się z 17,8% w 2003 r. do 3,2% w roku 2004), w tym w izbach celnych wyniósł 2,5%, a w urzędach skarbowych 4,1%. Ponadto wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wyniósł w 2005 r. 28,8% i obniżył się o 0,8 punktu procentowego (w 2004 r. – 29,6%), z tego w urzędach skarbowych wyniósł 33,7%, a w izbach celnych 27,3%. Kwota nieuregulowanych należności w podatku akcyzowym objęta tytułami wykonawczymi w postępowaniach egzekucyjnych w 2005 r. była wyższa niż w roku 2004 o 27,9%⁴¹ (wyniosła 1.644,4 mln zł), a kwota wyegzekwowanych zaległości zwiększyła się o 9,1%⁴² (wyniosła 44,9 mln zł).

Wydatkowanie w 2005 r. 1 zł na wynagrodzenia pracowników ogółem zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych przyniosło 7,2 zł wyegzekwowanych zaległości podatkowych (w 2004 r. – 7,5 zł), z tego w urzędach skarbowych 7,3 zł, a w izbach celnych 5,0 zł. Odpowiednie wskaźniki wydajności liczone dla egzekucji zaległości ogółem⁴³ wyniosły 10,8 zł wyegzekwowanych należności ogółem (w 2004 r. 11,1 zł), z tego w urzędach skarbowych – 10,9 zł, a w izbach celnych – 6,1 zł.

⁴¹ o 358,9 mln zł.

⁴² o 3,8 mln zł.

⁴³ 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.

W 2005 r. urzędy skarbowe i izby celne zrealizowały ogółem 6.424,7 tys. tytułów wykonawczych⁴⁴, tj. więcej niż w roku 2004 o 509,4 tys., natomiast liczba załatwionych tytułów obejmujących zaległości podatkowe była niższa niż w roku 2004 o 62,2 tys. (wyniosła 1.279,0 tys.). W 2005 r. średnio na 1 pracownika zatrudnionego w komórkach egzekucyjnych przypadało 1.668 zrealizowanych tytułów wykonawczych, w tym 332 obejmujących zaległości podatkowe. Dla porównania w 2004 r. przypadało 1.565 zrealizowanych tytułów, w tym 355 tytułów obejmujących zaległości podatkowe.

Dochody niepodatkowe

Wykonanie dochodów niepodatkowych (bez wpłat do budżetu państwa z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu Schengen) prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2004 r.	2005 r.		5:3 %	5:4 %
			Plan	Wykonanie		
			w tys. zł			
1	2	3	4	5	6	8
1.	Ogółem dochody w cz. 19	145.594.493,2	163.720.115,0	164.032.437,9	112,7	100,2
2.	Dochody niepodatkowe*	9.602.076,3	7.975.135,0	7.776.881,3	81,0	97,5
	z tego:					
2.1	Dywidendy i wpłaty z zysku	1.247.982,4	483.243,0	837.752,6	67,1	173,4
2.2	Wpłaty z zysku NBP	4.056.829,2	4.626.100,0	4.168.005,9	102,7	90,1
2.3	Dochody jednostek budżetowych*	1.550.719,3	724.992,0	1.091.639,8	70,4	150,6
2.4	Pozostałe dochody niepodatkowe*	392.467,6	520.000,0	332.023,0	84,6	63,9
2.5	Dochody z cel**	2.280.775,7	1.557.800,0	1.270.640,1	55,7	81,6
2.6.	Dochody z odpłatności za znaki akcyzy*	73.302,1	63.000,0	76.819,9	104,8	121,9

* dla porównywalności plan i wykonanie dochodów z odpłatności za znaki akcyzy prezentowane są w odrębnej pozycji
 ** w tym 75% pobranych opłat celnych to środki własne UE

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody niepodatkowe były niższe od założonych o 198,3 mln zł tj. o 2,5%. Na niewykonanie planu dochodów niepodatkowych wpływ miało niskie wykonanie dochodów kwalifikowanych do: pozostałych dochodów niepodatkowych⁴⁵ (63,9% planu), dochodów z cel (81,6%), oraz wpłat z zysku z NBP (90,1%). Powyżej planu zostały zrealizowane dochody z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (przekroczenie o 73,4%) oraz dochody jednostek budżetowych (o 50,6%)⁴⁶.

Chociaż wykonanie dochodów niepodatkowych ogółem w 2005 r. było niższe od prognozy jedynie o 2,5%, to w poszczególnych źródłach wystąpiły istotne różnice

⁴⁴ Z tego 6.396,7 tys. zł urzędy skarbowe.

⁴⁵ Ich wykonanie prezentowane jest bez dochodów z odpłatności za znaki akcyzy.

⁴⁶ Dane dla dochodów jednostek budżetowych prezentowane są bez wpłat z UE na dostosowanie granic do wymogów traktatu Schengen oraz bez dochodów z odpłatności za znaki akcyzy.

pomiędzy prognozami i wykonaniem, podobnie było w przypadku dochodów z gier. Dlatego nadal aktualny pozostaje wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu w roku 2004 o wypracowanie metodologii planowania tych dochodów.

Ministerstwo Finansów w latach 2004-2005 w sposób niejednolity prezentowało ujęcie, zarówno w planie jak i w wykonaniu niektórych dochodów niepodatkowych. Przykładem może być odpłatność za znaki akcyzy (wykonanie prezentowane było w innej klasyfikacji budżetowej niż plan), czy opłata restrukturyzacyjna prezentowana w dwóch kategoriach (w dochodach jednostek budżetowych i w pozostałych dochodach niepodatkowych). Odmienne ujmowane były także środki z instrumentu finansowego Schengen (w 2004 r. – jako wpłaty z Unii Europejskiej, a w 2005 r. – w dochodach jednostek budżetowych). Taki stan powodował nieprzejrzystość finansów publicznych, gdyż nie była zachowana porównywalność dochodów w poszczególnych latach lub w relacji do wielkości planowanych. W czasie trwania kontroli, w związku z uwagami NIK, Ministerstwo Finansów zmieniło sposób prezentowania dochodów z odpłatności za znaki akcyzy za rok 2005 i poszczególne miesiące roku 2006, wykazując ich plan i wykonanie w tej samej kategorii, tj. w pozostałych dochodach niepodatkowych.

Wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego zrealizowana została w kwocie 4.168,0 mln zł, tj. 90,1% planu. Niezrealizowanie w pełni dochodów było konsekwencją niższego od zakładanego wyniku finansowego NBP (o 482,3 mln zł), na co miało wpływ przekroczenie planu w pozycji „Koszty odsetek, dyskont i premii”. W porównaniu do 2004 r. dochody były wyższe o 2,7%⁴⁷. Zysk NBP za rok 2004 wyniósł 4.387,4 mln zł (z czego 219,4 mln zł przeznaczono na fundusz rezerwowy banku) i był wyższy o 117,0 mln zł od osiągniętego za 2003 rok. Poprawa wyniku finansowego NBP w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. wynikała przede wszystkim ze zmian zasad rachunkowości NBP, polegających na zaliczeniu w poczet przychodów odsetek skapitalizowanych od kredytów na inwestycje centralne.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonano w kwocie 837,8 mln zł, tj. 173,4% wielkości prognozowanej. W porównaniu do wykonania w 2004 r. zrealizowane dochody były niższe o 410,2 mln zł, tj. o 32,9%. Stosowana przez Ministerstwo Finansów zasada „ostrożnego szacunku” powoduje, że od kilku lat prognoza wpłat z zysku obarczona jest błędem (w 2005 roku niedoszacowanie dochodów wyniosło – 73,4%, w 2004 r. – 391,3%, a w 2003 – 94,4%).

⁴⁷ Wpłata z zysku za rok 2003 wyniosła 4.056,8 mln zł.

Zdaniem NIK, przyczyną niewłaściwego prognozowania były zaniedbania, polegające na nieanalizowaniu przez Ministerstwo Finansów informacji o wynikach działalności gospodarczej jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych, a także o kształtowaniu się liczby podmiotów zobowiązanych do wpłat z zysku oraz wykazów podmiotów, które zrealizowały w ostatnich latach najwyższe wpłaty, chociaż dostęp do powyższych danych był możliwy poprzez funkcjonujące w resorcie systemy informatyczne.

Dochody z ceł wyniosły 1.270,6 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 287,2 mln zł (o 18,4%), głównie na skutek niższego od przyjętego do ustalenia prognozy: kursu euro (o 8,8%) oraz niższej efektywnej stawki celnej (o 0,28 pkt proc.). W porównaniu do roku 2004 nastąpił spadek dochodów o 1.010,1 mln zł, tj. o 44,3%.

NIK zwraca uwagę, że w ustawie budżetowej prognoza dochodów z cła ustalona została łącznie ze środkami własnymi Unii Europejskiej, chociaż z pobranych opłat celnych 25% to dochody państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane do budżetu ogólnego UE. Zdaniem NIK dla przejrzystości finansów publicznych, w dochodach budżetu państwa powinny być prezentowane jedynie własne dochody.

Według stanu na koniec grudnia 2005 r. nieuregulowane należności w dziale 500 – Handel z tytułu zobowiązań podmiotów wobec administracji celnej wyniosły 1.156,8 mln zł, z tego w § 006 – Cła – 700,9 mln zł, a z tytułu odsetek (§ 092) – 455,8 mln zł. W porównaniu do poprzedniego roku należności w tym dziale wzrosły o 22,8%.

Należności, których termin płatności minął w dziale 500 – Handel wyniosły 1.053,7 mln zł, z tego z tytułu ceł – 612,7 mln zł, a odsetek – 441,0 mln zł. W porównaniu do 2004 r. nastąpił wzrost zaległości o 173,4 mln zł, tj. o 19,7%, w tym z tytułu cła o 128,7 mln zł (o 26,6%), a z tytułu odsetek o 44,7 mln zł, tj. o 11,3%. Niekorzystna tendencja wzrostu zaległości w dochodach administracji celnej, odnotowana została po raz kolejny – w roku 2004, w porównaniu do roku poprzedzającego wzrost zaległości w dziale 500 wyniósł 163,9 mln zł, tj. 22,9%. Na koniec 2005 r. 19 dłużników posiadało zadłużenie z tytułu cła (bez odsetek) w kwocie ponad 5 mln zł każdy, łącznie na kwotę 229,9 mln zł, tj. 32,8% wszystkich należności z tego tytułu.

Nieprawidłowości stwierdzone przez izby celne w wyniku powtórnej kontroli celnej, były źródłem blisko 60% zaległości w 2005 r. (627,9 mln zł). Innymi przyczynami wzrostu zadłużenia z ceł, były: uznanie zgłoszeń celnych za nieprawidłowe i wydanie

decyzji wymiarowych (zmiana klasyfikacji towaru, wartości celnej lub stawki celnej), uchylanie pierwotnych decyzji wydanych w oparciu o sfalszowane przez podmioty dowody, zabezpieczenie na poczet długu celnego towaru, który nie zawsze pokrywa koszty postępowania celnego, składowania, czy likwidacji.

W 2005 r. izby celne dokonały umorzeń zaległości celnych z odsetkami w wysokości 4,2 mln zł i odroczeń płatności cła na kwotę 18,0 mln zł. Przedawnieniu uległo cło wraz z odsetkami w kwocie 29,9 mln zł, w tym cło 9,7 mln zł.

Dochody jednostek budżetowych zrealizowane przez Centralę Ministerstwa Finansów, izby i urzędy skarbowe, izby celne oraz urzędy kontroli skarbowej wyniosły 1.091,6 mln zł, tj. 150,6% kwoty planowanej (725,0 mln zł). Na przekroczenie planu dochodów (o 366,6 mln zł) wpłynęły przede wszystkim wysokie nieplanowane zwroty niewykorzystanych przez dysponentów budżetu państwa środków na realizację wydatków niewygasających roku 2004 (528,0 mln zł).

Prognoza dochodów jednostek budżetowych została w 2005 roku zawyżona o dochody z tytułu zwrotu środków na prefinansowanie projektów, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Niemożliwe było uzyskanie jeszcze w 2005 r. pełnej kwoty zwrotu poniesionych wydatków. Zwrot ten następuje dopiero po uznaniu przez Instytucję Zarządzającą ich prawidłowości – a więc z przesunięciem czasowym. Z planowanej kwoty 10,0 mln zł, zrealizowano 20,3%. Poza tym, NIK negatywnie ocenia dokonanie w trakcie roku budżetowego, zmiany w planie dochodów z powyższego tytułu. Zmiana ta polegała na przeniesieniu kwoty 0,6 mln zł między dysponentami trzeciego stopnia. Pomimo, że zmiana ta nie miała wpływu na prognozę dochodów części 19, w ocenie NIK ustawa o finansach publicznych nie zawiera upoważnienia do dokonywania takich przesunięć w trakcie roku budżetowego.

Odsetki od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów zostały zrealizowane w 53,5% wielkości planowanej. Niższe o 286,4 mln zł dochody były wynikiem przeszacowania poziomu przejściowych nadwyżek środków na centralnym rachunku budżetu państwa oraz obniżenia stóp procentowych.

Pozostałe dochody niepodatkowe⁴⁸ zostały zrealizowane w kwocie niższej od planu o 188,0 mln zł. Na dochody te składają się głównie odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 091), które w 2005 r. wyniosły 599,3 mln zł i były wyższe niż w 2004 o 7,5%. Wykonanie pozostałych dochodów niepodatkowych

⁴⁸ Pozostałe dochody niepodatkowe prezentowane są bez dochodów z odpłatności za znaki akcyzy.

w kwocie 332,0 mln zł jest wynikiem pomniejszenia zrealizowanych wpływów o odsetki płacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia. W 2005 r. płatności te były o 30%⁴⁹ wyższe niż w 2004 r. W roku 2005 dochody te zostały także pomniejszone o wpływy do wyjaśnienia (o kwotę 74,7 mln zł), będące saldem nadpłat i należności z tytułu dochodów gmin pobieranych przez urzędy skarbowe⁵⁰. Niski wskaźnik realizacji dochodów niepodatkowych występuje od kilku lat: w 2005 r. wyniósł 63,9%, w 2004 r. – 59,0%, w 2003 r. - 40,0%.

3.3.2. Wydatki

Realizacja wydatków

Realizację wydatków budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2004 r.*	2005r.				6:3	6:4	6:5
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie*	w tym			
						wydatki niewygasające			
tys. zł							%		
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
	Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym	4.031.848	4.577.919	4.606.162	4.575.692	39.793	113,5	99,9	99,3
1.	150 – Przetwórstwo przemysłowe	6.393	3.000	467	467	-	7,3	15,6	100,0
1.1.	15018 – Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	542	3000	378	378	-	69,7	12,6	100,0
1.2.	15095 – Pozostała działalność	5.851	-	89	89	-	1,5	-	100,0
2.	500 – Handel	-	-	1.004	1.004	-	-	-	100,0
2.1	50095 – Pozostała działalność	-	-	1.004	1.004	-	-	-	100,0
3.	550 – Hotele i restauracje	17.489	18.000	18.000	17.703	0	101,2	98,4	98,3
3.1	55003 – Bary mleczne	17.489	18.000	18.000	17.703	0	101,2	98,4	98,4
4.	750 – Adm. publiczna	3.789.011	4.262.224	4.298.547	4.270.194	38.570	112,7	100,2	99,3
4.1	75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów adm. rządowej	231.266	235.004	249.412	237.871	4.389	102,9	101,2	95,4
4.2	75008 – Izby skarbowe	208.823	254.137	256.033	254.446	46	121,9	100,1	99,4
4.3	75009 – Urzędy skarbowe	1.880.868	2.238.405	2.266.455	2.264.652	190	120,4	101,2	99,9
4.4	75010 – Urzędy kontroli skarbowej	385.765	438.079	446.066	444.439	0	115,2	101,5	99,6
4.5	75013 – Izby celne i urzędy celne	886.445	934.504	947.355	939.483	1.377	106,0	100,5	99,2
4.6	75046 – Komisje egzaminacyjne	904	1.184	996	861	-	95,2	72,7	86,5
4.7	75060 – Pomoc zagraniczna	3.000	-	1.350	1.280	-	42,7		94,8
4.8	75064 – Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą	551	1.629	492	492	-	89,3	30,2	100,0
4.9	75095 – Pozostała działalność	191.389	159.282	130.387	126.670	32.568	66,2	79,5	97,2

⁴⁹ W 2005 r. dochody zostały pomniejszone o kwotę 195,6 mln zł z tytułu odsetek (w 2004 r. o 150,8 mln zł).

⁵⁰ Dotyczy korekty łącznego sprawozdania Rb-27 za 2005 r. opisanej w punkcie 3.2.2. informacji.

Ważniejsze wyniki kontroli

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2004 r.*	2005r.				6:3	6:4	6:5
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie*	w tym			
						wydatki niewygasające			
						tys. zł			
5.	752 – Obrona narodowa	133	150	150	145	-	109,0	96,7	96,7
5.1	75212 – Pozostałe wydatki obronne	133	150	150	145	-	109,0	96,7	96,7
6.	754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	64	57	57	56	-	87,5	98,3	98,3
6.1	75414 – Obrona cywilna	64	57	57	56	-	87,5	98,3	98,3
7.	756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	144.677	180.000	221.520	220.184	1.223	152,2	122,3	99,4
7.1	75647 – Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych	144.677	180.000	221.520	220.184	1.223	152,2	122,3	99,4
8.	758 – Różne rozliczenia	74.081	114.488	66.418	65.940	-	89,0	57,6	99,3
8.1	75813 – Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności SP za wkłady oszczędnościowe ludności	88	-	-	-	-	-	-	-
8.2	75814 – Różne rozliczenia finansowe	19.598	-	-	-	-	-	-	-
8.3	75823 – Partie polityczne	54.395	114.488	66.366	65.888	-	121,1	57,6	99,3
8.4	75824 – Komitety wyborcze	-	-	52	52	-	-	-	100,0

* Łącznie z wydatkami niewygasającymi.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ustawie budżetowej ustalono wydatki w części 19 w wysokości 4.577,9 mln zł. W ciągu 2005 r. wydatki zostały zwiększone o 28,3 mln zł do łącznej wysokości 4.606,2 mln zł. Zmiany w planie wydatków dotyczyły zwiększenia wydatków środkami z rezerw budżetowych o 79,0 mln zł⁵¹ i z części 29 – Obrona narodowa o 9 tys. zł oraz blokady wydatków w kwocie 50,7 mln zł. Dokonywane przeniesienia wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji nie spowodowały zwiększenia wydatków w rozdziale o więcej niż 5%.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.575,7 mln zł, tj. 99,3% budżetu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2004 roku (4.031,8 mln zł) były one wyższe o 543,9 mln zł, tj. o 13,5%.

Z kwoty 78,9 mln zł środków uruchomionych z rezerw celowych, faktycznie wykorzystano 60,5 mln zł (76,7%). Środki w kwocie 14,0 mln zł (17,7%) zostały przeniesione do wykorzystania w 2006 roku. Niewykorzystanie środków w kwocie 4,4 mln zł wynikało m.in. z wynegocjowania niższych cen ofertowych w ramach

⁵¹ Z rezerw celowych o 78.924 tys. zł i rezerwy ogólnej o 54 tys. zł.

prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz wydłużonego procesu naboru pracowników do służby cywilnej.

Środki z rezerwy ogólnej (54 tys. zł) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne Centrali MF⁵² jako prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc techniczna (POPT). Środki na prefinansowanie powinny być uruchamiane zgodnie z przyjętą przez Ministerstwo Finansów procedurą, tj. w formie pożyczek.

Ocenę wydatków oparto na badaniu kwoty 98,9 mln zł, tj. 2,2% wydatków ogółem. Zgodnie z planem finansowo-rzeczowym w sposób celowy wykorzystano 97,5 mln zł. Zastrzeżenia NIK dotyczą sposobu przekazania do realizacji przez Departament do Spraw Informatyzacji Resortu w Ministerstwie Finansów zadania inwestycyjnego „System wspomagający analizę ryzyka CEN-POLSKA” Izbie Celnej w Poznaniu. Polecenie wykonania zamówienia publicznego odbyło się bez jednoczesnego zwiększenia planu finansowego. Plan finansowy tych wydatków – jeszcze w momencie podpisywania przez IC umów z kontrahentami – pozostawał w gestii Ministerstwa Finansów. Taka praktyka powoduje naruszenie zasady budżetu, tj. uprzedniości planowania przed wydatkowaniem. Ponadto z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości określonej w planie wydatków. Zmiany planu finansowego Ministerstwo Finansów dokonało dopiero w grudniu 2005 r.⁵³ Działanie to miało na celu przekazanie jednostce podległej planu wydatków w kwocie równej rzeczywistym kosztom zadania oraz uniemożliwienie przeznaczenia środków na inne zadania. Zdaniem NIK zmiana w planie wydatków dysponentów środków budżetowych na kilka dni przed dokonaniem płatności za zrealizowane zakupy spowodowała, że IC w Poznaniu zaciągnęła zobowiązanie pomimo braku ich ujęcia w planie.

W strukturze zrealizowanych w 2005 roku wydatków, największy udział miały wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna – 93,3% (4.270,2 mln zł) oraz w dziale 756 – Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej – 4,8% (220,2 mln zł). Wydatki w dziale 758 – Różne rozliczenia wyniosły 65,9 mln zł, tj. 1,4% wydatków w części 19.

⁵² Zakupiono program finansowo-księgowy wraz z komputerem obsługujący fundusze strukturalne i Fundusz Spójności.

⁵³ Plan finansowy Izby Celnej w Poznaniu został zwiększony o 1,5 mln zł.

Dział 750 – Administracja publiczna

Zaplanowane wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna w kwocie 4.262,2 mln zł zostały zwiększone o 0,9%, do kwoty 4.298,5 mln zł. Wykorzystano 4.270,2 mln zł, tj. 99,3% budżetu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2004 roku (3.789,0 mln zł), były one wyższe o 12,7%, głównie ze względu na włączenie wynagrodzeń ze środków specjalnych do budżetu. Ponad 50% wydatków w tym dziale wykorzystały urzędy skarbowe (2.264,7 mln zł).

Wydatki bieżące w dziale 750 stanowiły 94,5% (4.035,1 mln zł), w tym 88,5% – wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi oraz składka na PFRON i odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Wydatki majątkowe zaplanowane w kwocie 205,6 mln zł zostały zwiększone do kwoty 220,2 mln zł. Plan wydatków wykonano (łącznie z wydatkami niewygasającymi) w 96,9%, tj. w kwocie 213,4 mln zł.

W trakcie roku budżetowego wprowadzono 40 zmian w planie wydatków majątkowych, polegających na ich zmniejszeniu (o 55,9 mln zł) i zwiększeniu (o 48,4 mln zł). Zmiany te dotyczyły głównie przesunięć środków między dysponentami III stopnia. Na przykład:

- zmniejszony został plan wydatków inwestycyjnych (§ 605) m.in.: IC w Kielcach z kwoty 4,1 mln zł do 45 tys. zł; IS we Wrocławiu z 5 mln zł do 40 tys. zł, IS w Lublinie z 3 mln zł do 25 tys. zł, Ministerstwa Finansów w zakresie zadania „Budowa Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych” o 11 mln zł,
- zwiększony został plan wydatków inwestycyjnych (§ 605) m.in.: US Praga w Warszawie z 4 mln zł do 14,2 mln zł; US w Wołominie o 8,9 mln zł, IS w Kilecach o 3,1, mln zł.

W ocenie NIK, świadczy to o mało wnikliwym analizowaniu potrzeb podległych jednostek na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej oraz możliwości realizacji przez te jednostki zadań. Ponadto wydatki majątkowe zwiększono o 22,2 mln zł środkami z rezerw, z których ponad 50% (13,2 mln zł) zgłoszono do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2005.

Środki (bez niewygasających) w kwocie 180,1 mln zł zostały przeznaczone na wydatki inwestycyjne (§ 605) – 103,1 mln zł oraz na zakupy inwestycyjne (§ 606) – 77,0 mln zł.

W planie inwestycyjnym na 2005 r. przewidywano realizację 71 zadań inwestycyjnych⁵⁴, z tego: 8 – dla Centrali MF, 39 – dla urzędów i izb skarbowych, 2 – dla urzędów kontroli skarbowej i 22 – dla izb i urzędów celnych. Wydatkowanie kwoty 99,7 mln zł umożliwiło zwiększenie powierzchni użytkowej o 28.365 m kw.⁵⁵ oraz wykup, rozbudowę i prowadzenie prac adaptacyjno-modernizacyjnych w obiektach o powierzchni 78.591 m kw. Na potrzeby izb i urzędów skarbowych wydatkowano 73,2 mln zł, urzędów kontroli skarbowej – 65,6 tys. zł, izb i urzędów celnych – 22,0 mln zł, a na potrzeby Centrali MF – 4,4 mln zł.

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

Zaplanowane wydatki w kwocie 180,0 mln zł, w trakcie roku budżetowego zostały zwiększone o 23,1% i wykonane w wysokości 220,2 mln zł, tj. 99,4% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2004 roku (144,7 mln zł) były one wyższe o 52,5%.

Większość środków – 74,4% – została wykorzystana na zakup usług pozostałych (§4300), w tym m.in. na: druk i dystrybucję znaków akcyzy (banderole) – 130,9 mln zł dystrybucję znaków opłaty skarbowej oraz urzędowych blankietów wekslowych – 21,2 mln zł, zakup i dystrybucję druków i formularzy (VAT, PIT, CIT, NIP i inne) – 9,2 mln zł. Wydatki te zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowo-finansowym.

Na kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§4600) wydatkowano 16,6 mln zł, na koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (§4610) – 18,6 mln zł, na zakup materiałów i wyposażenia (§4210) – 6,9 mln zł.

Dział 758 – Różne rozliczenia

Zaplanowane wydatki (114,5 mln zł), zmniejszone do kwoty 66,4 mln zł, zrealizowano w kwocie 65,9 mln zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Większość wydatków w dziale (99,9%) przeznaczono na dotacje i subwencje dla partii politycznych i komitetów wyborczych.

Na łączną kwotę wypłaconych subwencji (59,4 mln zł) złożyły się: IV rata subwencji za 2004 r. dla 6 uprawnionych partii uczestniczących w wyborach do Sejmu RP w 2001 r. (14,8 mln zł) oraz 3 raty za 2005 r. dla 6 partii, które w wyborach do Sejmu RP

⁵⁴ Polegających głównie na modernizacji, rozbudowie i zakupie obiektów.

⁵⁵ W tym 14.130 m kw. dla administracji skarbowej, 14.235 m kw. dla administracji celnej.

przeprowadzonych w 2005 r. spełniły wymogi określone w art. 28⁵⁶ ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (44,5 mln zł). Subwencje zostały wypłacone na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej: Sojuszowi Lewicy Demokratycznej, Prawu i Sprawiedliwości, Unii Wolności, Samoobronie Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Partii Emerytów i Rencistów oraz Lidze Polskich Rodzin, z przeznaczeniem na ich działalność statutową.

Wydatki niewygasające

Kwoty wydatków niewygasających z upływem 2005 roku (39,8 mln zł) były niższe niż w 2004 r. (117,4 mln zł). W przeniesionych wydatkach ponad 30% stanowiły wydatki z instrumentu finansowego Schengen. Niewydatkowanie planowanych środków w 2005 r. było spowodowane późnym rozpoczęciem prac nad ustaleniem szczegółowych wymagań technicznych planowanych zakupów wyposażenia oraz przedłużającymi się uzgodnieniami prowadzonymi między Ministerstwem Finansów a instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie zadań finansowanych tymi środkami. W ocenie NIK występuje zagrożenie wykorzystania tych środków w 2006 r.

Ponadto stwierdzono zgłoszenie do wykazu wydatków niewygasających z końcem roku 2005 kwoty 629,0 tys. zł na realizację przez Centralę MF zadania „Wspólna Polityka Rolna – wynagrodzenie dla firmy KPMG – przeprowadzenie audytu akredytacyjnego”. Środki te przekraczały o 262,1 tys. zł faktyczne potrzeby na realizację tego zadania, gdyż zostały sfinansowane środkami roku 2004.

NIK krytycznie ocenia niskie (w 39%) wykonanie planu finansowego przedstawionego w wykazie stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r.⁵⁷ w sprawie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2004⁵⁸. Na przykład:

1. Z kwoty 39,5 mln zł przeznaczonej na zakup dla służby celnej dwóch przestawnych urządzeń rentgenowskich do prześwietlania pojazdów i kontenerów wykorzystano jedynie 1,0%; zadanie realizowane w ramach projektu Phare 2001 PL 01.02.07 „Przygotowanie i modernizacja polskiej administracji celnej do funkcjonowania jako przyszły członek Unii Europejskiej”. Na zagrożenie wykorzystania w terminie

⁵⁶ Tj. partie, które w wyborach otrzymały wymaganą ilość głosów (w zależności od tego czy tworzyły samodzielne komitety wyborcze /3%/ czy weszły w skład koalicji wyborczej /6%/).

⁵⁷ DzU nr 266, poz. 2645.

⁵⁸ Wyniki kontroli wydatków niewygasających wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia przedstawiono w pkt 3.6 Ustalenia innych kontroli, wydatki te zostały wykorzystane w 32,7%. Dla porównania w 2004 r. ze środków w kwocie 32,5 mln zł przeniesionych z roku 2003, wykorzystano 27,9 mln zł, tj. 86,0% planu.

wydatków (przewlekłość prowadzonego od czerwca 2003 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) NIK zwracała uwagę już w ubiegłym roku. W maju 2005 r. postępowanie o udzielenie zamówienia zostało unieważnione. Okres współfinansowania tego projektu Phare upływał z dniem 15 grudnia 2005 r. W okresie od maja do grudnia 2005 r. nie przeprowadzono nowego postępowania.

2. Z wydatków w łącznej kwocie 3,0 mln zł na realizację 5 zadań, związanych z „Informatyzacją Służby Celnej w Polsce”, wykorzystano tylko 17,3%. Zadania te realizowane były w ramach współfinansowania projektu Phare 2003 004/379.02.01. Przeniesione z roku 2004 środki w kwocie 2,0 mln zł na sfinansowanie zadania „Wsparcie projektu przygotowujące zakontraktowanie usługi outsourcingowej dla sprzętu informatycznego i infrastruktury WAN” nie zostały wykorzystane. Świadczy to o niewystarczającym przygotowaniu zadania już na etapie planowania budżetu. Poziom wykonania wydatków na finansowanie pozostałych 4 zadań kształtował się w przedziale od 22,8% do 71,4%.
3. Nie zostały wykorzystane przez Centralę MF środki w łącznej kwocie 95,0 tys. zł, gdyż zostały zaplanowane w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej. Zadania te zostały zrealizowane ze środków budżetowych roku 2005.

Ponadto jako niecelowe należy ocenić ujęcie w planie finansowym Centrali MF na 2005 r. wydatków w kwocie 27,0 tys. zł na współfinansowanie zadań w ramach realizacji projektu Phare 2000 PL 0003.01 „Stworzenie zintegrowanego systemu katastralnego”. Finansowanie tych zadań zostało ujęte w planie wydatków niewygasających z upływem roku 2004 i w ramach tego planu zrealizowane.

Zobowiązania

Zobowiązania w tej części i ich skutki prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Stan na koniec grudnia		3:2
	2004 r.	2005 r.	
	tys. zł		%
1	2	3	4
1. Zobowiązania ogółem, z tego:	235.835	257.117	109
2. Zobowiązania wymagalne, z tego:	3.627	216	6
§4300-zakup usług pozostałych	53	2	4
§4550-szkolenia członków korpusu służby cywilnej	7	-	-
§4610-koszty postępowania sądowego	0	214	-
§6050-wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	66	-	-
§6060-wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	3.501	-	-
3. Naliczone odsetki (ogółem)	-	-	-

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2005 r. wyniosły 257,1 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2004 r. wzrosły o 9,0%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 216 tys. zł, tj. 6% stanu zobowiązań z roku 2004. Z łącznej kwoty zobowiązań

wymagalnych 99,1% (214 tys. zł) stanowiły zobowiązania Urzędu Skarbowego Łódź-Polesie, z tytułu kosztów toczącego się postępowania sądowego w sprawie spornego zobowiązania na rzecz Zakładu Drogownictwa i Inżynierii w Łodzi za parkowanie pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa.

W 2005 r. dokonano pełnej spłaty zobowiązań wymagalnych z roku 2004 w kwocie 3,6 mln zł.

3.3.3. Dotacje

Wydatki w grupie dotacje w kwocie 72,1 mln zł zaplanowano w dziale 550 – Hotele i restauracje, rozdziale 55003 – Bary mleczne – 18,0 mln zł oraz w dziale 758 – Różne rozliczenia, rozdziale 75823 – Partie polityczne – 54,1 mln zł. Wydatki te w trakcie roku budżetowego zmniejszono do kwoty 24,7 mln zł i przeznaczono na:

- a) dotacje podmiotowe dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców – 6,5 mln zł, w tym:
 - dla partii politycznych i komitetu wyborczego wyborców za uzyskane mandaty w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w 2004 r. – 6,3 mln zł; dotacje zostały wypłacone 7 lutego 2005 r.⁵⁹: Platformie Obywatelskiej (1,7 mln zł), Lidze Polskich Rodzin (1,2 mln zł), Prawu i Sprawiedliwości (811,3 tys. zł), Samoobronie Rzeczypospolitej Polskiej (695,4 tys. zł), Sojuszowi Lewicy Demokratycznej (515,8 tys. zł), Unii Wolności (463,6 tys. zł), Polskiemu Stronnictwu Ludowemu (463,6 tys. zł), Komitetowi Wyborczemu Wyborców Socjaldemokracji Polskiej (347,7 tys. zł) i Unii Pracy (63,7 tys. zł)⁶⁰;
 - dla partii politycznych i komitetu wyborczego wyborców za każdy mandat senatora uzyskany w wyborach uzupełniających do Senatu RP przeprowadzonych w 2005 r. – 260,9 tys. zł; dotacje zostały wypłacone: Unii Wolności za dwa mandaty (41,7 tys. zł i 51,9 tys. zł), Lidze Polskich Rodzin (42,9 tys. zł), Platformie Obywatelskiej (29,4 tys. zł), Sojuszowi Lewicy Demokratycznej (43,2 tys. zł) oraz Komitetowi Wyborczemu Wyborców Kazimierza Jaworskiego „Dolina Strugu” (51,8 tys. zł)⁶¹.

⁵⁹ Wypłaty dokonano na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do uzyskania dotacji oraz o liczbie uzyskanych mandatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w terminie określonym w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (DzU nr 25 poz. 219 – w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów, tj. do 13 marca 2005 r. Wybory odbyły się 13 czerwca 2004 r.

⁶⁰ Wysokość dotacji została ustalona przez PKW na podstawie art. 100 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego..

⁶¹ Wysokość dotacji podmiotowych została ustalona przez PKW na podstawie art. 128 ust. 2 i ust. 3 Ordynacji wyborczej. Wypłaty dokonano na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej

W planie wydatków na 2005 r. przewidziano na dotacje dla partii politycznych kwotę 54,1 mln zł, wykorzystano 6,5 mln zł (w rozdziale 75823 paragraf 2580). Minister Finansów dokonał w listopadzie 2005 r. blokady wydatków w kwocie 47,6 mln zł. Działania te były celowe, gdyż w planie wydatków na 2005 r. uwzględniono wydatki na powyższy cel, przy założeniu, że wybory do Sejmu i Senatu odbędą się wiosną 2005 r. Wybory odbyły się we wrześniu 2005 r., dotacja podmiotowa jest wypłacana w terminie 6 miesięcy od dnia stwierdzenia ważności wyborów.

b) dotacje przedmiotowe:

- dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – na dopłaty zaplanowano 18,0 mln zł, wykorzystano 98,3% (17,7 mln zł). Z dotacji tych korzystało średnio 141 barów.
- rekompensaty wypłacane zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe – 88,8 tys. zł. Łącznie wypłacono 8 przedpłat, z tego 6 na samochody Fiat 126p i 2 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.

3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Zatrudnienie i wynagrodzenia prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

o uprawnionych do uzyskania dotacji oraz liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy, tj. stosownie do art. 128 ust. 7 Ordynacji wyborczej.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2004 r.			Wykonanie 2005 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ⁶²	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		Osoby	tys. zł	zł	Osoby	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe ⁶³	65.049	2.526.430	3.237	65.351	2.969.287	3.786	117,0
1.1	Dział 750 – Administracja publiczna, w tym wg statusu:	1.479	38.544	2.172	1.594	47.945	2.507	115,4
	01 osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń	9	1.540	14.258	9	1.387	12.843	90,1
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	49.692	1.918.642	3.218	50.004	2.334.382	3.890	120,9
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	13.868	567.629	3.411	13.738	585.486	3.551	104,1
	08 funkcjonariusze Służby Celnej	1	75	6.258	1	87	7.250	115,9
	10 żołnierze i funkcjonariusze							
1.1.1	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	1.946	128.037	5.483	2.179	160.832	6.151	112,2
	01	2	306	12.750	140	5.150	3.065	25,4
	02	9	1.540	14.259	9	1.387	12.844	90,1
	03	1.706	111.359	5.440	1.798	137.603	6.378	117,2
	08	228	14.757	5.394	231	16.605	5.990	111,1
	10	1	75	6.250	1	87	7.283	116,5
1.1.2	Rozdział 75008 – Izby skarbowe, w tym	3.881	153.321	3.292	3.933	187.084	3.964	120,3
	01	176	4.667	2.210	171	5.460	2.661	120,4
	03	3.705	148.655	3.344	3.762	181.624	4.023	120,2
1.1.3	Rozdział 75009 – Urzędy skarbowe, w tym:	38.288	1.318.997	2.871	38.422	1.627.162	3.529	123,0
	01	754	17.261	1.908	769	20.835	2.258	118,3
	03	37.534	1.301.736	2.890	37.653	1.606.327	3.555	123,0
1.1.4	Rozdział 75010 – Urzędy kontroli skarbowej	5.374	296.478	4.597	5.415	341.636	5.258	114,5
	01	280	8.086	2.407	268	8.639	2.686	111,6
	03	5.094	288.392	4.718	5.147	332.997	5.391	114,4
1.1.5	Rozdział 75013 – Izby celne i urzędy celne, w tym	15.560	629.597	3.372	15.402	652.573	3.531	104,7
	01	267	8.225	2.567	246	7.861	2.663	103,7
	03	1.653	68.500	3.453	1.649	75.831	3.832	111,0
	08	13.640	552.872	3.378	13.507	568.881	3.510	103,9

⁶² Zgodnie z przepisami rozdziału 16 § 30 ust. 1 pkt. 11 rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 4010 – 4050 i 4070 klasyfikacji budżetowej).

⁶³ Wykonanie – bez pracowników interwencyjnych (w 2005 r., ze 119 pracownikami interwencyjnymi w urzędach skarbowych, przeciętne zatrudnienie wyniosło 38.541 osób, a wynagrodzenia wyniosły 1.627.445 tys. zł, w tym interwencyjne – 284 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 2005 r. wyniosło ogółem 65.351 osób. W porównaniu do 2004 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 302 osoby, tj. o 0,5%. Różnica pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem (1.738 osób) zmniejszyła się w porównaniu do roku 2004 o 60 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2005 r. wyniosło 3.786 zł. W porównaniu do 2004 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 17%. Wzrost wynagrodzeń wynika z ustawowej 3-procentowej podwyżki i włączenia do wynagrodzeń wcześniej płaconych premii i nagród ze środków specjalnych.

Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z uwzględnieniem wypłat ze środków specjalnych w latach 2004-2005 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie ⁶⁴	Wynagrodzenia 2004 r.**		Wynagrodzenia 2005 r.**		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	1.946*	6.232	2.179*	6.151	98,7
1.1.	Budżet	128.037	5.483	160.832	6.151	112,2
1.2.	Wynagrodzenia ze środków specjalnych	17.486	749	-	-	-
2.	75008 Izby skarbowe	3.881*	3.824	3.933*	4.033	105,5
2.1.	Budżet	153.321	3.292	187.084	3.959	120,0
2.2.	Wynagrodzenia ze środków specjalnych	25.629	532	3.265	69	13,0
3.	75009 Urzędy skarbowe***	38.288*	3.578	38.422*	3.591	100,4
3.1.	Budżet	1.318.997	2.871	1.627.162	3.529	122,9
3.2.	Wynagrodzenia ze środków specjalnych	324.956	707	28.400	62	8,8
4.	75010 Urzędy kontroli skarbowej	5.374*	5.601	5.415*	5.361	95,7
4.1.	Budżet	296.478	4.597	341.636	5.258	114,4
4.2.	Wynagrodzenia ze środków specjalnych	64.771	1.004	6.724	103	0,1
5.	75013 Izby celne i urzędy cłde	15.560*	3.424	15.402*	3.534	103,2
5.1.	Budżet	629.597	3.372	652.573	3.531	104,7
5.2.	Wynagrodzenia ze środków specjalnych	9.847	53	611	3	5,7
6.	Razem	65.049*	3.804	65.351*	3.836	100,8
6.1.	Budżet	2.526.430	3.237	2.969.287	3.786	117,0
6.2.	Wynagrodzenia ze środków specjalnych	442.689	567	39.000	50	8,8

* zatrudnienie (bez pracowników interwencyjnych)

** wynagrodzenia z budżetu państwa wg Rb-70, wynagrodzenia ze środków specjalnych wg Rb-32 w okresie styczeń - czerwiec 2005 r.

*** w 2005 r. wypłacono wynagrodzenia z dochodów własnych – prowizje – 108.870 tys. zł (wg Rb-34), tj. 236 zł przeciętnie na jednego zatrudnionego. Łączne wynagrodzenie w urzędach skarbowych (budżet, środki specjalne i prowizje z dochodów własnych) w 2005 r. wyniosły 1.764.432 tys. zł, tj. 3.827 zł przeciętnie na jednego zatrudnionego).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2005 r., wypłacone łącznie ze środków budżetowych, środków specjalnych i dochodów własnych⁶⁵ wyniosło 3.975 zł⁶⁶. W porównaniu do 2004 r. wzrosło

⁶⁴ W pierwszym półroczu 2005 r. wypłacono wynagrodzenia ze środków specjalnych za IV kwartał 2004 r.

⁶⁵ z dochodów własnych wypłacane mogły być w urzędach skarbowych wynagrodzenia prowizyjne dla pracowników wykonujących egzekucję administracyjną należności pieniężnych wraz z należnymi

ono o 4,5%. Najwyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wypłacono w Centrali Ministerstwa Finansów – 6.151 zł (nie było wypłat ze środków specjalnych) oraz w urzędach kontroli skarbowej – 5.361 zł (w tym 103 zł ze środków specjalnych). Najniższe przeciętne wynagrodzenie brutto otrzymywali pracownicy izb i urzędów celnych (3.534 zł).

Udział środków specjalnych w wynagrodzeniach ogółem w jednostkach budżetowych podległych Ministrowi Finansów w 2005 r. wyniósł 1,3% (w 2004 r. – 14,9%), w tym: w izbach skarbowych (1,7%), w urzędach skarbowych (1,7%), w urzędach kontroli skarbowej (1,9%) w izbach i urzędach celnych (0,1%).

W 2005 roku wypłacono 8,2 tys. zł nagród z funduszy motywacyjnych, w tym: 2,1 tys. zł pracownikom izb i urzędów celnych oraz 6,1 tys. zł pracownikom urzędów kontroli skarbowej.

3.4. Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych

3.4.1. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze

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

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2004 r.	2005r.			5:4	5:2
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	tys. zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
I. Zakłady budżetowe						
1. Przychody	10 570	10 250	11 340	11 931	105,2	112,9
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	10 431	10 342	11 425	11 973	104,8	114,8
3. Wpłaty do budżetu	0	0	0	2	-	-
II. Gospodarstwa pomocnicze						
1. Przychody	44 476	17 762	21 468	21 302	99,2	47,9
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	45 108	17 752	21 418	21 059	98,3	46,7
3. Wpłaty do budżetu	44	0	0	139	-	315,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W części 19 w 2005 r. funkcjonowały 4 zakłady budżetowe oraz 12 gospodarstw pomocniczych. Z dniem 31 grudnia 2005 r. zostały zlikwidowane 2 gospodarstwa

nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi lub rentowymi i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym;

⁶⁶ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2005 r. wypłacone łącznie z budżetu i ze środków specjalnych (bez wypłat z dochodów własnych) wyniosło 3.863 zł.

pomocnicze. Zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze w latach 2004-2005 nie otrzymywały dotacji budżetowych.

Przychody zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wyniosły odpowiednio 11.931 tys. zł, 21.302 tys. zł i były w odniesieniu do zakładów budżetowych wyższe o 5,2%, a gospodarstw pomocniczych – niższe o 0,8% od kwoty planowanej (po zmianach). Wydatki wyniosły odpowiednio 11.973 tys. zł i 21.059 tys. zł. W zakładach budżetowych przekroczyły o 4,8% plan po zmianach, natomiast w gospodarstwach pomocniczych były o 1,7% niższe od kwoty planowanej (po zmianach). Wpłaty do budżetu dokonane przez gospodarstwa pomocnicze wyniosły 139 tys. zł i były ponad 3-krotnie wyższe od wpłat zrealizowanych w 2004 roku (44 tys. zł).

Zatrudnienie i wynagrodzenia w powyższych jednostkach prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp	Wyszczególnienie	Wykonanie 2004 r.			Wykonanie 2005 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełno zatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenie	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	118	3.196,9	2.257,7	120	3.523	2.446,6	108,4
2.	Gospodarstwa pomocnicze	363	10.383,9	2.383,8	158	4.665	2.460,6	103,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne zatrudnienie w zakładach budżetowych w 2005 r. wyniosło 120 osób i w porównaniu do 2004 r. było wyższe o 2 osoby, tj. o 1,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2005 r. wyniosło 2.446,6 zł i w porównaniu do 2004 r. (2.257,7 zł) wzrosło o 8,4%.

Przeciętne zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych w 2005 r. wyniosło 158 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2005 r. wyniosło 2.460,6 zł⁶⁷.

3.4.2. Rachunki dochodów własnych, fundusze motywacyjne

Dochody własne jednostek funkcjonujących w części 19 (wg łącznego sprawozdania Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych za okres od początku roku do końca IV kwartału 2005 r.)

⁶⁷ Dane w zakresie gospodarstw pomocniczych dla roku 2005 nie są porównywalne z rokiem 2004, w związku z likwidacją z dniem 31.12.2004 r. Zakładu Obsługi MF

wyniosły łącznie 395,1 mln zł, z tego: 394,3 mln zł – środki finansowe, o których mowa w art. 8a⁶⁸ ustawy o urzędach i izbach skarbowych, 778,4 tys. zł – dochody z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie; 7,6 tys. zł – dochody z opłat za udostępnienie dokumentacji przetargowej; 0,8 tys. zł – dochody ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej. Z rachunku dochodów własnych w 2005 r. wydatkowano 395,1 mln zł. Środki te (394,3 mln zł) przeznaczone zostały w urzędach skarbowych na wydatki związane z poborem podatków i prowadzeniem egzekucji administracyjnej, w tym na wynagrodzenia pracowników wykonujących egzekucję administracyjną należności pieniężnych.

Na rachunki funduszy motywacyjnych (wg sprawozdań Rb-FM o przepływach środków na rachunkach funduszu motywacyjnego) przekazano wpływy środków pieniężnych w łącznej kwocie 1.219,1 tys. zł, z rachunków wydatkowano 8,2 tys. zł, w tym:

- izby celne (16) zgromadziły środki w łącznej kwocie 1.209,8 tys. zł, wydatkowały – 2,1 tys. zł.
- urzędy skarbowe (3) pozyskały kwotę 2,1 tys. zł oraz urzędy kontroli skarbowej (2) – 7,2 tys. zł; w 2005 r. wypłaty dokonano w UKS w Rzeszowie w kwocie 6,1 tys. zł.

Na rachunkach bankowych na koniec 2005 r. pozostały środki funduszy w łącznej kwocie 1.210,9 tys. zł.

3.5. Inne ustalenia kontroli

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) uwzględnianie przy planowaniu dochodów realnych skutków efektywności pracy organów podatkowych oraz wypracowania skutecznych metod planowania dochodów dla podatku od gier i poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych,

⁶⁸ Zgodnie z art. 79 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw wyodrębnione rachunki środków specjalnych, na których gromadzone były środki finansowe, o których mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, stały się wydzielonymi rachunkami dochodów własnych właściwych urzędów skarbowych, przejmując jednocześnie środki finansowe, należności i zobowiązania dotychczasowych środków specjalnych. W art. 8a. 1. określono, że środki pochodzące z pobieranej od wierzycieli opłaty komorniczej oraz opłat za czynności egzekucyjne urzędów skarbowych i opłaty manipulacyjnej przeznacza się na wydatki związane z poborem podatków i prowadzeniem egzekucji administracyjnej, na wynagrodzenia prowizyjne pracowników urzędów skarbowych wykonujących egzekucję administracyjną należności pieniężnych oraz na finansowanie przedsięwzięć usprawniających pobór podatków i egzekucję administracyjną.

- 2) zmniejszenie zaległości oraz poprawy efektywności egzekucji,
- 3) wprowadzenie monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa oraz ograniczenia ponoszonych kosztów błędnych decyzji,
- 4) rzetelne przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówień publicznych,
- 5) doprecyzowanie upoważnień udzielonych dyrektorom departamentów do podejmowania decyzji w zakresie realizacji zamówień publicznych,
- 6) ograniczenie tytułów i zakresu wydatków zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego,
- 7) przeprowadzenie kontroli w jednostkach, które nie zrealizowały planowanych wpłat ze środków specjalnych oraz dokonanie zaległej wpłaty,
- 8) sporządzanie 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:

- 9) 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,
- 10) poprawę terminowości przekazywania dokumentów finansowo-księgowych,

Ustalenia kontroli wykazały, że spośród sformułowanych 10 wniosków pokontrolnych, w pełni zrealizowano 4⁶⁹ wnioski (**nr 5, 6, 7, 9**), tj.:

- uaktualniono (w październiku 2005 r.) upoważnienia do podejmowania decyzji i zaciągania zobowiązań finansowych, wynikających z realizacji planu finansowego i rzeczowego określonego dla dysponenta środków finansowych w Ministerstwie Finansów, w tym wszelkich decyzji i czynności kierownika zamawiającego w zakresie zamówień publicznych realizowanych w Ministerstwie Finansów (ściśle określono zakres wykonywanych czynności oraz ramy, w jakich osoba upoważniona może ich dokonywać, zakazano występowania jednocześnie w charakterze osoby akceptującej, jak i zatwierdzającej pracę komisji przetargowej) (wniosek nr 5),
- zmniejszono kwoty wydatków niewygasających z upływem 2005 roku (39,8 mln zł) w stosunku do 2004 r. (117,4 mln zł) (wniosek 6);

⁶⁹ 3 wnioski (nr 5, 6, 7) skierowane do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu część 19, jeden wniosek (nr 9) po kontroli wykonaniu budżetu cz. 19- Centrala MF skierowany do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

- dokonano rozliczenia jednostek z zaległych wpłat ze środków specjalnych, tj. „funduszu prowizyjnego” oraz ustalono przyczyny i okoliczności zrealizowania tych wpłat po terminie (wniosek 7);
- operacje gospodarcze dotyczące danego roku wprowadzane były do ewidencji księgowej na bieżąco (wniosek 9).

Ustalenia kontroli wykazały, że 3 wnioski zostały zrealizowane częściowo lub znajdują się w trakcie realizacji (**nr 4, 8, 10**).

Minister Finansów, wprowadzoną w grudniu 2005 r. zmianą rozporządzenia z 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁷⁰ określił zasady dokonywania w okresie do 20 stycznia zwrotów podatku od towarów i usług w ciężar roku poprzedniego. Rozporządzeniem z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷¹ przedłużony został dla dysponenta części 19 termin dla sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) do dnia 2 marca oraz określone zostały odrębnie zasady jego tworzenia. Sprawozdanie roczne Rb-27 sporządzone 2 marca 2006 r. zawierało kwoty dochodów budżetu państwa zrealizowane przez organy podatkowe, a sprawozdania Rb-N oraz Rb-Z zostały sporządzone terminowo. Jednak nadal nie zostały podjęte działania w zakresie wprowadzenia podstaw do dokonywania korekt mających doprowadzić do zgodności kwot wykazywanych w sprawozdawczości budżetowej z kwotami na centralnym rachunku budżetu państwa wraz z uwzględnieniem kategorii wpływów do wyjaśnienia (wniosek nr 8).

Wniosek w sprawie specyfikacji istotnych warunków zamówień (nr 4) – w Ministerstwie Finansów zmieniona została wewnętrzna instrukcja w zakresie zamówień publicznych. W nowej instrukcji z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów oraz trybu pracy komisji przetargowej powoływanej w Ministerstwie Finansów ds. przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a także innych zamówień finansowanych ze środków publicznych, m.in. zindywidualizowano odpowiedzialność poszczególnych członków komisji; wprowadzono obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach komisji przetargowych obserwatora, będącego pracownikiem Biura Audytu Wewnętrznego, posiadającego uprawnienia audytora wewnętrznego (o udzielenie zamówienia, którego

⁷⁰ Rozporządzenie z 28 grudnia 2004 r. (DzU nr 285, poz. 2854) zmienione rozporządzeniem z dnia 5 grudnia 2005 r. (DzU nr 242, poz. 2042).

⁷¹ DzU nr 170, poz. 1426.

wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość 130.000 euro oraz innych, o ile Dyrektor Generalny tak postanowi). Zobowiązano obserwatora do informowania Dyrektora Generalnego o rozstrzygnięciach komisji przetargowej stanowiących naruszenie prawa, bądź też mogących skutkować jego naruszeniem. W formie wytycznych nałożono na właściwą rzeczowo komórkę organizacyjną obowiązek szczegółowego opracowania opisu przedmiotu zamówienia (komórka merytoryczna zobowiązana została do dokonania szczegółowej analizy tego przedmiotu z wyczerpującym uzasadnieniem).

Podjęmowane przez Ministerstwo Finansów działania zmierzające do terminowego przekazywania dokumentów finansowo-księgowych do Wydziału Księgowości i Płac (wystosowanie w dniu 14 czerwca 2005 r. pisma dyscyplinującego skierowanego do wszystkich departamentów) nie dały oczekiwanych rezultatów, gdyż na podstawie przeglądu analitycznego dokumentów księgowych stwierdzono uchybienia w 83 dowodach źródłowych na łączną kwotę 131,8 tys. zł (z 9.496 dokumentów na łączną kwotę 67,6 mln zł) – wniosek nr 10 jest w trakcie realizacji.

Nie można uznać za zrealizowane pozostałych wniosków (nr 1, 2, 3).

Na koniec 2005 r. w porównaniu do roku 2004 nastąpił dalszy wzrost zaległości podatkowych oraz dalsze pogorszenie efektywności egzekucji, dlatego nadal aktualny pozostaje wniosek nr 2.

Nie został także zrealizowany wniosek nr 3. Ministerstwo Finansów nie posiada informacji o przyczynach przedawnień zaległości na poszczególnych etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego ani o skali i przyczynach uchylanych decyzjach podatkowych. Poza jednorazową akcją przeprowadzoną w I kwartale 2005 r., zobowiązującą dyrektorów izb skarbowych do złożenia informacji o liczbie, wartości i przyczynach przedawnionych spraw oraz ogólnymi informacjami z bazy danych WHTAX o kwotach przedawnień w poszczególnych rodzajach podatków nie podejmowano żadnych innych decyzji.

Na przykładzie wykonania budżetu roku 2005 nie można jeszcze w pełni ocenić, czy został zrealizowany wniosek pokontrolny nr 1, gdyż dotyczył on sfery planowania dochodów⁷². Po raz kolejny w 2005 r. wystąpiły istotne różnice pomiędzy planem i wykonaniem. NIK natomiast nie wnosi uwag do przyjętych założeń w zakresie skutków finansowych wynikających z poprawy efektywności pracy aparatu skarbowego⁷³.

⁷² Został skierowany do Ministra Finansów już w trakcie realizacji budżetu roku 2005.

⁷³ Do ustawy budżetowej na 2005 r. założono dodatnie skutki finansowe dla dochodów z podatku od towarów i usług (na kwotę ok. 1.551 mln zł).

Wykorzystanie środków pochodzących z UE i innych źródeł zagranicznych

Ministerstwo Finansów w 2005 r. było beneficjentem 11 programów Phare, dysponowało środkami Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego oraz Funduszu Schengen. Ponadto uczestniczyło w realizacji 25 projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, 3 projektów w ramach Transition Facility, a także realizowało pięć umów grantów z różnych źródeł zagranicznych. Na współfinansowanie i prefinansowanie zadań realizowanych ze środków bezzwrotnych Unii Europejskiej, w ramach programów przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych oraz z innych źródeł zagranicznych wydatkowano środki w kwocie 31,4 mln zł, tj. 90,7% planu. Faktycznie poniesione wydatki (z wyłączeniem wydatków niewygasających – 18,6 mln zł) stanowiły tylko 31,5% planu. Niski poziom wykorzystania tych środków to m.in. długotrwałe procedury udzielania zamówień publicznych oraz niewystarczające przygotowanie niektórych projektów już na etapie planowania budżetu.

Opóźnienia w realizacji programów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej mogą skutkować utratą lub koniecznością zwrotu już wydatkowanych kwot otrzymanych w ramach pomocy przedakcesyjnej. Na przykład:

- prowadzone przez Jednostkę Finansująco-Kontraktującą „Fundusz Współpracy” postępowanie przetargowe na „Opracowanie i wdrożenie kompleksowego Systemu Hurtowni Danych i Danych Referencyjnych Celnych i Podatkowych dla Służby Celnej – CESAR”, współfinansowane w ramach Phare 2003/004/379/02.01 w październiku 2005 r. zostało unieważnione. W związku z upływem okresu kontraktacji Phare 2003 (30 listopada 2005 r.) nie było możliwe przeprowadzenie nowego postępowania przetargowego. Tym samym nie zostanie wykorzystane 6,1 mln euro, tj. 60,8% środków z UE alokowanych na ten projekt;
- brak wydatków na współfinansowanie zadania realizowanego w ramach projektu Phare 2001 PL 0102.07 „Przygotowanie i modernizacja polskiej administracji celnej do działania jako przyszły członek UE” skutkować może koniecznością zwrotu do Komisji Europejskiej wydatkowanej z funduszu Phare 2001.02.07 kwoty 8,5 mln euro. Trwająca od 2003 r. procedura przetargowa zakończyła się w październiku 2005 r. unieważnieniem postępowania na realizację zadania, a Komisja Europejska nie wyraziła zgody na przedłużenie okresu współfinansowania, który upłynął 15 grudnia 2005 r.

Ponadto NIK zwraca uwagę na niski stopień wykorzystania przez Centralę MF środków bezzwrotnych pochodzących z różnych źródeł zagranicznych – uzyskanych na

podstawie 5 umów grantów. W przypadku dwóch umów⁷⁴, których termin realizacji upłynął z końcem roku 2005, wykorzystano tylko 38,3% kwoty przewidzianej do wydatkowania (430,8 tys. euro). Ponadto cztery⁷⁵ umowy nie zostały zgłoszone od ustawy budżetowej na rok 2005, chociaż termin zawarcia dwóch pozwalał na takie zgłoszenie.

3.6. Ustalenia innych kontroli

W II półroczu 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Finansów oraz 48 urzędach skarbowych kontrolę realizacji przez urzędy skarbowe dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług w roku 2004 i I półroczu 2005 r.

Kontrola wykazała, iż pobór podatku od towarów i usług na ogół przebiegał prawidłowo. Zwroty VAT przez większość skontrolowanych urzędów skarbowych realizowane były w sposób nie budzący zastrzeżeń i terminowo. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim znacznego wzrostu zaległości netto oraz zmniejszenia skuteczności ich egzekwowania.

W opinii NIK wielkość i tempo wzrostu zaległości netto w VAT oraz pogorszenie wskaźnika ściągальności wskazują na konieczność poprawy sprawności działania służb skarbowych. Wzrost zaległości podatkowych w 2004 r., poza przyczynami obiektywnymi takimi jak przypisy należności podatkowych na podstawie decyzji pokontrolnych, był w znacznej mierze skutkiem ich opieszałego egzekwowania, a nawet zaniechania czynności windykacyjnych. W 24 spośród 48 skontrolowanych urzędów skarbowych nie podjęto lub nie kontynuowano czynności windykacyjnych w stosunku do należności wymagalnych wynoszących co najmniej 16,4 mln zł, co stanowiło 1,6% zaległości netto odnotowanych w tych urzędach. W 2 urzędach skarbowych brak działań zabezpieczających i egzekucyjnych był przyczyną przedawnienia się należności z tytułu podatku od towarów i usług w łącznej kwocie 691,6 tys. zł. Przede wszystkim z tych powodów Najwyższa Izba Kontroli w 5 urzędach skarbowych negatywnie oceniła prawidłowość i terminowość windykacji zaległości w VAT.

Pozytywnie oceniono, pomimo wciąż występujących problemów interpretacyjnych, wprowadzone ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, nowe

⁷⁴ Umowa grantu Zwalczenie oszustw narażających interesy finansowe UE (Polska) nr 2004/098-380 oraz Umowy grantu Zwalczenie oszustw finansowych narażających interesy finansowe UE (Polska) nr 2003/074-856.

⁷⁵ Oprócz ww. których termin realizacji upłynął z końcem roku 2005, tj. Projekt OLAF/2005/047 (Program Herkules) – „cykliczne wielonarodowe warsztaty dotyczące przeciwdziałania przestępczości finansowej” Grant GA OLAF 2005/007 (Program Herkules).

uregulowania prawne dostosowujące unormowania polskie do wymogów unijnych. Zarówno Minister Finansów, jak i podległe mu organy, podejmowali zakrojone na szeroką skalę działania zmierzające do zapewnienia jednolitości stosowania przepisów ustawy o VAT.

Proces rejestracji przez urzędy skarbowe podatników deklarujących dokonywanie transakcji wewnątrzwspólnotowych na ogół przebiegał sprawnie. Rejestracja podatników VAT/UE w okresie kwiecień – maj 2004 r. trwała średnio 3-4 dni. O ile, w skontrolowanych urzędach skarbowych, proces rejestracji podatników VAT (VAT-UE) przebiegał w miarę sprawnie, o tyle terminowość aktualizacji danych rejestracyjnych (w tym także polegająca na wykreśleniu z ewidencji podatników VAT) w 26 urzędach wywołała zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli.

NIK nie stwierdziła wprowadzić nieprawidłowości w funkcjonowaniu polskiej aplikacji Systemu Wymiany Informacji o VAT (VIES), jednak wyniki kontroli wskazują, że urzędy skarbowe nie wykorzystują w pełni możliwości systemu. W 38 ze skontrolowanych urzędów skarbowych komunikaty o niepotwierdzonej aktywności numerów identyfikacyjnych oraz komunikaty o rozbieżnościach pomiędzy danymi wykazywanymi w deklaracjach VAT – 7 oraz informacjach podsumowujących nie były generowane lub robiono to ze znacznym opóźnieniem. Podobnie sytuacja wyglądała z wyjaśnianiem rozbieżności.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli w 2005 roku przeprowadziła kontrolę Ministerstwa Finansów w zakresie prawidłowości ujęcia i wykorzystania wydatków niewygasających 2004 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Kontrolą objęto zadania, dla których termin realizacji upłynął 30 czerwca 2005 r. NIK negatywnie oceniła tworzenie przez Ministra Finansów wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2004 dla części 19. W wykazie tym umieszczone zostały zadania, których stopień zaawansowania nie pozwalał na ich wykonanie w terminie do 30 czerwca 2005 r. Ze środków w kwocie 36,9 mln zł na wykonanie 11 zadań, wykorzystano zaledwie 12,1 mln zł, tj. 32,7%. W niewielkim stopniu zostały wykorzystane środki przewidziane na dwa największe zadania, tj.:

- wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa (24,9 mln zł),
- audyt systemów informatycznych przeprowadzany w ramach certyfikacji i potwierdzania rachunków jednostek zaangażowanych w przepływ środków pochodzących z Unii Europejskiej (1,1 mln zł).

W pierwszym przypadku z planowanej kwoty wykorzystano jedynie 1,9 mln zł na zakupy licencji do baz danych, a 3,7 mln zł w sposób uzasadniony przeniesiono do wykazu wydatków niewygasających. Natomiast niecelowe było m.in. umieszczenie wydatków, z terminem realizacji do 30 czerwca 2005 r., na pozostałą kwotę 19,3 mln zł. Główną przyczyną niewykorzystania tych środków było ustalenie nierealnego terminu wykonania zadania. Do zakończenia kontroli (wrzesień 2005 r.) nie została nawet przygotowana specyfikacja istotnych warunków zamówienia na zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz zlecenie na okres 3 lat usług hotelingu⁷⁶, administracji, utrzymania i rozwoju infrastruktury sprzętowej oraz oprogramowania do uruchomienia informatycznego systemu obsługi budżetu państwa na kwotę 19 mln zł. Kolejne zmiany dotyczące zakresu przedmiotu zamówienia dokonywane były jeszcze w czerwcu 2005 r.

W ramach drugiego zadania planowano przeprowadzenie audytu Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) i systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). W ocenie NIK niecelowe było umieszczenie tych zadań w wykazie wydatków niewygasających, z terminem realizacji do 30 czerwca 2005 r. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, audyt systemu IACS mógł być przeprowadzony nie wcześniej niż po zakończeniu roku obrachunkowego, przypadającego na 15 października 2005 r. W przypadku systemu SIMIK (realizowanego od 2002 r.) audyt mógł być przeprowadzony dopiero po zakończeniu prac wdrożeniowych, co z uwagi na istotne opóźnienia było niemożliwe w I półroczu 2005 r.

W II półroczu 2005 r. NIK przeprowadziła kontrolę Ministerstwa Finansów w zakresie likwidacji środków specjalnych „administracja celna” i „inspekcja celna” oraz utworzenia i funkcjonowania nowych form gospodarowania środkami publicznymi w I półroczu 2005 r. – nie stwierdzając nieprawidłowości.

⁷⁶ Usługa świadczona przez wyspecjalizowane firmy polegająca na udostępnianiu usługobiorcy serwerowi wraz z infrastrukturą sieciową w celu umieszczenia w niej serwerów usługobiorcy.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2005 r. przeprowadzono, podobnie jak w latach ubiegłych, w trzech płaszczyznach, odpowiadających kontroli:

- rzetelności ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości budżetowej,
- prawidłowości wykonania budżetu państwa,
- 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 rzetelności ewidencji finansowo-księgowej oparto o statystyczny dobór próby dowodów poddanych kontroli, a kontrolę dochodów o niestatystyczny dobór próby.

Poprawność i kompletność ksiąg rachunkowych oraz prawidłowość sprawozdań oceniono zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych⁷⁷, na podstawie badania:

- a) systemu rachunkowości i kontroli finansowej – organizacja systemu,
- b) skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej („badanie zgodności”) - poprawność formalna ewidencji dowodów i zapisów księgowych

⁷⁷ Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF), Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI.

oceniana na podstawie badania próby dowodów (badanie prowadzone było niezależnie od wyniku oceny ryzyka kontroli),

- c) „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) prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych – zgodność sprawozdań z ewidencją księgową.

Badanie zgodności i wiarygodności przeprowadzono na próbie dowodów i zapisów księgowych wybranych spośród zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności (z wyłączeniem list płac), a przeniesionych do ksiąg rachunkowych w roku 2005, zwanego dalej „populacją objętą badaniem”.

Wyniki badania w postaci wykrytych i ekstrapolowanych kwot nieprawidłowości odniesione zostały do ogółu wydatków kontrolowanej jednostki podlegających ocenie, zwanych dalej „populacją objętą oceną”.

Próbę do badania zgodności i wiarygodności stanowiły zapisy księgowe wylosowane techniką monetarną, tj. z prawdopodobieństwem wyboru proporcjonalnym do wartości transakcji, a 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 badania, na poziomie 5%.

Badanie zgodności przeprowadzone zostało w kategoriach jakościowych (prawidłowość/nieprawidłowość) i dotyczyło strony formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji, natomiast badanie wiarygodności dotyczyło prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych.

Wyniki badania próby były ekstrapolowane w kategoriach:

- proporcji wartości dowodów zawierających nieprawidłowości o charakterze formalnym do łącznej wartości populacji objętej oceną (badanie zgodności),
- łącznej kwoty nieprawidłowości w księgach rachunkowych znajdujących odbicie w sprawozdawczości budżetowej bieżącej i rocznej (badanie wiarygodności).

Uzyskane wyniki porównywano z dopuszczalną wartością nieprawidłowości (próg istotności), wynoszącą dla:

- nieprawidłowości formalnych (badanie zgodności) – 5% wartości populacji objętej oceną,
- badania wiarygodności w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej – 0,75% wartości populacji objętej oceną,
- badania wiarygodności w odniesieniu do sprawozdań rocznych – 0,5% wartości populacji objętej oceną.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się:

1. Kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 74.819,2 tys. zł, w tym:
 - wprowadzenie do sprawozdania rocznego Rb-27 dysponenta części 19 kwoty 74.707,1 tys. zł stanowiącej różnicę dochodów budżetu państwa,
 - 112,1 tys. zł – dotyczyło wprowadzenia 78 zapisów w miesiącu innym od tego, w którym nastąpiło zdarzenie gospodarcze udokumentowane tymi dowodami, co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą Centrali MF w zakresie stanu zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach miesięcznych sporządzonych na koniec marca, czerwca i września 2005 r.
2. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 54 tys. zł: poniesiono wydatki na prefinansowanie zadania realizowanego ze środków UE z rezerwy ogólnej, chociaż środki powinny być uruchomione zgodnie z przyjętą przez Ministerstwo Finansów procedurą w formie pożyczek (Centrala MF).
3. Inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 3.929,6 tys. zł, z tego:
 - niecelowe ujęcie w wykazie wydatków niewygasających kwoty 2.000 tys. zł przeniesionej do realizacji w 2005 r. na realizację zadania „Wsparcie projektu przygotowujące zakontraktowanie usługi outsourcingowej dla sprzętu informatycznego i infrastruktury WAN”,
 - nierzetelna (nieterminowa) zmiana planu finansowego Izby Celnej w Poznaniu (1.545,5 tys. zł),

- zawyżenie o 262,1 tys. zł wydatków (na realizację przez Centralę MF zadania „Wspólna Polityka Rolna – wynagrodzenie dla firmy KPMG – przeprowadzenie audytu akredytacyjnego”) przeniesionych do realizacji w 2006 r.,
- niewykorzystanie środków niewygasających z upływem 2004 r. w łącznej kwocie 95,0 tys. zł z powodu zaplanowania ich w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej (zadania te zostały zrealizowane ze środków budżetowych roku 2005),
- niecelowe ujęcie w planie finansowym Centrali MF na 2005 r. wydatków (27 tys. zł), które zostały przyjęte do wydatków niewygasających z upływem roku 2004 i zrealizowane w ramach tych wydatków.

W dniu 3 kwietnia 2006 r. NIK skierowała do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów – Sławomira Żałobki wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – Centrala Ministerstwa Finansów oraz wnioski pokontrolne.

W piśmie z 19 kwietnia 2006 r. Dyktor Generalny Ministerstwa Finansów przedstawił NIK informację o sposobie wykorzystania wniosków oraz o działaniach, jakie zostaną podjęte w celu ich wykonania.

W dniu 26 kwietnia 2006 r. NIK przekazała Wiceprezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Finansów – Pani Zycie Gilowskiej wystąpienie pokontrolne, zawierające ocenę wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wnioski pokontrolne.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Finansów pismem z 10 maja 2006 r. poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu zapewnienia wykonania wniosków.

1. Przy planowaniu wpłat z zysku na 2007 r. i lata następne Ministerstwo Finansów zamierza wykorzystywać informacje zawarte w bazie Poltax i Whtax, w tym celu przewiduje wystąpienie o uprawnienie do dostępu danych w hurtowni Whtax osoby zajmującej się problematyką wpłat z zysku oraz podjęcie działań mających na celu opracowanie raportów o wpłatach z zysku i zaległościach.
2. Począwszy od planu roku 2007 Ministerstwo Finansów planuje przyjęcie zasady ostrożnego planowania dochodów z tytułu podatku od gier, z jednoczesnym uwzględnianiem tendencji zmian zachodzących na rynku gier i zakładów wzajemnych. W zakresie poprawy prognoz dochodów niepodatkowych za istotne przyjęto

poszerzanie wiedzy o rzeczywistych procesach kształtujących strumienie tych dochodów. Za najefektywniejszą do tego drogę uznano wzmocnienie współpracy między departamentami ministerstwa.

3. W celu zmniejszenia zaległości oraz poprawy efektywności egzekucji Minister Finansów przekazał dla izb i urzędów skarbowych wytyczne do realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. Ponadto Ministerstwo Finansów monitoruje przyczyny powstawania zaległości z cła i podatku akcyzowego oraz czynności podejmowane przez izby celne w celu ich zmniejszenia.
4. Rozpoczęte zostały prace nad rozszerzeniem bazy Poltax i Whtax o informacje dotyczące przyczyn przedawnień należności budżetu państwa. Wdrożenie aplikacji Poltax i Whtax – rozszerzonej o przyczyny przedawnień należności budżetu państwa – Ministerstwo Finansów planuje na początek roku 2007. NIK zwraca uwagę, że wprowadzenie aplikacji dopiero w 2007 r. spowoduje, że Minister Finansów kolejny rok (2006 r.) nie będzie dysponował informacjami dotyczącymi przyczyn przedawnień należności budżetu państwa.
5. W Ministerstwie Finansów trwają prace nad opracowaniem nowych procedur inwestycyjnych. W 2006 r. przeprowadzona zostanie aktualizacja (opracowanego w styczniu 2004 r.) „Raportu o stanie techniczno-lokalowym jednostek organizacyjnych Ministerstwa Finansów”.
6. Ministerstwo Finansów w celu maksymalnego wykorzystania środków uzyskanych z UE i innych źródeł zamierza wzmocnić obsadę etatową w komórkach zajmujących się zagranicznymi środkami pomocowymi. W izbach celnych powołani zostali koordynatorzy do spraw programów pomocowych.

Kalkulacja oceny końcowej część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (Grupa II)

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 2004 roku.

Dochody budżetowe 164.032.437,9 tys. zł + dochody własne 395.132,8 tys. zł + wpływy na rachunkach funduszy motywacyjnych 1.219,1 tys. zł = 164.428.789,8 tys. zł (D)

Wydatki budżetowe 4.575.692 tys. zł + wydatki z dochodów własnych 395.132,8 tys. zł + wydatki z funduszy motywacyjnych 8,2 tys. zł = 4.970.833,0 tys. zł (W)

Łączna kwota G: 169.399.622,8 tys. zł

Waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,0293$

Waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,9707$

Z zastrzeżeniami zaopiniowano roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 19. Zastrzeżenia dotyczą trybu rozliczania różnicy dochodów budżetu państwa przekazanych na rachunek wpływów budżetowych i łącznej kwoty dochodów wykazanych w tym sprawozdaniu.

Opracowane przez izby skarbowe sprawozdania o wykonaniu dochodów przez organy podatkowe wykazały odmienne wielkości dochodów od zgromadzonych na rachunku bankowym budżetu państwa dla wpływów budżetowych. Różnica ta – zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów – to dochody pobrane przez urzędy skarbowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego z tytułu opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych, które w wyniku uchylenia decyzji zostały zwrócone podatnikom. W celu zapewnienia zgodności kwot wykazanych w sprawozdaniu z rachunkiem bankowym Ministerstwo Finansów, decyzją z dnia 22 marca 2006 r., zmniejszyło dochody w dziale 758, rozdziale 75815, § 298 – Wpływy do wyjaśnienia o kwotę 74.707,1 tys. zł.

Kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w sprawozdawczości – 74.707,1 tys. zł, tj. 0,05% dochodów⁷⁸ w cz. 19.

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna z nieprawidłowościami (3).

Nieprawidłowości w wydatkach:

⁷⁸ Łącznie dochody budżetowe, dochody własne oraz wpływy z funduszy motywacyjnych.

1. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 54 tys. zł: wydatki na prefinansowanie zadania realizowanego ze środków UE w wysokości 54 tys. zł poniesiono z rezerwy ogólnej, chociaż środki powinny być uruchomione zgodnie z przyjętą przez Ministerstwo Finansów procedurą w formie pożyczek.
2. Inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 3.929,6 tys. zł, z tego:
 - 2.000 tys. zł - niecelowe ujęcie w wykazie wydatków niewygasających. Zadanie „Wsparcie projektu przygotowujące zakontraktowanie usługi outsourcingowej dla sprzętu informatycznego i infrastruktury WAN” było niewystarczająco przygotowane na etapie zgłoszenia do finansowania z wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2004 (brak koncepcji jakie zadania ma spełniać to studium). Ponadto środki te okazały się zbędne. Z zaplanowanej łącznej kwoty 3,7 mln zł, umową objęto 0,2 mln zł. Zaplanowane w budżecie roku 2005 wydatki w wysokości 1,5 mln zł przeniesione zostały na realizację innego zadania – drugiego etapu tego projektu. Ponadto w roku 2005 niewykorzystana kwota 2 mln zł środków niewygasających przekazana na dochody budżetowe poprawiła wynik budżetu państwa za 2005 r.,
 - nierzetelna, nieterminowa zmiana planu finansowego Izby Celnej w Poznaniu w związku z realizacją zadania pn. „System wspomagający analizę ryzyka CEN-POLSKA”. Realizacja projektu została przekazana do IC w Poznaniu, a środki do momentu jego wykonania zabezpieczono w planie Departamentu ds. Informatyzacji Resortu (MF). Ministerstwo przekazało podległej jednostce (Izbie Celnej w Poznaniu), środki na sfinansowanie już zaciągniętych zobowiązań (po ich udokumentowaniu), dotyczących zadania nie ujętego w jej planie finansowym, a następnie dostosowano jej plan do faktycznych potrzeb. W rezultacie takich działań, plan finansowy Izby Celnej w Poznaniu został zmieniony (zwiększony o 1.545,5 tys. zł) dopiero 7 grudnia 2005 r., tj. po zawarciu umów z dostawcami i wystawieniu przez nich faktur za sprzęt i oprogramowanie dla ww. projektu. Izba Celną w Poznaniu zaciągnęła zobowiązania (zawarła umowy z dostawcami) na zadanie nie ujęte w jej planie finansowym,
 - nierzetelne ustalenie planu finansowego na realizację dwóch zadań⁷⁹ ujętych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia w sprawie wydatków niewygasających z upływem 2004 r. na łączną kwotę 95,0 tys. zł (środki nie zostały wykorzystane

⁷⁹ M.in. „Ocena i poprawa zdolności Narodowego Funduszu oraz jednostki wdrażającej ISPA w systemie decentralizacji zarządzania – EDIS”.

z powodu zaplanowania ich w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej).

Zadania zostały zrealizowane ze środków budżetowych roku 2005 (Centrala MF),

- w planie finansowym Centrali MF na 2005 r. ujęte zostały wydatki w kwocie 27,0 tys. zł, które przyjęte były do wydatków niewygasających z upływem roku 2004 i zrealizowane w ramach tych wydatków,
- do wykazu wydatków przeniesionych do realizacji w 2006 r. zgłoszone zostały wydatki na realizację zadania „Wspólna Polityka Rolna – wynagrodzenie dla firmy KPMG – przeprowadzenie audytu akredytacyjnego” przekraczające o 262,1 tys. zł faktyczne potrzeby.

3. Kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 112,1 tys. zł. Uchybienia dotyczące sprawozdawczości ustalone na podstawie przeglądu analitycznego zapisów księgowych w łącznej kwocie 112,1 tys. zł, dotyczyły wprowadzenia 78 zapisów w miesiącu innym od tego, w którym nastąpiło zdarzenie gospodarcze udokumentowane tymi dowodami, co stanowiło naruszenie art. 20 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie i wpływało na sprawozdawczość. Uchybienia te miały wpływ na sprawozdawczość bieżącą w zakresie stanu zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 sporządzonych na koniec marca, czerwca i września 2005 r.

Łączna kwota nieprawidłowości w wydatkach – 4.095,7 tys. zł, tj. 0,08% wydatków⁸⁰ w części 19.

Ocena częściowa wydatków: pozytywna z uchybieniami (4).

Wynik końcowy $Wk = 3 \times 0,9707 + 4 \times 0,0293 = 2,9121 + 0,1172 = 3,0293$.

Ocena końcowa: pozytywna z nieprawidłowościami – (3).

⁸⁰ Łącznie wydatki budżetowe, wydatki z dochodów własnych oraz z funduszy motywacyjnych.

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

