

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-4100-08-01/2011

Nr ewid. 87/2011/P10037/KBF

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Warszawa maj 2011 r.

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

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2010 roku
budżetu państwa w części 19
Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe**

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Waldemar Długolecki

Zatwierdzam:

Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, ...18..... maja 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	4
Cel i zakres kontroli	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
Ocena ogólna.....	7
Sprawozdawczość.....	7
Uwagi i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	12
Księgi rachunkowe.....	12
Budżet krajowy	12
Budżet środków europejskich	16
Wydatki w układzie zadaniowym	21
Inne ustalenia kontroli	23
Ustalenia innych kontroli.....	24
4. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH	29
5. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	32
Protokół.....	32
Wystąpienie pokontrolne.....	32
Finansowe rezultaty kontroli.....	36

ZAŁĄCZNIKI

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów – od 3 stycznia 2011 r. do 30 marca 2011 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę *Wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2010². Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów. W ocenie wykonania budżetu państwa w części 19 wykorzystane zostały także wyniki kontroli „Finansowanie zadań realizowanych przez urzędy kontroli skarbowej”³, przeprowadzonej w ośmiu urzędach kontroli skarbowej.

Kontrole przeprowadzone zostały zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem głównym środków budżetowych części 19 jest Minister Finansów. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w tej części było 452 dysponentów III stopnia, z tego 16 izb skarbowych, będących jednocześnie dysponentami II stopnia i 401 urzędów skarbowych, 16 urzędów kontroli skarbowej oraz 16 izb celnych, Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów⁵, a także powołane z dniem 1 października 2010 r. Centrum Przetwarzania Danych oraz utworzona z dniem 1 listopada 2010 r. państwowa jednostka budżetowa Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów⁶. W części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe” prezentowane są tylko niektóre dochody i wydatki związane z zadaniami należącymi do kompetencji Ministra Finansów, wydatki na funkcjonowanie centrali Ministerstwa, jednostek podległych Ministrowi Finansów (izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, izb i urzędów celnych) oraz wydatki na wypłatę dotacji i subwencji dla partii politycznych. Większość dochodów i wydatków, za realizację których

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

³ P/10/027 KBF 4101-04-00/2010.

⁴ Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁵ Pełni funkcję dysponenta III stopnia – za sprawy wynikające z zadań Dyrektora Generalnego związane z zapewnieniem funkcjonowania urzędu i warunków jego działania, w tym gospodarki finansowej oraz prowadzenia rachunkowości odpowiada centrala Ministerstwa Finansów.

⁶ Centrum utworzone zostało z wykorzystaniem mienia zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego prowadzącego Ośrodek Wypoczynkowo-Szkoleniowy „Bałtyk” w Jastrzębiej Górze oraz czterech zlikwidowanych zakładów budżetowych prowadzących ośrodki szkoleniowe, tj. Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości Ministerstwa Finansów w Białobrzegach, Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Muszynie i Otwocku.

odpowiada Minister Finansów została ujęta w odrębnych częściach budżetowych⁷, w tym w części 84 ujmowane są wydatki przeznaczone na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej obejmujące m.in. wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych, rolnych i cukrowych.

Izby skarbowe i urzędy skarbowe realizowały w 2010 r. zadania wynikające z ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych⁸. Struktura tych jednostek określona została zarządzeniami Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r.⁹ w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów Nr 13 i Nr 39 z dnia 21 września 2010 r.¹⁰

Urzędy kontroli skarbowej działały na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej¹¹, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji urzędów kontroli skarbowej¹² oraz statutu nadanego zarządzeniem nr 42 Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie nadania statutu urzędom kontroli skarbowej¹³. Naczelnym organem kontroli skarbowej jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS) jest organem wyższego stopnia nad dyrektorami urzędów kontroli skarbowej, którzy są organami kontroli skarbowej.

Izby celne (16) i funkcjonujące w ramach struktury izb urzędy celne (46) i oddziały celne (160) realizowały w 2010 r. zadania wynikające z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹⁴ oraz ustawy z 19 marca 2004 r. Prawo celne¹⁵. Administracja celna między innymi nalicza, pobiera i odprowadza do budżetu państwa należności z tytułu ceł oraz podatku akcyzowego. Ponadto funkcjonariusze i pracownicy administracji celnej realizują zadania wynikające ze sprawowania szczególnego nadzoru podatkowego nad obrotem towarami akcyzowymi. Struktura administracji celnej oraz zasięg terytorialny jednostek

⁷ W części 77 zostały ujęte dochody podatkowe pobierane przez urzędy skarbowe; w części 78 i 79 ewidencjonowane są dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa; w części 81 i 83 ujęte są rezerwy budżetu państwa; w części 82 – wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego; w części 87 – dochody i wydatki budżetu środków europejskich.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.

⁹ Dz.Urz. MF Nr 7, poz. 55 ze zm.

¹⁰ Dz.Urz. MF Nr 10, poz. 45

¹¹ J.t. Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 96, poz. 856 ze zm. Uchylone z dniem 1 lutego 2011 r.

¹³ Dz.Urz. MF Nr 17, poz. 96 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 68, poz. 622 ze zm.

określony został rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib¹⁶.

Gospodarka finansowa części 19 prowadzona była na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁸, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰ oraz innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Dochody części 19 stanowiły 0,95% dochodów budżetu państwa w roku 2010, a zrealizowane wydatki 1,9% wydatków budżetu państwa w budżecie środków krajowych i 0,27% w budżecie środków europejskich.

Badaniem objęto dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia, których wydatki wyniosły 570.006,4 tys. zł i stanowiły 9,8% wydatków ogółem w części 19.

W 2010 r. Ministerstwo Finansów realizowało w ramach budżetu zadaniowego 24 zadania, wśród których wskazano trzy zadania priorytetowe:

- realizacja dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz dochodów niepodatkowych (*zadanie 04.03*);
- kontrola skarbowa oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej (*zadanie 04.10*);
- wykonywanie czynności z zakresu ochrony oraz praw własności intelektualnej (*zadanie 06.06*).

Ogółem na zadania priorytetowe wydatkowano 3.815.682 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach i 65,9% ogółu wydatków części 19.

¹⁶ Dz.U. Nr 272, poz. 2692 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 października 2009 r. – Dz.U. Nr 180, poz. 1404.

¹⁷ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa za 2010 r. w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

NIK oceniła pozytywnie realizację dochodów części 19, które były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W centrali Ministerstwa Finansów podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa. Stwierdzono jednak, że w sześciu z ośmiu badanych urzędów kontroli skarbowej tytuły wykonawcze dotyczące mandatów karnych wystawiane były od kilkunastu do kilkuset dni po upływie terminu zapłaty lub w ogóle nie były wystawiane.

Dochody wykonano w kwocie 2.366.154,2 tys. zł. Były one wyższe od planowanych o 0,5% i wyższe o 6,2% od uzyskanych w 2009 r. Dochody pozyskano głównie z ceł, odsetek od lokat terminowych i środków zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz grzywien, mandatów i kar pieniężnych.

Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono realizację wydatków. W budżecie krajowym zaplanowano wydatki w wysokości 5.470.162,0 tys. zł, które w trakcie roku zostały zwiększone do 5.698.005,5 tys. zł. Na sfinansowanie zadań realizowanych z budżetu środków krajowych wydatkowano 5.659.544,2 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- utrzymaniu niewykorzystywanych nieruchomości; rozpoczęte przed laty inwestycje budowlane nie były kontynuowane, a ponoszone wydatki przeznaczone były na bieżące utrzymanie, w tym podatek od nieruchomości i ogrzewanie oraz ochronę; sytuacja taka miała miejsce w przypadku prowadzonej adaptacji pomieszczeń na potrzeby wywiadu skarbowego przy ul. Olbrachta w Warszawie (o przyspieszenie realizacji tej inwestycji NIK wnioskowała po kontroli wykonania budżetu w 2008 i 2009 r.), a także adaptacji budynków UKS przy ul. Jagiellońskiej 55 dla UKS w Warszawie i przy ul. Stacyjnej 10; dla UKS we Wrocławiu;
- braku w Ministerstwie informacji o stopniu wykorzystania, w całym resorcie finansów, środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, co uniemożliwiało bieżący monitoring wykorzystywania tych środków i nadzór nad realizacją programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej;

- niezapewnieniu warunków do realizacji programów e-Podatki i e-Cło, mimo działań podjętych przez Ministerstwo Finansów; wydatki w ramach tych programów zrealizowano w wysokości odpowiednio 43,9% i 42,2%; w związku z niskim wykonaniem planu wydatków dla tych programów istnieje ryzyko ich niepełnej realizacji i ewentualnej konieczności zwrotu środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej (w latach 2009-2010 na ten cel wydatkowano ponad 18 mln zł z budżetu UE);
- nieterminowym złożeniu deklaracji i zapłaceniu podatku od nieruchomości przez UKS w Warszawie i Olsztynie oraz zaniżeniu kwoty należnego podatku na skutek błędnego naliczenia podatku od budynku wynajmowanego na cele związane z działalnością gospodarczą we Wrocławiu - na łączną kwotę 9,5 tys. zł;
- wydatkowaniu przez UKS w Katowicach środków budżetowych w wysokości 18,6 tys. zł przed dokonaniem zmiany w planie finansowym.

Wydatki budżetu środków europejskich wykonane zostały w kwocie 128.179,3 tys. zł, tj. 75% planu po zmianach (170.983,9 tys. zł). Badanie 647 płatności na łączną kwotę 125.664,2 tys. zł, zrealizowanych w 2010 r. wykazało w ośmiu przypadkach błędne zakwalifikowanie wydatków na łączną kwotę 313,7 tys. zł. Stanowiły one równowartość kar umownych naliczonych wykonawcom i zostały przekazane na rachunek dochodów. Wydatki te nie zostały więc faktycznie poniesione i jako wydatki niepodlegające refundacji z budżetu Unii Europejskiej nie były ujęte we wnioskach o płatność. Tym samym nie stanowiły wydatków kwalifikowalnych i nie powinny zostać ujęte w budżecie środków europejskich. Skutkowało to nierzetelnym opracowaniem sprawozdania Rb-28 UE poprzez zawyżenie wykazanych wydatków o 0,2% i zaniżeniem wydatków budżetu krajowego.

Na ocenę realizacji wydatków wpływ miał również fakt, że nieprawidłowości te miały miejsce w części budżetowej, której dysponentem jest Minister Finansów, nie tylko odpowiadający – na równi z innymi dysponentami – za poprawne wykonanie budżetu państwa w swojej części, ale również sprawujący nadzór nad realizacją całego budżetu państwa.

W sprawdzanym przez NIK programie wieloletnim „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011” w podzadaniu 4.3.3 ujęto zarówno wydatki na „budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów”, jak i środki „na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej”. Miernik przyjęto tylko do części zaplanowanego wydatku 57.797 tys. zł, a nie wydatków ogółem 144.761 tys. zł. Zdaniem NIK objęcie pomiarem tylko części wydatków realizowanych w podzadaniu 4.3.3 („budowa

nowych i modernizacja użytkowanych obiektów”) powoduje brak przejrzystości budżetu zadaniowego.

Z objętych kontrolą dziewięciu jednostek pozytywnie oceniono pięć²¹, a pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono Ministerstwo Finansów, Urzędy Kontroli Skarbowej w Katowicach, Olsztynie i Opolu. Żadna skontrolowana jednostka nie została oceniona negatywnie.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania budżetowe Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa części 19 za rok 2010. Opinia ta została wydana na podstawie badania rocznych jednostkowych sprawozdań centrali Ministerstwa Finansów oraz wyników kontroli mechanizmów systemu Trezor. NIK uznał, że Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor zapewnia prawidłowe przenoszenie danych ze sprawozdań jednostkowych do łącznych sprawozdań Rb-23, Rb-27 i Rb-28.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli łączne sprawozdania budżetowe:

- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych (Rb-28-Programy),
- z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych (Rb-30),
- z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych (Rb-31),
- o przepływach środków na rachunku funduszu motywacyjnego (Rb-FM)

oraz z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2010 r.

Skontrolowane sprawozdania sporządzone były w terminach określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²² oraz

²¹ UKS Warszawa, UKS Kraków, UKS Lublin, UKS Rzeszów i UKS Wrocław.

²² Dz.U Nr 20, poz. 103.

rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³.

Kwoty z rocznych sprawozdań jednostkowych dysponentów niższego stopnia zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych, z wyjątkiem 27,0 tys. zł w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2010 r. Kwota ta, stanowiąca należności gospodarstw pomocniczych „od banków”, została nieprawidłowo ujęta w grupie należności od „banku centralnego”. Nieprawidłowość ta została skorygowana w czasie trwania kontroli. Poza tym wydatki wykazane w łącznym sprawozdaniu Rb-28UE zostały zawyżone o kwotę 313,7 tys. zł, tj. o sfinansowanie z budżetu środków europejskich wydatków niekwalifikowalnych. Kwota ta jednak nie przekroczyła dopuszczalnego progu zawyżenia wydatków o 0,5% określonego dla opinii pozytywnej.

NIK opiniuje pozytywnie sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów (centrali Ministerstwa Finansów) za rok 2010. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, dane wykazane w sprawozdaniach: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23) oraz sprawozdaniu za IV kwartał o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) były zgodne z ewidencją księgową.

Pozytywnie z zastrzeżeniami zaopiniowano sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał oraz roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE). W sprawozdaniu Rb-N stwierdzono zawyżenie o 182,0 tys. zł kwoty należności w wierszu N3.2 *Depozyty na żądanie*, co skutkowało zawyżeniem łącznej wielkości należności wykazanych w tym sprawozdaniu o 1,1%. Błąd został skorygowany w trakcie kontroli. Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28UE, zrealizowane wydatki zostały zawyżone o 34,5 tys. zł (o 0,06%). Kwota ta stanowiła równowartość kar umownych naliczonych wykonawcom i została przekazana na rachunek dochodów. Wydatki te nie zostały więc faktycznie poniesione i nie podlegały refundacji z budżetu Unii Europejskiej. Tym samym nie stanowiły wydatków kwalifikowalnych i nie powinny zostać ujęte w budżecie środków europejskich.

²³ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Sprawozdania dysponenta trzeciego stopnia centrali Ministerstwa Finansów przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań.

W ramach kontroli „Finansowanie zadań realizowanych przez urzędy kontroli skarbowej” zbadano sprawozdania bieżące (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-N, Rb-Z, Rb-70) sporządzone przez urzędy kontroli skarbowej za dziewięć miesięcy 2010 r. Zaopiniowano pozytywnie sprawozdania sporządzone przez siedem urzędów. Zastrzeżenia NIK dotyczyły sprawozdania Rb-27 i Rb-28 Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu. Przyjęty w jednostce system ewidencji dowodów księgowych powodował, że w księgach rachunkowych badanego okresu ujęto kwotę 42,5 tys. zł w innym okresie niż miała miejsce operacja gospodarcza. Skutkowało to nierzetelnym wykazaniem stanu zobowiązań w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 za okres od stycznia do września 2010 r., np. w sprawozdaniu za wrzesień 2010 r. kwota zobowiązań była niższa o 8,8 tys. zł, tj. o 3%. Podobnie w sprawozdaniu Rb-27, w którym zawyżono wielkość zaległości o 15 tys. zł poprzez zaliczenie należności, których termin płatności przypadał dopiero na następny okres sprawozdawczy.

Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Finansów o:

- dokonanie przeglądu nieruchomości oraz podjęcie decyzji w sprawie ich dalszego wykorzystania, w tym sposobu zakończenia rozpoczętych inwestycji,
- ujmowanie w budżecie środków europejskich wyłącznie wydatków kwalifikowalnych,
- monitorowanie stopnia wykorzystania przez resort finansów środków na realizację projektów współfinansowanych z budżetu UE,
- definiowanie mierników dla poszczególnych podzadań realizowanych programów wieloletnich w sposób umożliwiający monitorowanie nakładów i efektów.

Po kontrolach w urzędach kontroli skarbowej Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o skrócenie terminów wystawiania tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta trzeciego stopnia centrali Ministerstwa Finansów w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych oraz skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej.

Wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej została oceniona pozytywnie w sześciu skontrolowanych urzędach kontroli skarbowej, a pozytywnie z zastrzeżeniami w dwóch (UKS Olsztynie oraz UKS w Opolu). Poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych zaopiniowano pozytywnie w czterech urzędach, pozytywnie z zastrzeżeniami w trzech (UKS w Lublinie, Olsztynie i Opolu), zaś negatywnie w UKS w Katowicach.

Powyższe oceny sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania 1.646 dowodów księgowych dotyczących wydatków o łącznej kwocie 56.334,8 tys. zł wybranych metodą monetarną²⁴ (w tym 133 dowodów na kwotę 46.449,5 tys. zł w centrali Ministerstwa Finansów) oraz 200 dowodów o łącznej kwocie 3.327,8 tys. zł, stosując dobór celowy dowodów wynikający z przeprowadzonych analiz i osądu kontrolera, w tym 27 dowodów na kwotę 1.889,4 tys. zł w centrali Ministerstwa Finansów.

Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane pod względem poprawności formalnej zapisów i prawidłowości ujęcia w ewidencji księgowej, a także pod względem legalności, gospodarności i celowości, tj. z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK.

Stwierdzono błędy formalne w dowodach i zapisach księgowych potwierdzających dokonane operacje gospodarcze na łączną kwotę 710,2 tys. zł oraz błędy wpływające na sprawozdawczość bieżącą na łączną kwotę 82,7 tys. zł²⁵. Główne nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli polegały na:

- kwalifikowaniu zdarzeń gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, tj. niezgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości; miało to miejsce w UKS w Opolu, gdzie

²⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁵ Błędy te wynikały z nieskuteczności systemu kontroli finansowej, błędnych uregulowań wewnętrznych w zakresie terminów przekazywania dokumentów do komórki księgowej i ewidencji oraz błędów pracowników księgowości.

do ksiąg rachunkowych wprowadzono dowody dokumentujące wydatki dopiero po dokonaniu zapłaty;

- dokonywaniu zapisów z naruszeniem art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości; w księgach rachunkowych ewidencjonowano dokumenty z inną datą operacji lub datą dowodu niż wynikała z treści odpowiednich dowodów księgowych (UKS w Katowicach, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Wrocławiu), ponadto w zapisach księgowych nie wskazywano daty operacji gospodarczej oraz daty wystawienia dowodu w przypadku, gdy była ona różna od daty operacji (UKS w Rzeszowie);
- dokonywaniu poprawek na dowodach księgowych w sposób niezgodny z art. 22 ustawy o rachunkowości (UKS w Olsztynie).

Ponadto do czasu wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (w lipcu 2010 r.) i wprowadzenia zmian w polityce rachunkowości (29 października 2010 r.) w centrali Ministerstwa Finansów księgowano operacje finansowane z budżetu środków europejskich na kontach księgowych 138 i 996, które nie występowały w planie kont oraz na kontach 227, 982, 997, a w opisie zawartym w polityce rachunkowości nie były przewidziane do tego typu ewidencji. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Budżet krajowy

Dochody

NIK ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów w części 19. Dochody były ustalane i pobierane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, rzetelnie ewidencjonowane oraz przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminach wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa²⁶. Szczegółowym badaniem objęto dochody w kwocie 20.836,6 tys. zł, tj. 88,7% dochodów zrealizowanych w centrali Ministerstwa Finansów i 0,9% dochodów ogółem wykonanych w części 19.

Dochody zrealizowane zostały w kwocie 2.366.154,2 tys. zł i w porównaniu do planu były wyższe o 10.762,2 tys. zł, tj. o 0,5%. Stanowiły one 106,2% dochodów uzyskanych

²⁶ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

w 2009 r. Największe dochody osiągnięto z ceł²⁷ (70,3%), odsetek od lokat terminowych i środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (14,1%) oraz grzywien, mandatów i kar pieniężnych (5,5%). Dochody z ceł zrealizowane zostały w kwocie 1.663.745,5 tys. zł, były niższe o 7,8% od planu i wyższe o 2,2% od wykonania 2009 r. Na realizację dochodów z ceł wpływ miał niższy o 2,1% od przyjętego do ich kalkulacji średni kurs rynkowy euro oraz niższa o 0,19 pkt proc. efektywna stawka celna.

W centrali Ministerstwa Finansów zrealizowało dochody w kwocie 23.465,7 tys. zł, tj. wyższej o 5,9% od planu i o 20.388,9 tys. zł, tj. o 662,7% od wykonania w 2009 r. Wzrost dochodów wynikał głównie z ujęcia w planie i zrealizowania wpływów z tytułu umów z koncernami Japan Tobacco i Philip Morris. O pozyskanie tych dochodów wniosowała NIK po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2008. W 2010 roku na rachunek dochodów budżetu państwa przekazano 20.000 tys. zł.

Badaniem objęto 21 należności, wybranych metodą doboru celowego na łączną kwotę 838,6 tys. zł, stanowiącą 3,5% należności ogółem. Wszystkie należności były rzetelnie przypisywane, tj. w odpowiednich wysokościach. Osiemnaście z nich pobrano terminowo, a w pozostałych przypadkach podjęto działania zmierzające do ich odzyskania. Jedna z należności w kwocie 21,9 tys. zł została uregulowana 3 lutego 2011 r.

Nie zostały zrealizowane dochody zaplanowane w rozdziale 75009 *Urzędy skarbowe* z tytułu nadwyżki dochodów własnych, uzyskanych z opłat pobieranych na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w wysokości 44.954 tys. zł. Ujęcie w planie tych dochodów było niezgodne z przepisami art. 22 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁸. Ministerstwo Finansów, zgodnie z zaleceniami NIK po kontroli wykonania budżetu w 2009 r., poleciło izbom i urzędom skarbowym, aby nie odprowadzały nadwyżki dochodów własnych na dochody budżetu państwa.

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 1.394.365,5 tys. zł, w tym przynależne centrali Ministerstwa Finansów – 213,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. były wyższe o 3,1%. Zaległości na koniec 2010 r. wyniosły 1.275.935,3 tys. zł²⁹ i były o 1,7% wyższe niż na koniec 2009 r. Najwyższe kwoty

²⁷ Dochody z ceł nie są pomniejszane o część stanowiącą środki własne UE z tytułu udziału w opłatach celnych. Należne UE środki przekazywane są z wydatków budżetu państwa w formie wpłaty na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej

²⁸ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²⁹ Zaległości netto centrali Ministerstwa Finansów na koniec 2010 r. wyniosły 135,9 tys. zł (w 2009 r. – 77,1 tys. zł).

zaległości dotyczyły dochodów z ceł (501.436,4 tys. zł) oraz pozostałych odsetek (524.612,5 tys. zł, w tym z tytułu odsetek z ceł 450.288,7 tys. zł). W 2010 r. wzrosły o 67.506,3 tys. zł, tj. o 50,8% zaległości w § 097 Wpływy z różnych dochodów, z tego w izbach i urzędach skarbowych o 61.063,4 tys. zł, tj. o 72,0% oraz w izbach i urzędach celnych o 6.451,6 tys. zł, tj. o 13,5%. Zgodnie z wyjaśnieniami, przedstawionymi przez Ministerstwo Finansów na podstawie informacji uzyskanych z izb celnych i skarbowych, wzrost zaległości wynikał głównie ze zwiększenia kwot przypisanych na mocy wyroków sądowych orzekających przepadek mienia na rzecz Skarbu Państwa.

Największy udział w zaległościach (74,6%) miały zaległości z tytułu ceł, które wraz z odsetkami wyniosły 951.725,2 tys. zł. W porównaniu do 2009 r. zaległości te zmniejszyły się o 54.134,7 tys. zł, tj. o 5,4%. Zmniejszenie się zaległości z ceł i odsetek w porównaniu z 2009 r. (odpowiednio o 9,4% i 0,5%) nie było efektem poprawy ich ściągальności, lecz wynikało z odpisania należności z tytułu przedawnień. W 2010 roku z tytułu przedawnień dokonano odpisu należności w kwocie 83.082,9 tys. zł. Pomimo zmniejszenia się stanu zaległości z ceł w 2010 roku nastąpiło pogorszenie wskaźnika efektywności egzekucji z ceł³⁰, który wyniósł 1,31% i w stosunku do 2009 roku zmniejszył się o 1,47 punktu procentowego. Poprawie (wzrost o 3,3 punktu procentowego) uległ w 2010 roku wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych³¹. W celu właściwej realizacji zadań związanych z wykonywaniem postępowań egzekucyjnych, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w sierpniu 2010 r. Minister Finansów zalecił dyrektorom izb celnych korzystanie z możliwości prawnych i obligatoryjne kierowanie do sądów wniosków o wpis dłużników do odpowiednich rejestrów sądowych. Ponadto, mając na uwadze skuteczne zabezpieczenie i egzekucję należności Skarbu Państwa, podsekretarz stanu szef Służby Celnej wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości prawnych, które pozwoliłyby dyrektorom izb celnych, jako organom egzekucyjnym, na elektroniczny wgląd do ksiąg wieczystych według nazwisk dłużników, co w znaczny sposób przyspieszyłoby uzyskanie informacji o nieruchomościach stanowiących majątek zobowiązanego, a w konsekwencji zwiększyło efektywność egzekucji należności Skarbu Państwa.

W 2010 r. izby celne nie rozkładały na raty należności celnych, natomiast odroczyły płatności z cła na kwotę 39.354 tys. zł (w tym IC we Wrocławiu na kwotę 31.073,0 tys. zł, IC w Poznaniu na kwotę 7.057,0 tys. zł). Na zaległości wymagalne z ceł 501.436,4 tys. zł

³⁰ Mierzonego relacją kwoty zaległości objętej tytułami egzekucyjnymi do kwoty wyegzekwowanych zaległości.

³¹ Mierzony relacją tytułów wykonawczych do załatwienia do tytułów wykonawczych załatwionych.

składały się zaległości z lat ubiegłych (490.597,1 tys. zł) oraz zaległości bieżące (10.839,3 tys. zł). W porównaniu z 2009 r. zaległości z lat ubiegłych zmniejszyły się o 39.300,1 tys. zł, tj. o 7,4%, a zaległości bieżące zmniejszyły się o 12.589,6 tys. zł, tj. o 53,7%.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do informacji.

Wydatki

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami rzetelność planowania wydatków oraz legalność, celowość, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków budżetowych w części 19 budżetu państwa.

Powyższa ocena wynika z ustaleń kontroli dotyczących zrealizowanych w Ministerstwie Finansów wydatków na dotacje oraz poniesionych w centrali Ministerstwa i ośmiu urzędach kontroli skarbowej wydatków bieżących (na wynagrodzenia, zakup towarów i usług) oraz wydatków majątkowych.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 190.974,1 tys. zł, tj. 3,4% wydatków zrealizowanych w części 19, w tym w ramach wydatków majątkowych 13.805,8 tys. zł, tj. 4,8% wydatków majątkowych ogółem.

W 2010 roku na rachunek dysponenta części 19 przekazana została kwota 5.668.025,2 tys. zł. Niewykorzystane środki budżetowe w wysokości 8.481,0 tys. zł, zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 16 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa³². Ponad połowę kwoty zwrotów (4.370,7 tys. zł) stanowiły środki przekazane przez izby celne. Najwyższe kwoty zwróciły: IC w Białej Podlaskiej – 1.007,3 tys. zł, IC w Warszawie – 722,2 tys. zł, IC w Opolu – 711,9 tys. zł.

Dysponent części 19, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dokonał jednej blokady planowanych wydatków w kwocie 5.000,0 tys. zł³³. Blokada wynikała z niewykorzystania środków na dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych.

Zrealizowane wydatki w budżecie środków krajowych wyniosły 5.659.544,2 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Wydatki zostały wykonane w siedmiu działach, z tego

³² Dz.U. Nr 245, poz. 1637.

³³ Dział 150, rozdział 15018, § 4300.

5.236.746,7 tys. zł, tj. 92,5% w dziale 750 – Administracja publiczna. W strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące jednostek budżetowych (5.184.775,2 tys. zł), które stanowiły 91,6% wydatków w części. Wydatki majątkowe stanowiły 5,1%, dotacje i subwencje – 2,6%, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,6%. Dane dotyczące wydatków budżetowych zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do informacji.

Plan wydatków został w trakcie roku zwiększony o 227.843,5 tys. zł, tj. o 4,4%. Plan był wielokrotnie zmieniany zgodnie z bieżącymi potrzebami podległych jednostek. Dysponent części, na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych, dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 259.708,5 tys. zł (62 decyzje). Zdaniem NIK, wielokrotne dokonywanie zmian w planie wydatków świadczyć może o niedostatecznej analizie potrzeb podległych jednostek na etapie konstruowania projektu budżetu.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały głównie na wynagrodzenia i pochodne – 4.406.860,9 tys. zł oraz zakup materiałów i usług – 571.678,7 tys. zł³⁴. Objęte badaniem wydatki bieżące jednostek budżetowych realizowane przez centralę Ministerstwa Finansów na kwotę 177.168,3 tys. zł zostały wykonane zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy, w granicach kwot ujętych w planie po zmianach, na podstawie zawartych umów, były uzasadnione, a płatności wynikające z faktur zostały uregulowane terminowo.

Zrealizowane w 2010 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 3.765.860,4 tys. zł³⁵ i były niższe od wydatków ujętych w planie po zmianach o 38.338,2 tys. zł (o 1,0%) oraz wyższe niż w 2009 r. o 186.657,6 tys. zł (o 5,2%). Wydatki na wynagrodzenia zostały poniesione w granicach kwot określonych w planie. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 19 wyniosło 4.733,0 zł i w porównaniu do wynagrodzenia w 2009 r. wzrosło o 4,5%, natomiast w centrali Ministerstwa Finansów było wyższe o 1,3% i wyniosło 7.094,7 zł.

Przeciętne zatrudnienie w 2010 r. w części 19 wyniosło 66.304³⁶ osoby, w tym w centrali Ministerstwa Finansów 2.360 osób. W porównaniu do 2009 r. zatrudnienie wzrosło o 473 osoby, w tym aż o 89 osób w centrali Ministerstwa Finansów. Zatrudnienie zwiększyło się w urzędach skarbowych o 399 osób i w urzędach kontroli skarbowej o 77 osób, natomiast w izbach skarbowych oraz izbach i urzędach celnych przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się odpowiednio o 8 i o 84 osoby. W latach 2007-2010 przeciętna liczba zatrudnionych w centrali

³⁴ §§ 421-430, 434-440, 474, 475.

³⁵ Według sprawozdania RB-70 – łącznie BSK i BSE.

³⁶ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Ministerstwa Finansów zwiększyła się o 253 osoby, tj. 12% w porównaniu do roku 2007. Na wzrost przeciętnego zatrudnienia w tym okresie wpływ miało także zatrudnienie osób do realizacji zadań w ramach projektów finansowanych ze środków UE lub innych źródeł zagranicznych. Konieczność zatrudnienia w 2010 r. dodatkowych osób Ministerstwo Finansów uzasadniało także realizacją nowych zadań związanych w szczególności z powstaniem Biura Pełnomocnika Rządu ds. wprowadzenia Euro, zaangażowaniem w przygotowania do Prezydencji, a także realizacją zadań związanych z przejęciem Przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r. NIK nie kwestionuje konieczności zatrudnienia pracowników o odpowiednich kwalifikacjach do realizacji nowych zadań. Wysoki wzrost zatrudnienia w dłuższym okresie, w tym zwłaszcza w centrali Ministerstwa Finansów wskazuje jednak na potrzebę przeprowadzenia analizy stanu zatrudnienia, w szczególności, gdy niektóre z zadań mają charakter czasowy.

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w poszczególnych jednostkach Ministerstwa Finansów przedstawia tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70				
		2009	2010		5:3	5:4
		Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie		
		w przeliczeniu na pełnozatrudnionych			%	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Część 19	65.831	68.273	66.304	100,7	97,1
2.	centrala Ministerstwa Finansów Rozdział 75001	2.271	2.731	2.360	103,9	86,4
3.	izby skarbowe Rozdział 75008	3.841	4.153	3.833	99,8	92,3
4.	urzędy skarbowe Rozdział 75009	39.003	39.886	39.402	101,0	98,8
5.	urzędy kontroli skarbowej Rozdział 75010	5.288	5.774	5.365	101,5	92,9
6.	izby i urzędy celne Rozdział 75013	15.428	15.729	15.344	99,5	97,6

Osobom zajmującym w Ministerstwie Finansów kierownicze stanowiska państwowe („R”) za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. wypłacono wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r. Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zostały wyliczone na podstawie kwoty bazowej w wysokości 1.766,46 zł. Przy wyliczeniu wynagrodzeń zasadniczych i dodatków funkcyjnych zostały zastosowane mnożniki kwoty bazowej określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r., w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³⁷. W 2010 r. osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe nie wypłacono nagród.

³⁷ Dz.U. Nr 10, poz. 91 ze zm.

Wydatki majątkowe³⁸ zostały zrealizowane w kwocie 289.952,1 tys. zł, tj. 97,2% wielkości planowanej. Badaniem objęto 13.805,8 tys. zł, tj. 4,8% wydatków majątkowych ogółem. Zostały one wykonane zgodnie z przeznaczeniem, w wysokościach ujętych w planie po zmianach, na podstawie zawartych umów, a płatności były uregulowane terminowo. Plan wydatków majątkowych został w 2010 r. zmieniony na podstawie 75 decyzji. Spośród sprawdzonych 10 decyzji dysponenta części, cztery dotyczyły zmniejszenia o 897,5 tys. zł kwot planowanych na realizację inwestycji budowlanych. Dokonywano również zmniejszenia planu wydatków na inwestycje budowlane, w sytuacji występującego niedoboru środków na finansowanie inwestycji rozpoczętych w latach ubiegłych. Brak środków uniemożliwił kontynuowanie tych inwestycji, a jednocześnie ponoszone były wydatki na bieżące ich utrzymanie i ochronę. Już w 2008 r. NIK wskazywała na opieszałość w realizacji inwestycji „Adaptacja pomieszczeń na potrzeby wywiadu skarbowego przy ul. Olbrachta”. Inwestycja ta była ujmowana w planach w latach 2007-2009. W grudniu 2008 roku wydatkowano 59,4 tys. zł na zakup dokumentacji projektowej i kosztorys inwestorski. Inwestycja ta nie była kontynuowana w 2009 roku, gdyż zaplanowana kwota była niewystarczająca na jej sfinansowanie oraz nie została ujęta w planie wydatków majątkowych na rok 2010. Poza tym, w trakcie kontroli prowadzonej w urzędach kontroli skarbowej stwierdzono opóźnienia w realizacji zadań „Adaptacja budynku w Warszawie przy ul. Jagiellońskiej 55” i „Budowa UKS we Wrocławiu przy ul. Stacyjnej 10”. Jednym z zasadniczych powodów przedłużania się realizacji wskazanych inwestycji był brak środków finansowych w kwotach zapewniających wykonanie kolejnych etapów programów inwestycyjnych, o czym dyrektorzy tych jednostek informowali Ministra Finansów. Sytuacja ta powodowała, że ponoszone były dodatkowe koszty, np. w przypadku Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie w 2010 roku na utrzymanie dwóch budynków wydatkowano miesięcznie do 476 tys. zł. W kwocie tej koszt najmu nieruchomości przy ul. Cybernetyki 19B stanowił 449 tys. zł, a koszt utrzymania budynku przy ul. Jagiellońskiej wynosił do około 27 tys. zł miesięcznie. Na inwestycję we Wrocławiu wydatkowano 1.597 tys. zł, realizując już w 2005 roku tzw. stan surowy zamknięty, od tego czasu prace w tym obiekcie nie były kontynuowane. Zdaniem NIK, powyższa sytuacja wymaga dokonania oceny przydatności budynków będących w zasobach Ministerstwa Finansów i analizy kosztów zarządzania tymi nieruchomościami.

Jednym z zasadniczych powodów przedłużania się realizacji wskazanych inwestycji było opracowywanie planu wydatków bez uwzględnienia potrzeb jednostek podległych

³⁸ Łącznie ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków UE.

w zakresie niezbędnym do kontynuacji wcześniej rozpoczętych inwestycji i niewystarczający nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami.

W centrali Ministerstwa Finansów sprawdzono dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 7.801,5 tys. zł. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonych postępowań. Nie stwierdzono też nieprawidłowości z tego zakresu w urzędach kontroli skarbowej.

Zobowiązania w części 19 budżetu państwa na koniec 2010 r. wyniosły 334.729,8 tys. zł (w tym wymagalne 1,9 tys. zł) i były niższe od zobowiązań na koniec 2009 r. (335.197,1 tys. zł) o 467,3 tys. zł, tj. o 0,1%. Główną pozycję (300.697,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne dotyczyły zobowiązań Izby Celnej w Gdyni wynikających z wpływu do tej jednostki faktur po upływie terminu płatności.

Dotacje i subwencje

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. wydatki w grupie „dotacje i subwencje” w kwocie 21.000,0 tys. zł w trakcie roku budżetowego zostały zwiększone środkami rezerw celowych o 127.949,2 tys. zł, tj. do kwoty 148.949,2 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 148.823,2 tys. zł, tj. w 99,9% planu po zmianach. NIK nie wnosi uwag do planowania oraz terminowości przekazywania dotacji i subwencji.

Wydatki na dotacje przedmiotowe wyniosły 20.929,0 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, z tego: na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych³⁹ - przekazane piętnastu izbom skarbowym - 20.906,0 tys. zł (99,6% planu), wydatki na rekompensaty za dwie przedpłaty wypłacone przez PKO BP zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r.⁴⁰ o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe – 23,0 tys. zł (100% planu).

Dotacje podmiotowe w kwocie 7.497,3 tys. zł nie były planowane. Wydatki zostały przeniesione z rezerw celowych i wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dotacje te, na podstawie art. 100 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁴¹, w związku z wynikami wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych 7 czerwca 2009 r., zostały terminowo wypłacone pięciu partiom

³⁹ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, Dz.U. Nr 112, poz. 760.

⁴⁰ Dz.U. Nr 156, poz. 776 ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219 ze zm. Dotacja podmiotowa jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów.

politycznym⁴² w dniu 4 marca 2010 r. Wyплаты dokonano na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej po przyjęciu sprawozdań wyborczych Komitetów Wyborczych⁴³.

Podobnie jak wydatki na dotacje podmiotowe, wydatki na subwencje dla partii politycznych w kwocie 114.208,9 tys. zł zostały przeniesione z rezerw celowych i wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Środki przekazano siedmiu partiom politycznym⁴⁴, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych⁴⁵, na podstawie wniosków potwierdzonych przez Państwową Komisję Wyborczą. W 2010 r. partiom politycznym przekazano czwartą ratę subwencji za rok 2009 (28.552,2 tys. zł) oraz trzy raty za rok 2010 (85.656,7 tys. zł). Subwencje zostały wypłacone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym.

Ponadto w 2010 r. z części 19 wydatkowano kwotę 6.188,0 tys. zł jako udział Polski w inicjatywie oddłużeniowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego prowadzonej na rzecz Liberii. Wydatek ten został poniesiony w dziale 750 - Administracja publiczna w rozdziale 75060 - Pomoc zagraniczna w §2740.

Budżet środków europejskich

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami rzetelność planowania wydatków w ramach budżetu środków europejskich oraz ich realizację. Dane o wydatkach budżetu środków europejskich przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 4 do wzoru informacji.

Plan wydatków ujęty w ustawie budżetowej w kwocie 102.161,0 tys. zł w trakcie roku został zwiększony o 77.822,9 tys. zł, tj. o 76,2%. Ponadto dysponent części, na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych, dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej na kwotę 118.804,6 tys. zł (30 decyzji). Wydatki zrealizowano w kwocie 128.179,3 tys. zł, tj. 75% planu po zmianach. Niepełna realizacja planu wynikała z niewykorzystania środków na realizację programów operacyjnych „Innowacyjna Gospodarka” (26.019,6 tys. zł) i „Kapitał Ludzki” (10.685,0 tys. zł) oraz

⁴² Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy.

⁴³ KW Platforma Obywatelska RP, KW Prawo i Sprawiedliwość, KW Polskie Stronnictwo Ludowe, Koalicyjny KW Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy.

⁴⁴ Platforma Obywatelska RP, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy, Partia Demokratyczna – demokraci.pl, Socjaldemokracja Polska.

⁴⁵ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.

niewydatkowania kwoty 6.100 tys. zł zaplanowanej na realizację Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW).

Na realizację PO „Kapitał Ludzki” w zakresie projektów *„Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2011”* oraz *„Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012”* wydatkowano 5.025,0 tys. zł, tj. 32% planu. Niskie wykorzystanie środków wynikało między innymi z przesunięcia terminu wykonania badania ewaluacyjnego z 11 grudnia 2010 r. na 17 stycznia 2011 r. oraz uzyskania, w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług, cen niższych od planowanych. W 2010 r. nie poniesiono żadnych wydatków z zaplanowanej kwoty 6.100 tys. zł na realizację Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Późne zatwierdzenie projektu *„Przygotowanie mobilnych grup kontrolnych Służby Celnej”* przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie oraz niepodpisanie do dnia zakończenia kontroli umowy partnerskiej pomiędzy Służbą Celną Szwajcarii i Polski, spowodowało brak realizacji planowanych wydatków w kwocie 3.167 tys. zł. Nie została też wykorzystana kwota 2.933 tys. zł na finansowanie projektu Szwajcarsko-Polskiego Projektu Współpracy *Budowa zdolności instytucjonalnej i audytu w sektorze prywatnym*”. Ministerstwo Finansów sprawowało nadzór nad wdrażaniem projektu oraz zabezpieczało środki na zwrot poniesionych wydatków. Środki te nie mogły jednak być wykorzystane, gdyż wnioski o płatność, składane przez Bank Światowy wykonujący projekt, zawierały nieścisłości i wymagały weryfikacji.

Kontrola 647 płatności na łączną kwotę 125.664,2 tys. zł, zrealizowanych w 2010 r. z rachunku budżetu środków europejskich w BGK, wykazała w ośmiu przypadkach błędne zakwalifikowanie 313,7 tys. zł do wydatków budżetu środków europejskich. W zleceniach płatności ujęto jako wydatki kwalifikowalne należności z tytułu potrąconych wykonawcom kar umownych z faktur za realizację umów w ramach PO „Kapitał Ludzki” oraz PO „Innowacyjna Gospodarka”. Kwota ta, stanowiąca równowartość kar umownych naliczonych wykonawcom, została przekazana z rachunku w BGK na odpowiednie rachunki dochodów budżetowych. Wydatki nie zostały więc faktycznie poniesione i jako wydatki niepodlegające refundacji z budżetu Unii Europejskiej nie były ujęte we wnioskach o płatność. Tym samym nie stanowiły wydatków kwalifikowalnych i nie powinny zostać sfinansowane z budżetu środków europejskich. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ponieważ zlecenie płatności może dotyczyć kwoty wydatków kwalifikowanych, a także powodowało zawyżenie wydatków w sprawozdaniach jednostkowych Rb-28 UE.

W celu usunięcia powyższych nieprawidłowości konieczne jest wypracowanie odpowiednich uregulowań prawnych.

Ponadto sprawdzono płatności na kwotę ogółem 92.871,2 tys. zł, tj. 75,4% wydatków zrealizowanych w ramach PO „Innowacyjna Gospodarka” i stwierdzono, że zostały wydatkowane na podstawie umów o dofinansowanie oraz prawidłowo zaliczone do budżetu środków europejskich.

Wydatki w układzie zadaniowym

Projekt budżetu zadaniowego na 2010 r. opracowano zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 maja 2009 r.⁴⁶ Wydatki w układzie zadaniowym części ujęte były w 9 funkcjach i 24 zadaniach. Na ich realizację przeznaczono 5.787.723 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach. Dysponent części, w ramach realizowanych zadań, wyodrębnił łącznie 145 działań.

W 2010 r. ewidencję księgową w układzie zadaniowym, według informacji Ministerstwa Finansów, prowadziły tylko jednostki wyznaczone do pilotażowego wdrażania budżetu zadaniowego w pełnym zakresie, obejmującym plan, plan po zmianach, zaangażowanie, wykonanie i sprawozdawczość.

Badanie stopnia zaawansowania prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego przeprowadzono na próbie dwóch podzadań, tj. *Analiza, zarządzanie i wykorzystywanie danych w wyniku działań organów kontroli skarbowej* oraz *Inicjowanie i prowadzenie postępowań kontrolnych prowadzonych przez organy kontroli skarbowej*, realizowanych w ramach zadania 04.10. *Kontrola skarbowa oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej*. Dla każdego z nich wyodrębniono po jednym działaniu, realizowanym przez wszystkie urzędy kontroli skarbowej. Stwierdzono, że przyjęte do monitorowania realizacji podzadań mierniki (odpowiednio wysokość ustaleń w zakresie należności budżetowych na 1000 kontrolerów i wysokość wpływów budżetowych w wyniku postępowań kontrolnych na 1000 kontrolerów) zostały wykonane w wysokościach wyższych od przyjętych na etapie planowania wartości docelowych, tj. o 3,2% i o 69,4%. W 2010 r. ewidencję księgową w układzie zadaniowym prowadziły tylko jednostki wyznaczone do pilotażowego wdrażania budżetu zadaniowego w pełnym zakresie, obejmującym plan, plan po zmianach, zaangażowanie, wykonanie i sprawozdawczość.

⁴⁶ Rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz.U. Nr 80, poz. 673, ze zm.).

Poza tym, dysponent części 19 uczestniczył w 2010 r. w realizacji ustanowionego uchwałą Rady Ministrów Nr 187/2008 z dnia 16 września 2008 r. programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011”. Celem programu jest *stworzenie warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań Służby Celnej oraz istotna poprawa skuteczności jej działania*. Cel ma zostać osiągnięty poprzez budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów oraz wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej. W ramach programu realizowane są dwie funkcje *Zarządzanie finansami państwa (4) i Koordynacja polityki gospodarczej kraju (6)*. Na realizację zadań tego programu ustalono, w ustawie budżetowej na 2010 r., wydatki w kwocie 220.881 tys. zł, a wykonano - 213.063 tys. zł (96,5% planu).

W programie tym, w podzadaniu 4.3.3 „budowa nowych i modernizacja użytkowanych obiektów” ujęto zarówno wydatki na „budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów”, jak i środki „na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej”. Przyjęto miernik tylko do części zaplanowanego wydatku 57.797 tys. zł, a nie wydatku ogółem 144.761 tys. zł. Zdaniem NIK objęcie pomiarem tylko części wydatków realizowanych w podzadaniu 4.3.3 powoduje brak przejrzystości budżetu zadaniowego. Zdefiniowanie miernika dla podzadania *Pobór ceł i udogodnienia w handlu i podróżach przez granicę* jako „liczba realizowanych inwestycji...”, a nie jako liczba inwestycji zrealizowanych, w ocenie NIK, nie prezentuje skuteczności realizacji zadań i osiągniętych efektów.

Inne ustalenia kontroli

Stosownie do zapisów zawartych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w Ministerstwie dokonywano kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków części 19, jednakże nie prowadzono w pełnym zakresie nadzoru nad realizacją programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Błędy w uregulowaniach wewnętrznych spowodowały, że Minister Finansów nie dysponował danymi o wykorzystaniu w części 19 budżetu państwa środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej. Zarządzeniem Ministra Finansów Nr 41/BDG/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie monitorowania projektów i programów współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych na Biuro Dyrektora Generalnego nałożony został obowiązek monitorowania projektów i programów oraz opracowywania okresowych sprawozdań dotyczących projektów lub programów realizowanych w Ministerstwie. Tymczasem w przedstawianych Kierownictwu Ministerstwa Finansów *kwartalnych*

„Informacjach finansowych dotyczących realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych” Biuro Dyrektora Generalnego prezentowało jedynie kwoty wydatkowane przez Ministerstwo. W opracowaniach tych nie były uwzględnione środki przekazane do dyspozycji izb i urzędów skarbowych oraz izb i urzędów celnych, a także przez te jednostki wydatkowane. Na przykład, w zakresie realizacji programu e-Cło podano, że w 2010 r. wydatkowano 4.056,6 tys. zł, podczas gdy faktycznie poniesione wydatki wyniosły 6.736,2 tys. zł, natomiast na realizację programu e-Podatki wykazano w kwocie 5.660,5 tys. zł, podczas gdy faktycznie wydatkowano 6.500,4 tys. zł. Przedstawianie w opracowywanych materiałach niepełnych danych uniemożliwiało właściwy monitoring wykorzystywania środków i prawidłowy nadzór nad realizacją programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. NIK wnioskowała m.in. o zapewnienie warunków do realizacji programów e-Podatki i e-Cło. Na koniec 2010 r. plan wydatków w zakresie programu e-Podatki, w skład którego wchodzi projekty e-Podatki, e-Deklaracje 2, e-Rejestracja, wykonany został na poziomie 37,7%, a w zakresie programu e-Cło w 42,2%. Ministerstwo Finansów wnioskowało o zwiększenie budżetu programu e-Cło do kwoty wynikającej ze Studium Wykonalności. Minister Rozwoju Regionalnego, pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej, nie uwzględnił wniosków Ministerstwa o zwiększenie budżetu projektu. W ocenie NIK, nadal istnieje ryzyko nieosiągnięcia pełnej funkcjonalności programu e-Cło. Podobna sytuacja ma miejsce w zakresie programu e-Podatki. Umowy o dofinansowanie projektów podpisane zostały dopiero 30 lipca 2010 r. i nie obejmowały pełnych kosztów kwalifikowalnych. Całkowita kwota dofinansowania (40.190,0 tys. zł) stanowiła zaledwie 14,3% wartości tych kosztów. Zdaniem NIK, sytuacja ta stwarza ryzyko niepełnej realizacji projektów wchodzących w skład programu e-Podatki, co może skutkować niewykonaniem planowanych zadań, a tym samym koniecznością zwrotu środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej.

NIK ocenia pozytywnie realizację planu audytu i kontroli wewnętrznej. W 2010 r. zrealizowane zostały cztery z pięciu zaplanowanych na ten rok zadań audytowych, a realizacja jednego (poświadczenia zamknięcia pomocy finansowej ze środków unijnych, w tym kontrola wydatków kwalifikowalnych) została zakończona w 2011 r. Ponadto przeprowadzono trzy czynności sprawdzające, w ramach których zbadano zarządzanie przepływami finansowymi w Funduszu Spójności, dokonano oceny prawidłowości przeprowadzenia kontroli wykorzystania środków finansowych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz skontrolowano realizację przepisów związanych z przestrzeganiem

bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowych w Ministerstwie Finansów. W sprawozdaniu z wykonania planu audytu za rok 2010 zidentyfikowano istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej, w tym m.in. w zakresie certyfikacji rocznych rachunków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, inwentaryzacji systemów informatycznych w Ministerstwie Finansów, oceny procesu związanego z planowaniem i rozliczeniem etatów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych w Ministerstwie Finansów, audytu zgodności – oceny przygotowania Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej do realizacji zadań w nowym okresie programowania, organizacji kontroli wewnętrznej w resorcie finansów.

W zatwierdzonym w styczniu 2010 r. planie kontroli resortowych na 2010 r. ujęto 11 tematów, w ramach których przewidziano kontrolę w 11 jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów i w 12 jednostkach podległych, tj. urzędy kontroli skarbowej, izby skarbowe i celne. Zaplanowane zadania zostały zrealizowane. Przeprowadzone w 2010 r. kontrole resortowe dotyczyły: prawidłowości wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na finansowanie wydatków informatycznych w latach 2008-2009 oraz prawidłowości prowadzenia gospodarki majątkowej w wybranych jednostkach organizacyjnych. Z przeprowadzonych kontroli w jednostkach podległych Departament Kontroli Skarbowej sporządził sprawozdanie obejmujące ważniejsze ustalenia i zalecenia pokontrolne oraz sposób ich realizacji.

W 2010 r. pracownicy urzędów kontroli skarbowej przeprowadzili łącznie 10.075 kontroli. Wyniki tych kontroli skutkowały wydaniem decyzji „do wpłaty” na kwotę 2.080,7 mln zł, w tym przez złożenie przez podatników korekt deklaracji na kwotę 173,4 mln zł. Do budżetu dokonano wpłaty 651,2 mln zł.

Ustalenia innych kontroli

Kontrola w zakresie finansowania zadań realizowanych przez urzędy kontroli skarbowej w okresie od 1 stycznia do 30 września 2010 roku stwierdziła następujące nieprawidłowości.

1. Nieprzestrzeganie terminów wpłat podatku od nieruchomości określonych w art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁷. Stwierdzono, że dwa i siedem dni po terminie UKS w Warszawie dokonał wpłaty należnego podatku za nieruchomości położone w Płocku i Siedlcach odpowiednio

⁴⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

w kwocie 2,1 tys. zł i 4,2 tys. zł, a UKS w Olsztynie jedną z dziewięciu rat w kwocie 1,5 tys. zł przekazał z jednodniowym opóźnieniem. Natomiast Dyrektor UKS we Wrocławiu w złożonych deklaracjach nie informował organów podatkowych, że część budynków położonych na terenie Wrocławia, Legnicy i Wałbrzycha wynajmowana jest na prowadzenie działalności gospodarczej. W związku z tym łączna wartość niezadeklarowanych i nieuiszczonych zobowiązań podatkowych wyniosła 1,7 tys. zł.

2. Dokonywanie wydatków w kwotach wyższych niż planowane; plan wydatków podwyższono po dokonaniu płatności (UKS Katowice – 18,6 tys. zł) lub przed dokonaniem płatności, ale po zaciągnięciu zobowiązania (UKS Olsztyn – 7,8 tys. zł).
3. Odprowadzanie na rachunek dochodów budżetu państwa nadpłaconych w latach poprzednich składek ZUS. UKS we Wrocławiu dokonał kompensaty zobowiązań pomniejszając o kwotę 7,5 tys. zł wpłatę za 2010 r. Wpłaty na rachunek dochodów dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.
4. Ujmowanie w ewidencji finansowo-księgowej dowodów potwierdzających dokonanie operacji gospodarczych dopiero po dokonaniu zapłaty (UKS Opole), wprowadzaniu błędnych dat dowodów i dat operacji gospodarczych (UKS: Lublin, Katowice, Olsztyn, Opole, Rzeszów i Wrocław), zaliczaniu zdarzeń gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (UKS Wrocław, UKS Opole), ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych z pominięciem kont rozrachunkowych (UKS Lublin) i sporządzaniu sprawozdań budżetowych na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych (UKS Kraków, Katowice, Lublin, Wrocław).
5. Brak bieżącej aktualizacji lub niekompletności zapisów polityki rachunkowości w UKS w Krakowie i Opolu.
6. Niesporządzenie sprawozdań o przepływach środków na rachunku funduszu motywacyjnego Rb-FM przez UKS we Wrocławiu, Olsztynie i Rzeszowie oraz zamknięciu rachunku tego funduszu w UKS Olsztynie ze 113 dniowym opóźnieniem.

Zdaniem NIK, zasadniczą przyczyną powyższych nieprawidłowości była nieskuteczność systemu kontroli finansowej.

Ponadto stwierdzono, że tytuły wykonawcze dotyczące mandatów karnych wystawiane były ze zwłoką wynoszącą od kilkunastu do kilkuset dni lub w ogóle nie wystawiano tytułów wykonawczych, pomimo istnienia takiego obowiązku. Ocena ta wynika ze sprawdzenia 903 mandatów na łączną kwotę 286,0 tys. zł. Stwierdzono, że tytuły

wykonawcze były wystawiane nawet ponad 200 dni od upływu terminu płatności mandatu. Na przykład:

- w UKS w Rzeszowie na 35 z 46 zbadanych mandatów tytuły wykonawcze wystawiono po upływie od 27 do 472 dni po terminie zapłaty, a 11 mandatów nie zostało objętych tytułami wykonawczymi, pomimo że od dnia, w którym upłynął termin zapłaty do dnia przeprowadzenia badania upłynęło od 47 do 228 dni,
- w UKS w Katowicach 11 z 55 zbadanych mandatów tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 169 do 181 dni po terminie zapłaty, a 32 mandatów nie objęto tytułami wykonawczymi, pomimo upływu od 46-158 dni od terminu zapłaty.

Urzędy Kontroli Skarbowej nie przestrzegały przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁸, które stanowi m.in., że jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego (§ 6 ust. 1).

Zgodnie z art. 51 § 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁴⁹, orzeczona kara grzywny nałożona w drodze mandatu karnego nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się orzeczenia upłynęły trzy lata. Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych kontrolowane jednostki uzasadniały wzrostem w 2010 roku liczby grzywnien nałożonych w drodze mandatów karnych, w tym wynikających ze zwiększenia liczby kontroli przeprowadzonych u podatników zobowiązanych do rejestracji operacji przy użyciu kas fiskalnych (UKS Katowice, UKS Rzeszów), niemożnością ustalenia danych adresowych ukaranych (UKS Warszawa) lub koniecznością weryfikacji danych w nich zawartych (co było niezbędne do prawidłowego wystawienia tytułów wykonawczych), a także problemami kadrowymi (UKS Katowice).

⁴⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁴⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

4. Wykonanie planów finansowych

Dochody własne i fundusze motywacyjne

Dochody własne realizowało 38 jednostek⁵⁰ podległych dysponentowi części 19. W 2010 roku uzyskały one łącznie 515.553,8 tys. zł (bez stanu środków pieniężnych na początek okresu sprawozdawczego). W porównaniu z rokiem 2009 (360.562,9 tys. zł) dochody te były wyższe o 43,0%, tj. o 154.990,9 tys. zł. Dochody te uzyskano głównie z opłat, o których mowa w art. 64 § 1 i § 6, art. 64c § 2 oraz art. 66 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵¹ - 514.134,7 tys. zł (w 2009 r. – 359.532,8 tys. zł), z odszkodowań i wpłat za utracone mienie będące w zarządzie bądź użytkowaniu jednostki budżetowej - 1.399,0 tys. zł (w 2009 r. 1.027,3 tys. zł). Z rachunków dochodów własnych, w omawianym okresie, wydatkowano 515.533,8 tys. zł, w 2009 roku 354.854,5 tys. zł. Najwyższą kwotę wydatków 514.134,7 tys. zł stanowiły wydatki związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej. Z nadwyżki dochodów własnych (§ 2400) izby skarbowe i izby celne odprowadziły na dochody części 19 kwotę 7,8 tys. zł, a na rachunek pomocniczy kwotę 126.709,5 tys. zł (w tym izby skarbowe – 122.153,4 tys. zł i izby celne – 4.556,1 tys. zł). Według sprawozdań Rb-34 jednostki wykazały na koniec okresu sprawozdawczego należności w kwocie 5.924,2 tys. zł oraz nieuregulowane zobowiązania w kwocie 29.764,6 tys. zł.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dniem 30 czerwca 2010 r. uległy likwidacji fundusze motywacyjne gromadzące dochody uzyskiwane z tytułu przypadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. Według sprawozdania Rb-FM za 2010 r. na rachunki funduszy motywacyjnych przekazano wpływy środków pieniężnych w łącznej kwocie 358,7 tys. zł (w 2009 r. – 482,8 tys. zł), a wydatkowano 2.254,7 tys. zł (w 2009 r. – 266,6 tys. zł), z tego najwyższe wydatki poniosła IC w Warszawie (1.522,8 tys. zł). Stan środków pieniężnych na rachunku bankowym na początku roku wynosił 1.896,0 tys. zł, a na koniec okresu sprawozdawczego był zerowy.

⁵⁰ Na podstawie kwartalnych sprawozdań Rb-34.

⁵¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954.

Likwidacja zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, utworzenie nowej jednostki budżetowej Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów

W 2010 roku w resorcie finansów funkcjonowały trzy zakłady budżetowe i dziewięć gospodarstw pomocniczych. Działalność w formie zakładów budżetowych prowadziły trzy ośrodki szkoleniowe, tj.: Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości Ministerstwa Finansów w Białobrzegach, Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Otwocku i Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych w Muszynie. Działalność w formie gospodarstw pomocniczych prowadziły Ośrodek Wypoczynkowo-Szkoleniowy „Bałtyk” w Jastrzębiej Górze funkcjonujący przy centrali Ministerstwa Finansów oraz działające przy ośmiu izbach skarbowych ośrodki usługowo-szkoleniowe.

Na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 31 grudnia 2010 r. Minister Finansów zlikwidował wymienione zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze.

W dniu 1 listopada 2010 r., na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów utworzył podległą sobie państwową jednostkę budżetową Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów, zwaną dalej Centrum. Centrum utworzone zostało na bazie mienia zlikwidowanych ośrodków w Białobrzegach, Jastrzębiej Górze, Muszynie i Otwocku oraz zlikwidowanego Regionalnego Ośrodka Kształcenia Kadr przy Izbie Skarbowej w Krakowie.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie likwidacji zakładów budżetowych i gospodarstwa pomocniczego. Do końca stycznia 2011 r. przeprowadzono prace związane z rozliczeniem inwentaryzacji, zamknięciem ksiąg rachunkowych, sporządzeniem sprawozdań finansowych i budżetowych oraz podpisaniem końcowego protokołu zdawczo-odbiorczego. Likwidatorzy zakładów budżetowych i gospodarstwa pomocniczego, jako pracodawcy zrealizowali swoje obowiązki wobec pracowników wynikające z art. 100 ustawy Przepisy wprowadzające (...). Na koniec 2010 roku w trzech zakładach budżetowych i w gospodarstwie pomocniczym Ministerstwa Finansów zatrudnionych było 139 pracowników, natomiast w Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów zatrudnionych zostało 109 pracowników, 30 osób z różnych przyczyn nie znalazło zatrudnienia w nowej jednostce budżetowej (emerytury, wygaśnięcie umów zawartych na czas określony, nieprzyjęcie nowych warunków pracy i płacy). W nowej jednostce zmniejszone zostało zatrudnienie o 30 pracowników w stosunku do stanu z dnia 31 grudnia 2010 r. W związku z art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające (...) oraz zarządzeniami Ministra

Finansów z dnia 6 sierpnia 2010 r. w sprawie likwidacji zakładów budżetowych i gospodarstwa pomocniczego, zlikwidowane jednostki przesłały do dyrektora Departamentu Finansów Resortu sprawozdania z likwidacji poszczególnych jednostek, w których poinformowano o wykonanych przewidzianych harmonogramem czynnościach likwidacyjnych do dnia 31 grudnia 2010 r.

Z łącznych sprawozdań z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych (Rb-30) wynika, że przychody zakładów budżetowych (bez stanu środków obrotowych na początku okresu sprawozdawczego) w 2010 r. wyniosły 17.708,7 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2009 r. (12.813,9 tys. zł) o 38,2%, a koszty wyniosły 18.328,6 tys. zł i były wyższe niż wykonanie w 2009 r. (12.873,2 tys. zł) o 42,4%. Podobnie jak w roku 2009, nie nastąpiła wpłata do budżetu nadwyżki środków obrotowych. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 113 osób (w 2009 r. – 115 osób). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2010 r. wyniosło 2.657,05 zł i w porównaniu do 2009 r. (2.643,17 zł) wzrosło o 13,88 zł.

Z danych ujętych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych (Rb-31) wynika, że przychody gospodarstw pomocniczych w 2010 r. wyniosły 18.675,8 tys. zł i były niższe niż w 2009 r. (20.682,0 tys. zł) o 9,7%, a koszty wyniosły 19.249,5 tys. zł i były niższe niż wykonanie w 2009 r. (20.528,1 tys. zł) o 6,2%. Wpłata z zysku gospodarstw pomocniczych w 2010 roku za poprzedni rok budżetowy wyniosła 60,8 tys. zł i była niższa od kwot wpłaconych w 2009 r. (239,8 tys. zł) o 216,1 tys. zł. Wpłata z zysku do budżetu za okres sprawozdawczy wyniosła 22,7 tys. zł. Na koniec 2010 r. stan środków obrotowych był ujemny w związku z powstaniem zobowiązań spowodowanych likwidacją gospodarstw pomocniczych. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 110 osób (w 2009 r. – 122 osoby). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 3.506,75 zł i w porównaniu do 2009 r. (3.245,52 zł) wzrosło o 261,23 zł.

5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokoły z kontroli w Ministerstwie Finansów i w siedmiu jednostkach podległych (urzędach kontroli skarbowej) zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń, natomiast zastrzeżenia złożył dyrektor UKS w Opolu. Trzech dyrektorów UKS⁵² złożyło dodatkowe wyjaśnienia co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w protokołach kontroli. Dyrektor UKS we Wrocławiu w dniu 30 listopada 2010 roku w dodatkowych wyjaśnieniach odniósł się do stwierdzonych przez NIK przypadków kwalifikowania kosztów do niewłaściwych okresów rozliczeniowych oraz do stwierdzonej różnicy pomiędzy wysokością ustaleń skutkujących przypisami za trzy kwartały 2010 roku a kwotą utrzymanych ustaleń i dokonanych wpłat w wyniku decyzji i złożonych korekt⁵³. Dyrektor UKS w Katowicach wypowiedział się odnośnie sposobu przydzielania spraw do załatwienia komórkom organizacyjnym urzędu oraz istnienia zależności pomiędzy wysokością wynagrodzenia a obciążeniem pracą w poszczególnych komórkach prowadzonych przez urząd. Dyrektor UKS w Rzeszowie przedstawił dodatkowe wyjaśnienia dotyczące nieprawidłowości w zakresie dochodzenia przez urząd należności z tytułu mandatów oraz funduszu motywacyjnego, a także poinformował o wystawieniu i wysłaniu 11 zaległych tytułów wykonawczych.

Narady pokontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Finansów oraz w UKS w Warszawie, Olsztynie i Opolu.

Wystąpienia pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- dokonanie przeglądu posiadanych nieruchomości i podjęcie decyzji w sprawie ich kontynuowania,
- dokonanie analizy i racjonalizacji zatrudnienia,
- ujmowanie w zleceniach płatności wyłącznie wydatków kwalifikowalnych,
- monitorowanie stopnia wykorzystania środków na realizację poszczególnych projektów współfinansowanych z budżetu UE,

⁵² Dyrektor UKS w Katowicach i Dyrektor UKS w Rzeszowie i Dyrektor UKS we Wrocławiu.

⁵³ Utrzymane ustalenia stanowiły 4,2% dokonanych przypisów, a wpłaty dokonane w wyniku decyzji i złożonych korekt 0,62% dokonanych przypisów.

- definiowanie mierników dla poszczególnych podzadań realizowanych programów wieloletnich w sposób umożliwiający monitorowanie nakładów i efektów.

Do dyrektorów ośmiu urzędów kontroli skarbowej skierowano wystąpienia pokontrolne, w których Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- podjęcie skutecznych działań w celu bieżącego egzekwowania należności z tytułu kar grzywny nakładanych w drodze mandatu; ustalenie w polityce rachunkowości realnych terminów wystawiania tytułów wykonawczych i zapewnienie ich przestrzegania; bieżące wystawianie tytułów wykonawczych i niezwłoczne kierowanie ich do urzędów skarbowych (UKS Katowice, Opole, Rzeszów, Warszawa, Wrocław);
- przekazywanie deklaracji na podatek od nieruchomości i regulowanie zobowiązań z tytułu tego podatku w ustawowym terminie (UKS Warszawa), a także o skorygowanie deklaracji podatku od nieruchomości poprzez uwzględnienie powierzchni budynków wynajmowanych na prowadzenie działalności gospodarczej z uwzględnieniem dat rozpoczęcia tej działalności (UKS Wrocław);
- podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków wprowadzania do ksiąg rachunkowych zapisów zawierających błędne daty dokonania operacji gospodarczych lub daty wystawienia dowodów (UKS Katowice, Lublin, Olsztyn);
- sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych (UKS Lublin, UKS Katowice),
- księgowanie dowodów we właściwych okresach sprawozdawczych w celu wyeliminowania powstawania nieprawidłowości w księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych Rb-27 i Rb-28 (UKS Opole);
- przekazanie dysponentowi wyższego stopnia sprawozdania Rb-FM za I półrocze 2010 roku (UKS Wrocław);
- uzupełnienie zasad (polityki) rachunkowości o brakujące zapisy (UKS Opole) oraz zapewnienie bieżącej aktualizacji dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości jednostki (UKS Kraków);
- dokonywanie wydatków budżetowych zgodnie z planem finansowym jednostki oraz dokonywanie zmian planu wydatków Urzędu przed zaciągnięciem zobowiązań w celu niedopuszczenia do przekroczenia tego planu w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej (UKS Olsztyn, Katowice);
- rzetelne sprawdzanie pod względem merytorycznym faktur dokumentujących wydatki Urzędu (UKS Rzeszów);

- dotrzymanie terminów przekazywania na dochody budżetu państwa zwrotu nadpłaconych w latach poprzednich składek na ubezpieczenie społeczne w celu uniknięcia finansowania wydatków dochodami (UKS Wrocław).

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁵⁴ Minister Finansów (pismo z dnia 11 maja 2011 r.) poinformował o przyjęciu wniosków pokontrolnych wskazując, że:

- decyzje w zakresie zadań inwestycyjnych podejmowane są po analizie stanu technicznego budynków w oparciu o funkcjonujący w resorcie finansów system informatyczny „Nieruchomości” oraz przeprowadzane wizje lokalne; w pierwszej kolejności wprowadzane są do planu budynki własne Ministerstwa Finansów będące w złym stanie technicznym; w zakresie inwestycji „Adaptacja pomieszczeń na potrzeby wywiadu skarbowego przy ul. Olbrachta” wyjaśniono, że przeprowadzone w 2010 r. ekspertyzy techniczne wytrzymałości konstrukcji oraz badań geotechnicznych będą podstawą przy sporządzaniu założeń i wytycznych do dokumentacji projektowo-kosztorysowej, co przyczyni się do wydatkowania środków budżetowych w sposób racjonalny i celowy;
- przeprowadzana jest szczegółowa analiza liczby etatów dla wszystkich komórek organizacyjnych, z uwzględnieniem wykonywanych przez nie zadań; począwszy od 2011 roku sukcesywnie zmniejsza się liczba pracowników zatrudnionych w Ministerstwie Finansów;
- trwają analizy i konsultacje mające na celu wypracowanie jednolitego sposobu postępowania w zakresie potrącania należności z tytułu kar umownych z płatności finansowanych z budżetu środków Unii Europejskiej;
- podjęto działania w celu zmian procedur w zakresie monitorowania planowania, zaangażowania oraz wykonania środków finansowych w projektach realizowanych na rzecz Ministerstwa Finansów i jednostek podległych, co przyczyni się to do wypracowania rozwiązań umożliwiających kompleksowy nadzór nad realizacją programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej realizowanych w Ministerstwie Finansów;
- wnioski NIK będą brane pod uwagę przy definiowaniu mierników w budżecie zadaniowym;
- Ministerstwo Finansów w marcu 2011 r. otrzymało informację, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji rekomenduje zwiększenie dofinansowania projektów w ramach Programu e-Podatki

⁵⁴ Po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2010.

o kwotę około 127 mln zł; w zakresie Programu e-Cło została opracowana metodyka zarządzania Programem e-Cło; Ministerstwo Finansów zwróciło się do Władzy Wdrażającej Programy Europejskie z wnioskiem o aneksowanie umowy o dofinansowanie dla Projektu e-Cło do kwoty przewidzianej w Studium Wykonalności dla tego programu.

Dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej poinformowali NIK o przyjęciu wniosków i następujących działaniach podjętych w celu ich realizacji:

- wzmocnieniu obsady kadrowej referatu księgowości, poprzez zatrudnienie pracownika, do którego obowiązków należy m.in. czuwanie nad terminowością zapłaty grzywien (UKS Rzeszów),
- zobowiązaniu pracowników zajmujących się windykacją należności do terminowego wystawiania tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych kredytowanych po ustalaniu prawidłowych danych dotyczących ukaranego (UKS Wrocław),
- przyjęcie maksymalnego 30 dniowego terminu skierowania tytułu wykonawczego do właściwego naczelnika urzędu skarbowego (UKS Opole),
- usprawnieniu funkcjonującego w Urzędzie informatycznego systemu ewidencjonowania grzywien (UKS Rzeszów),
- skorygowaniu deklaracji oraz dokonaniu wpłaty podatku od nieruchomości za 2010 rok (UKS Wrocław),
- wprowadzeniu praktycznej zasady dokonywania zapłaty miesięcznych rat podatków od nieruchomości do 5-tego dnia danego miesiąca (zamiast do 15-tego wymaganego ustawą), co – w ocenie Dyrektora UKS w Warszawie – powinno wyeliminować nawet incydentalne przypadki opóźnienia w zapłacie (UKS Warszawa),
- wprowadzaniu do ksiąg rachunkowych dat dowodów oraz operacji gospodarczych zgodnie z dowodami źródłowymi (UKS Lublin),
- sporządzaniu sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych (UKS Lublin) oraz stosowaniu zasad bieżącego zatwierdzania zapisów księgowych oraz zamykaniu miesięcy księgowych przed lub bezpośrednio po sporządzeniu sprawozdania (UKS Katowice),
- przekazaniu do Ministerstwa Finansów sprawozdania Rb-FM za I półrocze 2010 roku, (UKS Wrocław),
- uzupełnieniu zasad polityki rachunkowości o brakujące zapisy (UKS Opole),

- zobowiązaniu pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrażanie wewnętrznych aktów normatywnych opisujących zasady (politykę) rachunkowości do monitorowania i w razie potrzeby proponowania zmian w tej dokumentacji (UKS Kraków),
- dokonywaniu wydatków budżetowych zgodnie z planem finansowym jednostki oraz o dbaniu o aktualizację planu finansowego przed dokonaniem wydatku (UKS Katowice, UKS Olsztyn),
- rzetelnym sprawdzaniu pod względem merytorycznym wszelkich faktur dokumentujących wydatki z tytułu płatności za zamówione usługi oraz towary (UKS Rzeszów),
- ustaleniu terminów przekazywania na dochody budżetowe kwot wynikających ze sporządzonej korekty składek na ubezpieczenia społeczne za lata ubiegłe w celu uniknięcia finansowania wydatków dochodami (UKS Wrocław).

Dyrektorzy Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach i Opolu złożyli zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli w obydwu przypadkach uwzględniła zastrzeżenia częściowo.

Minister Finansów nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości w kwocie ogółem 562,5 tys. zł stwierdzone w Ministerstwie Finansów w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2010 oraz w UKS w Katowicach i Opolu w ramach kontroli finansowania zadań realizowanych przez urzędy kontroli skarbowej:

- a) sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 313,7 tys. zł, tj. wydatki niekwalifikowane wykazane w łącznym sprawozdaniu Rb-28UE, które nie powinny być finansowane z budżetu środków europejskich;
- b) finansowe skutki nieprawidłowości w kwocie 38,1 tys. zł, na które złożyły się:
 - nie wystawione przez UKS w Katowicach tytuły wykonawcze na kwotę 19,5 tys. zł, pomimo upłynięcia 46-158 dni od terminu ich zapłaty,
 - wydatkowanie środków w kwocie 18,6 tys. zł przez UKS w Katowicach na wypłatę PFRON za miesiąc czerwiec 2010 r. z przekroczeniem planu wydatków, tj. niezgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,

- c) potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 210,7 tys. zł, na które złożyły się:
- należności gospodarstw pomocniczych „od banków” w wysokości 27,0 tys. zł, które zostały nieprawidłowo w ujęte w sprawozdaniu łącznym Rb-N za IV kwartał w grupie należności od „banku centralnego”; błąd został skorygowany w trakcie kontroli;
 - zawyżenie o 182,0 tys. zł należności w pozycji N3.2 Depozyty, co skutkowało zawyżeniem łącznej wielkości należności w rocznym sprawozdaniu Rb-N centrali Ministerstwa Finansów; błąd został skorygowany w trakcie kontroli,
 - zaniechanie działań egzekucyjnych na kwotę 1,7 tys. zł przez UKS w Opolu i wystawienie tytułu wykonawczego w wyniku kontroli NIK – tytuł wykonawczy na należność z lutego 2008 r. wystawiono po 995 dniach,

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2009	2010		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		Tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem*, w tym:	2.227.841,6	2.355.392,0	2.366.154,2	106,2	100,5
1.	Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe	0,0	0,0	31.989,1	x	x
	rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	0,0	0,0	31.989,1	x	x
2.	Dział 500 Handel	1.631.691,0	1.804.000,0	1.658.531,0	101,6	91,9
2.1	rozdział 50095 Pozostała działalność	1.631.691,0	1.804.000,0	1.658.531,0	101,6	91,9
2.1.1	§ 0060 Cła	1.627.503,9	1.804.000,0	1.663.745,5	102,2	92,2
2.1.2	§ 0920 Pozostałe odsetki	4.187,1	0,0	-5.214,3	-124,5	x
3.	Dział 550 - Hotele i restauracje	5,0	0,0	0,1	2,2	x
3.1.	rozdział 55003 Bary mleczne	5,0	0,0	0,1	2,2	x
4.	Dział 750 Administracja publiczna	246.848,6	207.052,0	227.854,1	92,3	110,1
4.1	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	2.333,4	21.602,0	22.157,0	949,6	102,6
4.1.1	§ 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jedn. organ.	532,2	0,0	104,5	19,6	x
4.1.2	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	403,0	287,0	675,9	167,7	235,5
4.1.3	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	803,6	20.780,0	20.659,0	2.570,8	99,4
4.2	rozdział 75008 Izby skarbowe	2.494,6	1.729,0	2.964,4	118,8	171,5
4.2.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	1.334,3	1.467,0	1.463,5	109,7	99,8
4.2.2	§ 0750 Dochody z najmu	177,0	122,0	131,2	74,1	107,5
4.2.3	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	631,6	136,0	1.212,5	192,0	891,5
4.3	rozdział 75009 Urzędy skarbowe	147.104,8	110.085,0	89.235,6	60,7	81,1
4.3.1	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	42.271,1	38.161,0	41.159,7	97,4	107,9
4.3.2	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	20.495,7	15.318,0	26.381,4	128,7	172,2
4.3.3	§ 2400 Wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych lub środków obrotowych	59.944,7	44.954,0	7,6	0,0	0,0
4.4	rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej	11.618,5	10.206,0	15.365,6	132,3	150,6
4.4.1	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	10.287,8	9.887,0	14.126,2	137,3	142,9
4.4.2	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	998,4	119,0	782,2	78,3	657,3
4.5	rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne	77.991,4	62.880,0	95.187,5	122,1	151,4
4.5.1	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	55.630,5	46.511,0	61.266,2	110,1	131,7
4.5.2	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	9.120,9	5.459,0	16.472,9	180,6	301,8
4.6	rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	689,5	550,0	494,9	71,8	90,0
4.6.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	689,5	550,0	494,9	71,8	90,0
4.7	rozdział 75095 Pozostała działalność	4.301,6	0,0	2.227,2	51,8	0,0
4.7.1	§ 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jedn. organ.	1.962,5	0,0	963,5	49,1	x
4.8	rozdział 75097 Gospodarstwa pomocnicze	314,9	0,0	221,8	70,4	x
4.8.1	§ 2380 Wpływy do budżetu części zysku gospodarstwa pomocniczego	239,8	0,0	87,6	36,5	x
5.	dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związanych z ich poborem	57.160,5	73.400,0	65.668,5	114,9	89,5
5.1	rozdział 75619 Wpływy z różnych rozliczeń	80,8	0,0	35,1	43,5	
5.2	rozdział 75647 Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych	57.079,8	73.400,0	65.633,4	115,0	89,4
5.2.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	57.079,8	73.400,0	65.633,4	115,0	89,4
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	292.136,5	270.940,0	382.091,9	130,8	141,0
6.1	rozdział 75813 Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	0,9	0,0	0,0		x
6.2	rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe	292.135,5	270.940,0	382.091,9	130,8	141,0
6.2.1	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	51.263,4	42.431,0	48.226,2	94,1	113,7
6.2.2	§ 0920 Pozostałe odsetki	240.839,4	228.509,0	333.526,8	138,5	1,5
7.	801 i Oświata i wychowanie	0,0	0,0	19,3	x	x
7.1	rozdział 80142 Ośrodki szkolenia, doskonalenia i doskonalenia zawodowego	0,0	0,0	19,3	0,0	0,0

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010*			6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
	Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe ogółem, w tym:	5.373.502	5.470.162	5.698.005,5	5.659.544,2	103,5	99,3
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	5.636,9	5.000,0	23,0	23,0	0,5	100,0
1.1.	15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	5.592,7	5.000,0	23,0	23,0	0,5	100,0
1.2.	15095 Pozostała działalność	44,2	0,0	0,0	0,0		
2.	Dział 550 Hotele i restauracje	21.705,5	21.000,0	21.000,0	20.906,0	99,6	99,6
2.1	55003 Bary mleczne	21.705,5	21.000,0	21.000,0	20.906,0	99,6	99,6
3.	Dział 750 Administracja publiczna	4.918.980,8	5.203.826,0	5.274.009,5	5.236.746,7	100,6	99,3
3.1	75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	283.161,8	281.434,0	285.030,8	265.980,2	94,5	93,3
3.2	75008 Izby skarbowe	307.267,1	316.785,0	317.041,5	316.784,6	100,0	99,9
3.3	75009 Urzędy skarbowe	2.572.336,5	2.581.041,0	2.593.553,7	2.592.573,6	100,5	99,9
3.4	75010 Urzędy kontroli skarbowej	493.778,3	491.244,0	500.177,9	498.781,9	101,5	99,7
3.5	75013 Izby celne i urzędy celne	1.166.317,6	1.430.104,0	1.449.489,0	1.439.080,3	100,6	99,3
3.6	75046 Komisje egzaminacyjne	1.000,5	695,0	995,0	972,5	139,9	97,7
3.7	75060 Pomoc zagraniczna	8.000,0	0,0	6.220,0	6.188,0		99,5
	75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej		1.793,0	1.793,0	1.520,2	84,8	84,8
3.8	75095 Pozostała działalność	87.119,2	100.730,0	119.708,6	114.865,3	114,0	95,9
4.	Dział 752 Obrona narodowa	91,3	91,0	91,0	89,8	98,7	98,7
4.1	75212 – Pozostałe wydatki obronne	91,3	91,0	91,0	89,8	98,7	98,7
5.	Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	45,7	43,0	43,0	43,0	99,9	99,9
5.1	75414 Obrona cywilna	45,7	43,0	43,0	43,0	99,9	99,9
6.	Dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	314.439,0	240.000,0	273.930,8	272.941,0	113,7	99,6
6.1	75647 Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych	314.439,0	240.000,0	273.930,8	272.941,0	113,7	99,6
7.	dział 758 Różne rozliczenia	112.602,9	202,0	128.908,3	128.794,7	63.759,0	99,9
7.1	75810 Uzupelnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych	0,0	0,0	7.000,0	7.000,0	x	100,0
7.2	75823 Partie polityczne	112.599,2	202,0	121.808,3	121.726,5	60.260,6	99,9
7.3	75824 Komitety wyborcze	3,7	0,0	100,0	68,2	x	68,2

* Wydatki 2010 r. są nieporównywalne z wykonaniem 2009 r. z uwagi na wyodrębnienie budżetu środków europejskich.

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2009			Wykonanie 2010			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem Dział 750 Administracja publiczna, w tym według statusu zatrudnienia*:	65.831	3.579.202,8	4.530,8	66.304	3.765.860,4	4.733,0	104,5
	01	1.416	49.516,2	2.914,1	1.374	50.104,4	3.038,8	104,3
	02	9	1.253,2	11.603,5	9	1.430,0	13.240,7	114,1
	03	50.578	2.780.761,7	4.581,6	50.725	2.829.017,5	4.647,6	101,4
	08	13.800	742.389,8	4.483,0	14.196	885.308,5	5.196,9	115,9
	16	28	5.281,9	15.719,9	-	-	-	-
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej**	2.271	190.838,6	7.002,7	2.360	200.920,6	7.094,7	101,3
	01	143	6.159,8	3.589,6	142	6.426,3	3.771,3	105,1
	02	9	1.253,2	11.603,5	9	1.430,0	13.241,0	116,1
	03	1.844	157.658,2	7.124,8	1.954	169.186,7	7.215,4	101,3
	08	247	20.485,5	6.911,4	255	23.877,5	7.803,1	112,9
	16	28	5.281,9	15.719,9	-	-	-	-
1.2.	Rozdział 75008 Izby skarbowe, w tym:	3.841	221.415,5	4.803,8	3.833	227.272,3	4.941,1	102,9
	01	131	5.031,0	3.200,4	120	4.849,1	3.367,4	105,2
	03	3.710	216.384,5	4.860,4	3.713	222.423,2	4.992,0	102,7
1.3.	Rozdział 75009 Urzędy skarbowe, w tym:	39.003	1.957.914,8	4.183,3	39.402	2.005.614,0	4.241,8	101,4
	01	658	20.730,0	2.625,4	625	20.535,9	2.738,1	104,3
	03	38.345	1.937.184,9	4.210,0	38.777	1.985.078,1	4.266,0	101,3
1.4.	Rozdział 75010 Urzędy Kontroli Skarbowej, w tym:	5.288	373.175,7	5.880,9	5.365	389.564,8	6.051,0	102,9
	01	244	8.092,9	2.764,0	245	8.388,9	2.853,4	103,2
	03	5.044	365.082,8	6.031,6	5.120	381.175,9	6.204,0	102,9
1.5.	75013 Izby i Urzędy Celne, w tym:	15.428	835.858,2	4.514,8	15.344	942.488,7	5.118,7	113,4
	01	240	9.502,6	3.299,5	242	9.904,2	3.410,5	103,4
	03	1.635	104.451,3	5.323,7	1.161	71.153,6	5.107,2	95,9
	08	13.553	721.904,3	4.438,8	13.941	861.431,0	5.149,3	116,0

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

** Dane dotyczące zatrudnienia należy przedstawić ze szczególnym uwzględnieniem działów: 750 – Administracja publiczna, 752 – Obrona narodowa, 754 – Bezpieczeństwo publiczne, 755 – Wymiar sprawiedliwości lub innych działów biorąc pod uwagę specyfikę działalności kontrolowanej jednostki.

*** Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt. 11 rozporządzenia Ministra 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 (§ 401 – 405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

Załącznik nr 4

Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2010			6:4	6:5
		Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	4	5	6	7	8
	Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe ogółem, w tym:	102 161,0	170 983,9	128 179,3	125,5	75,0
1.	Dział 750 Administracja Publiczna	102 161,0	170 983,9	128 179,3	125,5	75,0
1.1.	Program operacyjny Innowacyjna Gospodarka	80 351,0	149 173,9	123 154,3	153,3	82,6
1.2.	Program operacyjny Kapitał Ludzki	15 710,0	15 710,0	5 025,0	32,0	32,0
1.3.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	6 100,0	6 100,0	0,0	0,0	0,0

Załącznik nr 5

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka NIK, która prowadziła kontrolę	Jednostki objęte kontrolą	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Jan Vincent Rostowski – Minister Finansów Elżbieta Markowska – Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów od 21 października 2010 r. Jerzy Indra – w.z. Dyrektora Generalnego od 13 sierpnia 2009 r. do 20 października 2010 r/
2	Departament Administracji Publicznej		
3	Departament Budżetu i Finansów	Urząd Kontroli Skarbowej w Katowicach	Jacek Przypaśniak - Dyrektor UKS
4		Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie	Mariusz Piątkowski – Dyrektor UKS
56		Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie	Tomasz Maruszewski – Dyrektor UKS
6		Urząd Kontroli Skarbowej w Olsztynie	Czesław Kalinowski – Dyrektor UKS
7		Urząd Kontroli Skarbowej w Opolu	Robert Wojewódka - p.o. Dyrektora UKS
8		Urząd Kontroli Skarbowej w Rzeszowie	Cezary Koba – Dyrektor UKS
9		Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu	Jarosław Kubiak – Dyrektor UKS
10		Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie	Aleksy Oszmiańczuk – Dyrektor UKS

Załącznik nr 6**Kalkulacja oceny końcowej część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe**

Oceny wykonania budżetu części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria⁵⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku.

Dochody : 2.366.154,2 tys. zł

Wydatki (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich) 5.787.723,5 tys. zł

Łączna kwota G: 8.153.877,7 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków krajowych i budżetu środków europejskich)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,7098$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,2902$

Nieprawidłowości w dochodach:

Nie stwierdzono uszczupień dochodów. Sprawozdania budżetowe części 19 zaopiniowano pozytywnie, ponieważ błędy w sprawozdaniu Rb-N części 19 stanowiły poniżej 0,5% łącznej kwoty należności i zostały skorygowane w wyniku kontroli NIK. Sprawozdania jednostkowe centrali Ministerstwa Finansów zaopiniowano pozytywnie z zastrzeżeniami, ponieważ stwierdzony błąd w sprawozdaniu Rb-N skutkowało zawyżeniem łącznej kwoty należności w tym sprawozdaniu o 1,1%. Został on jednak skorygowany w wyniku kontroli NIK i korekta ta została uwzględniona w sprawozdaniu części 19.

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach:

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki dokonywania wydatków z naruszeniem prawa. Niezgodne z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z budżetu środków europejskich zlecono 8 z 647 płatności w łącznej kwocie 313,7 tys. zł, co stanowiło 0,01% wydatków części 19 (łącznie wydatki budżetu środków krajowych i budżetu środków europejskich).

Nie stwierdzono wydatków niecelowych lub niegospodarnych.

Ocena cząstkowa wydatków zostaje obniżona o 2 punkty, ze względu na:

1. Utrzymywanie w Ministerstwie Finansów niewykorzystywanych nieruchomości generujących koszty. Rozpoczęte przed laty inwestycje budowlane nie są kontynuowane, a ponoszone wydatki przeznaczone były na bieżące utrzymanie i ochronę. Dotyczy to adaptacji pomieszczeń na potrzeby wywiadu skarbowego przy ul. Olbrachta w Warszawie (o co NIK wniosowała już po kontroli wykonania budżetu w 2008 i 2009 r.), a także adaptacji budynków UKS w Warszawie przy ul. Jagiellońskiej 55 i we Wrocławiu przy ul. Stacyjnej 10.
2. Brak w Ministerstwie informacji o stopniu wykorzystania, w całym resorcie finansów, środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej. Dokonywanie analizy niepełnych danych uniemożliwiało właściwy monitoring wykorzystywanych środków i prawidłowy nadzór nad realizacją programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

⁵⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

3. Nadal aktualny jest wniosek przedstawiony przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., dotyczący zapewnienia warunków do realizacji Programów e-Podatki i e-Cło, mimo działań podjętych przez Ministerstwo Finansów. W związku z niskim wykonaniem planu wydatków dla tych programów (od 34,6% do 51%) istnieje ryzyko ich niepełnej realizacji i ewentualnej konieczności zwrotu środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej.
4. Prowadzenie ewidencji księgowej centrali Ministerstwa Finansów niezgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Do czasu wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (w lipcu 2010 r.) i wprowadzenia zmian w polityce rachunkowości (29 października 2010 r.) księgowania operacji finansowanych ze środków europejskich dokonywano na kontach księgowych 138 i 996, które nie występowały w planie kont oraz na kontach 227, 982, 997, które w opisie zawartym w polityce rachunkowości nie były przewidziane do tego typu ewidencji.
5. Zawyżenie wydatków w łącznym rocznym sprawozdaniu Ministerstwa Finansów Rb-28 UE o 313,7 tys. zł i błędnym wykazaniu należności w kwocie 27 tys. zł w sprawozdanie Rb-N centrali Ministerstwa Finansów za IV kwartał o 2010 r. oraz zawyżenie zobowiązań w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 UKS w Opolu.
6. Błędy formalne w dowodach i zapisach księgowych potwierdzających dokonane wydatki na łączną kwotę 710,2 tys. zł oraz błędy wpływające na sprawozdawczość bieżącą na łączną kwotę 82,7 tys. zł. W związku z tym, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami w dwóch z ośmiu kontrolowanych UKS (Olsztyn, Opole), a poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych zaopiniowano pozytywnie z zastrzeżeniami w trzech UKS (Lublin, Olsztyn i Opole), zaś negatywnie w UKS w Katowicach.
7. Złożenie deklaracji i zapłaty podatku od nieruchomości po terminie (Warszawa, Olsztyn – 7,8 tys. zł) lub zaniżeniu kwoty należnego podatku na skutek nie wykazania w deklaracji do opodatkowania budynku wynajmowanego na cele związane z działalnością gospodarczą (Wrocław – 1,7 tys. zł) – na łączną kwotę 9,5 tys. zł

Ocena częściowa wydatków: pozytywna z zastrzeżeniami (3)

Wynik końcowy Wk: $3 \times 0,7098 + 5 \times 0,2902 = 3,58$

Ocena pozytywna z zastrzeżeniami

Załącznik nr 6

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. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Finansów
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego