

KBF-4100-09-01/2012
P/12/031

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2012 r.

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 81 – Rezerwa ogólna i części 83 – Rezerwy celowe.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 81 – Rezerwa ogólna i części 83 – Rezerwy celowe.

1. Rezerwa ogólna – cz. 81

W budżecie państwa na rok 2011 została utworzona rezerwa ogólna w wysokości 95.000 tys. zł, tj. na takim samym poziomie jak w roku 2010. Wysokość rezerwy stanowiła 0,03% wydatków budżetu państwa i spełniała wymóg określony w art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Rezerwa ta została rozdysponowana przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów, zgodnie przepisami art. 155 ustawy o finansach publicznych oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa³. Minister Finansów dokonał przeniesienia planu wydatków z rezerwy ogólnej na kwotę 51.327,7 tys. zł, w tym zgodnie z dyspozycją wskazaną w uchwale Rady Ministrów 4.500,0 tys. zł oraz w zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów 41.941,7 tys. zł. Minister Finansów podjął także decyzje zgodnie z upoważnieniem wynikającym z § 1 ust. 2

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 45, poz. 257.

wymienionego rozporządzenia, w odniesieniu do kwoty 4.886,0 tys. zł. W 2011 r. rozdysponowano i przeniesiono do 18 części budżetu państwa 54,0% z zaplanowanej kwoty w rezerwie ogólnej.

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2011 r. z tytułu zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej wydawane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Roczne sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa dla części 81 – Rezerwa ogólna przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz nierozdysponowanych wydatków w kwocie 43.672,3 tys. zł.

2. Rezerwy celowe – część 83

W ustawie budżetowej na rok 2011 zaplanowano rezerwy celowe w budżecie państwa w kwocie 17.825.089,0 tys. zł i w budżecie środków europejskich w wysokości 36.703.994,0 tys. zł.

1.1. Rezerwy celowe w budżecie państwa

Zaplanowana w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej kwota 17.825.089,0 tys. zł rezerw celowych została zwiększona, z zablokowanych wydatków w innych częściach budżetu państwa o 3,5%, tj. do 18.441.040,7 tys. zł, z czego rozdysponowano 14.530.300,3 tys. zł, tj. 78,8%. W ustawie budżetowej ujęto 67 tytułów rezerw, tj. o cztery tytuły rezerw więcej niż zaplanowano w projekcie i więcej o osiem niż w 2010 r. (59 tytułów). Suma rezerw przeznaczonych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie był możliwy w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz gdy odrębne ustawy tak stanowią wyniosła 9.415.942,0 tys. zł, tj. 3,0% wydatków budżetu. Było to zgodne z art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W trakcie roku budżetowego, na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych w celu spłaty zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa utworzono cztery nowe tytuły rezerw z zablokowanych wydatków w dziewięciu częściach budżetu państwa w kwocie 615.951,7 tys. zł. Wydatki ujęte w nowo utworzonych rezerwach w 75% przeniesiono do innych części budżetu państwa. Ponadto Minister Finansów, na podstawie art. 154. ust. 9 ustawy o finansach publicznych, dokonał zmiany przeznaczenia 12 tytułów rezerw na kwotę 764.583,3 tys. zł, tj. 4,3% wydatków z zaplanowanych w ustawie budżetowej rezerw celowych.

Nierozdysponowana kwota 3.910.740,4 tys. zł wydatków ujętych w rezerwach celowych dotyczyła głównie tytułów rezerw zaplanowanych na wspomaganie finansowania zadań, na które środki zaplanowano w budżetach dysponentów. Zmniejszone zapotrzebowanie na rezerwy było także wynikiem późniejszego niż zakładano wejścia w życie ustaw, dla realizacji których rezerwy były tworzone, zmian w harmonogramie realizacji projektów oraz braku podstaw prawnych do wystąpienia o uruchomienie rezerw.

Sprawozdanie roczne Rb-28 z wykonania planu wydatków dla części 83 – Rezerwy celowe, przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz nierozdysponowanych środków w kwocie 3.910.740,4 tys. zł. Minister Finansów dokonał podziału rezerw celowych w terminach przewidzianych w art. 154 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

2.2. Rezerwy celowe w budżecie środków europejskich

W budżecie środków europejskich zostały utworzone rezerwy celowe na kwotę 36.703.994,0 tys. zł, w tym rezerwa (pozycja 98) na projekty realizowane w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i Wspólnej Polityki Rolnej w wysokości

36.674.500,0 tys. zł oraz rezerwa (pozycja 99) na finansowanie wydatków na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 29.494,0 tys. zł. Rozdysponowanie wydatków ujętych w tych rezerwach wyniosło 15.835.186,2 tys. zł, tj. 43,1% planu. Niższe wykorzystanie planowanych wydatków ujętych w pozycji 98 rezerw celowych, było głównie skutkiem zmian w harmonogramach realizowanych projektów i oszczędności powstałych po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych, a w przypadku Wspólnej Polityki Rolnej niewłaściwego planowania tych wydatków przez dysponentów. Minister Finansów, biorąc pod uwagę doświadczenia z lat ubiegłych, ograniczył na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej planowane przez dysponentów wydatki na WPR, zwiększając odpowiednio rezerwę celową.

Z zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej (pozycja 99 rezerw), zgłoszonych przez dysponentów w ich częściach budżetowych, znaczną część ujęto w rezerwach celowych. Miało to na celu zapobieżenie wzrostowi wynagrodzeń, w porównaniu do roku 2010. Nierozdysponowanie 72% planu wydatków ujętego w tej rezerwie może wskazywać, że Ministerstwo Finansów osiągnęło założony cel.

NIK ocenia pozytywnie przesunięcie z budżetów dysponentów i ujęcie w rezerwach części planowanych wydatków na wynagrodzenia i programy realizowane w ramach budżetu środków Unii Europejskiej. W opinii NIK wydatki pozostające w rezerwach mogły być zarządzane w bardziej elastyczny sposób.

3. Potwierdzenie zasadności wniosków oraz terminowość wydawania decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa i o zapewnieniu finansowania

Ministerstwo Finansów, rozpatrując składane przez dysponentów części budżetu państwa wnioski o zwiększenie planu wydatków z rezerw (część 81 i 83), sprawdzało je pod względem zgodności z zakresem przedmiotowym zadań, jak również z zakresem kompetencji wnioskodawcy do realizowania wskazanego we wniosku zadania.

W trakcie kontroli sprawdzono terminowość wydania 110 decyzji wprowadzających zmiany w budżecie państwa oraz decyzji o zapewnieniu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W 10 przypadkach stwierdzono, że decyzje wydane były w terminie dłuższym niż 30 dni od wpływu wniosku dysponenta do Ministerstwa Finansów. Kontrola wykazała, że spowodowane to było koniecznością zebrania niezbędnych informacji potwierdzających racjonalność poniesienia wydatku.

W przypadku czterech z pięciu sprawdzanych decyzji o zapewnieniu finansowania zadań „Aktualizacja prognoz pyłu PM10 i PM2,5 dla lat 2015, 2010 na podstawie modelowania z wykorzystaniem nowych wskaźników emisyjnych”, „Opracowanie założeń do wdrożenia wymagań dyrektywy INSPIRE w zakresie urządzeń do monitorowania środowiska”, „Opracowanie i wdrażanie serwisu internetowego w zakresie informacji o jakości powietrza w Polsce oraz działań na rzecz jego poprawy”, „Przetwarzanie danych Państwowego Monitoringu Środowiska i wykonanie oceny stanu jednolitych części wód rzecznych w układzie dorzeczy w roku 2011 i 2012” wydłużony proces wydawania decyzji miał według wnioskodawców wpływ na przeniesienie realizacji zadań w części lub w całości na kolejny rok budżetowy. Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej państwowych jednostek budżetowych były w 2011 r. po raz pierwszy finansowane z rezerwy celowej (pozycja 59), która została utworzona na podstawie art. 410c ust 2. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴.

⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o usprawnienie procesu wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.