



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA
I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ
W 2006 ROKU**

Warszawa czerwiec 2007

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Nr ewid. 136/2007/KBF

Nr ewid. 137/2007/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2006 ROKU



Niniejsza
Analiza wykonania budżetu państwa
i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku
zatwierdzona została przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 6 czerwca 2007 roku

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Sekula M.
Miroslaw Sekula

1. Wprowadzenie	3
2. Synteza	5
3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań	14
3.1. Ocena ogólna	14
3.2. Ocena szczegółowa sprawozdań budżetowych	14
3.3. Opinia w sprawie ksiąg rachunkowych	17
4. Realizacja założeń makroekonomicznych	24
5. Ogólne warunki wykonania budżetu państwa	32
5.1. Prawne warunki wykonania budżetu państwa	32
5.2. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa	35
6. Dochody budżetu państwa	40
6.1. Dochody podatkowe	46
6.2. Dochody niepodatkowe	51
6.3. Dochody zagraniczne	59
7. Wydatki budżetu państwa	60
7.1. Dotacje i subwencje	67
7.2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	76
7.3. Wydatki majątkowe	83
7.4. Wydatki na obsługę długu publicznego	88
8. Deficyt budżetu państwa	93
8.1. Deficyt budżetu państwa i pozostałe potrzeby pożyczkowe	93
8.2. Finansowanie krajowe	95
8.3. Finansowanie zagraniczne	97
8.4. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie	98
8.5. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej	99
9. Sektor finansów publicznych	102
10. Fundusze celowe i agencje	109
10.1. Państwowe fundusze celowe	109
10.2. Plany finansowe agencji	118
11. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze	125

12. Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa . . .	130
12.1. Dług krajowy Skarbu Państwa	132
12.2. Dług zagraniczny	133
12.3. Strategia zarządzania długiem publicznym	134
12.4. Należności Skarbu Państwa	136
13. Rozliczenia z Unią Europejską	140
14. Wykonanie założeń polityki pieniężnej	151

Spis załączników

Załącznik 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2006 roku	162
---	-----

Załącznik 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2006 roku	171
---	-----

Załącznik 3

Kryteria oceny wykonania budżetu	172
--	-----

Załącznik 4

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku	179
--	-----

Załącznik 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2006 roku w porównaniu do ocen 2005 roku . . .	183
---	-----

Załącznik 6

Spis tabel i wykresów	189
---------------------------------	-----

1. Wprowadzenie

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 r., zatwierdzona przez Kolegium NIK w dniu 6 czerwca 2007 r., została opracowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez wszystkie jednostki kontrolne NIK w okresie od grudnia 2006 r. do maja 2007 r.

Analiza ta obejmuje poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych, omówienie realizacji założeń makroekonomicznych, przyjętych przy projektowaniu budżetu państwa, wykonanie budżetu w zakresie dochodów, wydatków, deficytu i zadłużenia sektora finansów publicznych oraz wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji rządowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, a także rozliczeń z Unią Europejską i wykonanie założeń polityki pieniężnej.

Badaniami objęto dysponentów części budżetowych, państwowe fundusze celowe i agencje rządowe, budżety wybranych jednostek samorządu terytorialnego oraz niektóre jednostki spoza sektora finansów publicznych korzystające z dotacji budżetowych, a także wykonanie założeń polityki pieniężnej oraz obsługę budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski. Łącznie skontrolowano 453 jednostki, których wykaz zawiera załącznik nr 1. Wykorzystano także wyniki innych kontroli przeprowadzonych wcześniej lub równoległe z kontrolą budżetową, ujętych w załączniku nr 2. Korzystano z materiałów sprawozdawczych i analitycznych Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Kontrola wykonania budżetu państwa obejmowała badanie prawidłowości, w niektórych przypadkach także wykonanie zadań. Kontrola prawidłowości miała na celu poświadczenie finansowego rozliczenia kontrolowanych jednostek i budżetu państwa jako całości, łącznie ze zbadaniem oraz oceną ksiąg rachunkowych i wyrażeniem opinii na temat sprawozdań budżetowych. Celem kontroli wykonania zadań finansowanych lub współfinansowanych z budżetu państwa była ocena jakości zarządzania z punktu widzenia ekonomicznych wskaźników oszczędności, wydajności i skuteczności.

W kontroli wykonania budżetu państwa oraz w kontroli założeń polityki pieniężnej stosowano kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z wyjątkiem kontroli jednostek samorządu terytorialnego, których kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności oraz innych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, u których zastosowano kryteria legalności i gospodarności (art. 5 ustawy o NIK)¹.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie ze standardami kontroli NIK i międzynarodowymi standardami kontroli, z wykorzystaniem zarówno matematycznych, jak i niematematycznych metod wnioskowania.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach, będących dysponentami III stopnia, przy badaniu ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji wydatków budżetowych, zastosowano dobór próby do kontroli w oparciu o metody statystyczne. Polegały one na doborze losowym reprezentatywnej próby zapisów/dowodów księgowych, badaniu tak wylosowanej próby w kategoriach poprawności formalnej oraz prawidłowości i terminowości ewidencji operacji gospodarczych, a następnie ekstrapolacji uzyskanych wyników i porównaniu ich z tolerowaną wartością nieprawidłowości (progiem istotności). Badanie pro-

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937 ze zm.).

wadzone było w oparciu o jednolite kryteria i uwzględniało również te nieprawidłowości, które wykryte zostały innymi metodami. W większości jednostek (78,8% jednostek kontrolowanych) zastosowano zalecaną w audycie finansowym metodę monetarną, opartą o wybór zapisów księgowych z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości transakcji.

Metody niestatystyczne doboru próby zastosowano przy badaniu dochodów jednostek budżetowych, będących dysponentami III stopnia budżetu państwa oraz badaniu prawidłowości sporządzania sprawozdań łącznych u dysponentów głównych, na podstawie wybranych losowo sprawozdań jednostkowych.

Stosowano także dobór celowy jednostek i spraw do kontroli, na podstawie oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, związanego z charakterem działalności i specyfiką poszczególnych dochodów i wydatków. Do oceny wykonania budżetu w poszczególnych częściach, a także planów finansowych państwowych funduszy i agencji, zastosowane zostały jednolite kryteria wartościowe, przedstawione w załączniku nr 4.

Oprócz analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli sporządziła szczegółowe informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetowych, o realizacji planów finansowych przez państwowe fundusze celowe, o powiązaniach budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz o realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Wykaz informacji, które zostały przedłożone Sejmowi, przedstawia załącznik nr 3. W załączniku nr 5 zamieszczono zestawienie ocen wykonania budżetu w poszczególnych częściach i wykonania planów finansowych funduszy i agencji rządowych.

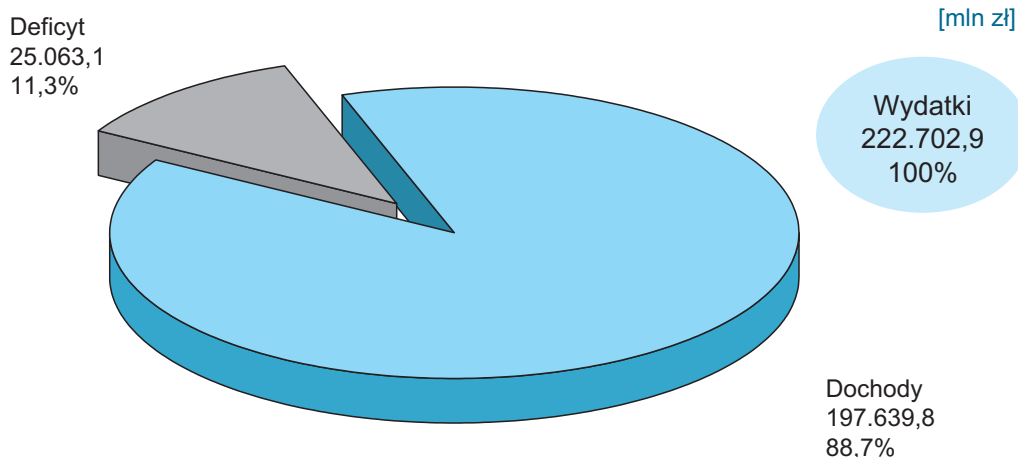
2. Synteza

Dochody budżetu państwa w 2006 r. były o 2,4 mld zł wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej i wyniosły 197,6 mld zł. Wydatki, które zrealizowano w wysokości 222,7 mld zł, były o 3,1 mld zł niższe od limitu ustawowego. Wyższe niż zaplanowano dochody i niższe wydatki spowodowały, że deficyt budżetu państwa, planowany na 30,5 mld zł, wyniósł tylko 25,1 mld zł, co należy ocenić pozytywnie.

Wyżej wymienione kwoty dochodów, wydatków i deficytu podane zostały w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.”. Stanowią one sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części, co potwierdzają wyniki badań sprawozdań budżetowych przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając wyniki przeprowadzonych kontroli należy uznać, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

W porównaniu do 2005 r. dochody budżetu państwa wzrosły o 9,9% a wydatki o 7%. Wyższy wzrost dochodów niż wydatków sprawił, że poprawiła się relacja dochodów do wydatków budżetu państwa. Dochody budżetu państwa wystarczyły w 2006 r. na zrealizowanie 88,7% wydatków, podczas gdy w 2005 r. relacja ta wyniosła 86,4%.

1 Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W porównaniu do 2005 r. deficyt budżetu państwa został zredukowany o 11,6%. Był to więc drugi rok z rzędu, kiedy deficyt uległ zmniejszeniu.

Należy zaznaczyć, że dobra realizacja budżetu państwa w 2006 r. jest przede wszystkim odbiciem sprzyjającej koniunktury gospodarczej. Budżet był wykonywany w znacznie lepszych warunkach niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Wzrost PKB wyniósł 6,1%, podczas gdy planowano 4,3%. Korzystniej ukształtowały się też inne wskaźniki makroekonomiczne.

Pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w 2006 r. obniża przekroczenie o 5,9 mld zł planowanego ujemnego salda rozliczenia przychodów z prywatyzacji, które tak samo jak deficyt budżetu państwa musiało zostać sfinansowane zwiększoną emisją skarbowych papierów wartościowych. Ujemne saldo rozliczenia przychodów z prywatyzacji wyniosło 14,5 mld zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zakładano tylko 8,6 mld zł. Powodem było bardzo niskie wykonanie przychodów z prywatyzacji oraz wyższe niż planowano transfery do otwartych funduszy emerytalnych. Przychody z prywatyzacji zrealizowano zaledwie w kwocie 0,6 mld zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zaplanowano 5,5 mld zł.

Konieczność finansowania wyższych niż zakładano potrzeb pożyczkowych budżetu państwa spowodowała wyższy niż planowano przyrost długu publicznego w 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla przy tym, że ujemne saldo rozliczenia przychodów z prywatyzacji ma taki sam kontekst i sens ekonomiczny jak deficyt budżetu państwa i tylko łączna analiza tych dwóch wielkości daje rzeczywisty obraz budżetu państwa.

Oceny i uwagi Najwyższej Izby Kontroli do wykonania budżetu państwa w 2006 r. są następujące.

1. Roczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa dysponentów 100 części budżetowych (ze 111 objętych oceną)² sporządzili prawidłowo, rzetelnie i terminowo. W przypadku 11 dysponentów nieprawidłowości polegały na błędnej klasyfikacji dochodów, wydatków, należności i zobowiązań, zaniżeniu dochodów oraz niewykazywaniu w sprawozdaniach należności lub zobowiązań. Najwyższa Izba Kontroli wydała na temat prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych opinie bez zastrzeżeń do sprawozdań sporządzonych przez dysponentów 100 części, z zastrzeżeniami (co najmniej do jednego sprawozdania) – przez dysponentów 11 części. Nie było opinii negatywnych. Do rocznych jednostkowych sprawozdań budżetowych dysponentów III stopnia (167 kontrolowanych) wydano opinie bez zastrzeżeń – do 149 dysponentów, z zastrzeżeniami – do 16 dysponentów, negatywne – do 2 dysponentów (Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu). W zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych 167 dysponentów III stopnia, wydano opinie bez zastrzeżeń dla 149, z zastrzeżeniami – dla 14 i negatywne – dla 4.
2. Rok 2006 był korzystny pod względem kształtowania się podstawowych wielkości makroekonomicznych. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyła niska inflacja. W 2006 r. gospodarka polska osiągnęła wskaźnik wzrostu gospodarczego 6,1%, który był najwyższy od 1997 r. Przy tak dynamicznym wzroście gospodarczym inflacja w 2006 r. wyniosła 1%. Wzrost gospodarczy okazał się wyższy od zakładanego o 1,8 punktu procentowego, a inflacja niższa od przyjętej przy konstrukcji budżetu o 0,5 punktu procentowego. Spośród składowych PKB, realna stopa wzrostu popytu krajowego wyniosła w 2006 r. 6,6%, tj. o 2,3 punktu procentowego więcej niż przyjęto na etapie opracowywania ustawy budżetowej, a stopa wzrostu spożycia była wyższa o 1,5 punktu procentowego i wyniosła 4,8%. Wzrost spożycia zbiorowego wyniósł 3,9% i był wyższy od zakładanego przy konstrukcji budżetu o 1,9 punktu procentowego. Wyższe od zakładanego było również tempo wzrostu inwestycji. Nakłady brutto na środki trwałe wzrosły w 2006 r. aż o 16,5%,

² NIK odstąpiła od oceny sprawozdań dotyczących części 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych w związku z likwidacją z dniem 31 marca 2006 r. (DzU nr 45, poz. 319).

tj. o 7,8 punktu procentowego więcej niż zapisano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Tym samym wzrost inwestycji w 2006 r. w największym stopniu przyczynił się do dynamicznego wzrostu popytu krajowego i wzrostu PKB. Rok 2006 przyniósł również poważne ożywienie na rynku pracy. Skala tego ożywienia wyraźnie przewyższyła oczekiwania sformułowane w prognozach budżetowych. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce wyniosło w 2006 r. około 9,0 mln osób, tj. o ponad 250 tysięcy więcej niż w roku poprzednim, a stopa bezrobocia spadła poniżej 15%. Przy konstrukcji budżetu nie doszacowano skali aprecjacji złotego wobec dwóch głównych walut, tj. USD i EUR. Przyjęto, że średni kurs dolara amerykańskiego wyniesie w 2006 r. 3,38 zł, a kurs EUR ukształtuje się na poziomie 3,97 zł. W rzeczywistości średni kurs USD wyniósł w 2006 r. 3,10 zł, a EUR – 3,90 zł.

3. Czynniki makroekonomiczne sprzyjały realizacji dochodów w 2006 r. Dochody budżetu państwa wyniosły 197,6 mld zł i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 1,2%, a w porównaniu z rokiem poprzednim o 9,9%. Dominującą pozycję wśród dochodów budżetu państwa w 2006 r. stanowiły dochody podatkowe, które wykonano zgodnie z planem. Przekroczenie planu dochodów w 2006 r., było podobnie jak w roku poprzednim, efektem większych niż planowano dochodów niepodatkowych, w tym wyższych od planowanych wpływów z dywidend i wpłat z zysku. Wpływy z tego tytułu były rekordowo wysokie, przekraczając 4 mld zł (126% planu). Nastąpiły zmiany w strukturze dochodów budżetu państwa. Wzrósł udział dochodów podatkowych z 86,7% w 2005 r. do 88,5% w 2006 r. Było to efektem dynamicznego wzrostu dochodów z CIT (o 22,7%), PIT (o 15,2%) oraz VAT (o 12,0%). Bieżącą ściągalność podatków zrealizowano na poziomie zbliżonym do zakładanego. Wynik taki, uzyskano jednak w znacznie lepszych niż planowano warunkach makroekonomicznych.
4. Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych wyniosły na koniec 2006 r. 24 mld zł i w stosunku do roku 2005 wzrosły o 8,3%. Najwyższy przyrost zaległości wystąpił w pozycjach: wpływy z różnych dochodów (o 330,9%), odsetki od nieterminowych wpłat podatników (o 208,2%) oraz podatek akcyzowy (o 30,7%). Na podobnym poziomie jak w 2005 r., ukształtował się udział w zaległościach podatku od towarów i usług (38,3%), podatku akcyzowego (13,8%) i podatku dochodowego od osób fizycznych (12,3%). Rok 2006 był kolejnym rokiem obniżenia wskaźnika efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wskaźnik ten obniżył się o prawie 22 punkty procentowe. Przyczyną była niska skuteczność egzekwowania zaległości przez komórki egzekucyjne izb celnych. Należności podatkowe, których termin płatności upłynął (zaległości podatkowe) według stanu na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 16,7 mld zł i wzrosły w porównaniu do 2005 r. o 9,2%.
5. Niska inflacja w 2006 r. nie powodowała presji na wzrost wydatków. Wydatki budżetu państwa w 2006 r. wyniosły 222,7 mld zł i były niższe o 3,1 mld zł, tj. o 1,4% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W relacji do PKB wydatki budżetu państwa w 2006 r. stanowiły 21,1% (w 2005 r. – 21,2%). Na niższe wykonanie wydatków, od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, wpłynęło przede wszystkim niewykonanie planowanych dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych. Do wydatków zrealizowanych zaliczono środki w kwocie 2,4 mld zł, które Rada Ministrów przeniosła do wykorzystania

w 2007 r. Kwota ta była jednak o 45% niższa niż rok wcześniej. W porównaniu do 2005 r. wydatki budżetu państwa w 2006 r. były wyższe o 14,6 mld zł, tj. o 7,0%. W największym stopniu wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego (o 11,9%), a niewiele mniej wzrosły wydatki na dotacje i subwencje (o 11%). Wydatki majątkowe wzrosły o 8,8%, a wydatki bieżące jednostek budżetowych o 5,1%. Zmniejszeniu o 12,6% uległy wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, co wynikało z przejęcia realizacji świadczeń rodzinnych przez gminy.

6. W porównaniu do 2005 r., w budżecie państwa na 2006 r. zwiększona została liczba tytułów i wysokości kwot ujętych w rezerwach celowych. Rezerwy celowe, w planie po zmianach, osiągnęły kwotę 15,7 mld zł (wobec 14,9 mld zł w 2005 r.), z czego rozdysponowano 15,2 mld zł, tj. 97%. W ustawie budżetowej na 2006 r. było 98 tytułów rezerw celowych (w ustawie na rok 2005 – 75 tytułów), z czego 36 tytułów rezerw wprowadzono do ustawy w trakcie prac parlamentarnych. Większość z rezerw wprowadzonych do ustawy budżetowej na etapie prac parlamentarnych, przeznaczona była na wydatki, które – w ocenie NIK – powinny być zaplanowane w odpowiednich częściach budżetowych. Zwiększanie liczby tytułów i wysokości kwot ujętych w rezerwach celowych, a także zmiany przeznaczenia rezerw, wprowadzane w ciągu roku, spowodowały zmniejszenie przejrzystości ustawy budżetowej.
7. Dobre warunki realizacji budżetu spowodowały, że zarówno zobowiązania ogółem, jak i zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych były niższe niż na koniec 2005 r. Tendencja zmniejszania stanu zobowiązań wymagalnych występuje już od czterech lat. Zjawisko to ma pozytywny wpływ na sytuację finansową państwowych jednostek budżetowych. Na koniec 2006 r. zobowiązania wymagalne stanowiły 1,1% ogółu zobowiązań i w odniesieniu do 2005 r. zmniejszyły się o 27,4 mln zł, tj. o 51,6%. Najwyższe zobowiązania wymagalne (23,3 mln zł) wystąpiły w jednym z urzędów morskich i są przedmiotem sporu z wierzycielami.
8. W 2006 r. z budżetu państwa wydatkowano więcej niż w roku poprzednim na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. W związku z rozszerzeniem zakresu zadań wydatki te wzrosły w stosunku do 2005 r. o 3,8 mld zł, tj. o 27,5%, przy czym dla gmin wzrosły o 3,2 mld zł, tj. o 34,4%, a dla powiatów i samorządów województw odpowiednio o 0,4 mld zł (o 10,9%) i o 0,2 mld zł (o 24,2%). Poza nielicznymi przypadkami, wojewodowie terminowo przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego dotacje na realizację zadań zleconych i własnych oraz przekazanych na podstawie porozumień, co zapewniło tym jednostkom możliwość bieżącego wykonywania zadań.
9. Liczba zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, w warunkach porównywalnych, w porównaniu do 2005 r. zwiększyła się o 3.945 osób. Wystąpiły ponownie rozbieżności pomiędzy wielkościami planistycznymi zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem. Chociaż odchylenia w porównaniu do lat poprzednich zmniejszyły się, to w 2006 r. różnica pomiędzy limitem zatrudnienia a jego rzeczywistym wykonaniem wyniosła 35.900 osób i utrzymywała się nadal na wysokim poziomie. W porównaniu do 2005 r. wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej w 2006 r. wzrosły o 5,0%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w państwowej sferze budżetowej w 2006 r. wyniosło 3.049,7 zł i w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosło o 4,2%.

10. Wydatki majątkowe w 2006 r. wyniosły 11,1 mld zł i w porównaniu do 2005 r. zwiększyły się o 8,8%. Nieznacznie zwiększył się też udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa ogółem (z 4,9% w 2005 r. do 5,0% w 2006 r.). W siedmiu częściach budżetu państwa stwierdzono bardzo niski (poniżej 30%) poziom wykorzystania zaplanowanych środków. Nie nastąpiła poprawa przebiegu realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Wystąpiły wydatki niecelowe i niegospodarne. Negatywnie została oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli realizacja kontrolowanych inwestycji z zakresu infrastruktury kolejowej i drogowej oraz budowy obiektów sportowych.
11. Wydatki budżetu państwa na obsługę długu publicznego w 2006 r. wyniosły 27,8 mld zł i były o 2,9 mld zł (tj. o 11,5%) wyższe niż w roku poprzednim. Wzrost ten nastąpił w wyniku wzrostu kosztów obsługi długu krajowego, jak i długu zagranicznego. Zwiększenie kosztów było efektem wzrostu zadłużenia, jaki miał miejsce w 2006 r. i w latach poprzednich. Wskutek tego, pomimo spadku stóp procentowych na rynku krajowym oraz umocnienia złotego w stosunku do walut obcych, udział wydatków z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w wydatkach ogółem budżetu państwa, drugi rok z rzędu wzrósł o 0,5 punktu procentowego. W 2006 r. kształtował się on na poziomie 12,5%, tj. o 0,2 punktu procentowego wyższym niż średnia z poprzednich pięciu lat. Na obsługę długu w 2006 r. przeznaczono 14,1% dochodów budżetu państwa.
12. Deficyt budżetu państwa w 2006 r. wyniósł 25,1 mld zł i był niższy od limitu określonego w ustawie budżetowej o 5,5 mld zł. Było to wynikiem wyższych o 2,4 mld zł dochodów budżetu państwa oraz niższych o 3,1 mld zł wydatków budżetowych. W 2006 r. utrzymana została tendencja obniżania się relacji deficytu budżetu państwa do PKB. W 2004 r. wyniosła ona 4,5%, w 2005 – 2,9%, a w 2006 – 2,4%. Od 2004 r. w deficycie budżetu państwa nie uwzględnia się środków przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). W 2006 r. wyniosły one 14,9 mld zł, co stanowiło 59% rocznego deficytu. Deficyt budżetu państwa z uwzględnieniem środków przekazanych do ZUS na refundację składek do OFE wyniósłby 40,0 mld zł, tj. 3,8% w relacji do PKB. Struktura finansowania potrzeb pożyczkowych była odmienna od zakładanej w ustawie budżetowej, a o jej zmianie zadecydowała sytuacja na rynku krajowym i zagranicznym. Źródłem finansowania deficytu budżetowego i ujemnych sald przychodów z prywatyzacji oraz prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej w 2006 r. było finansowanie krajowe, którego saldo wyniosło 35,3 mld zł i było o 71% wyższe od planowanego oraz finansowanie zagraniczne, którego saldo w kwocie 6,9 mld zł było o 66% niższe od planowanego.
- Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa w 2006 r., pomimo że rozkład potrzeb pożyczkowych był w ciągu roku nierównomierny. Średni dzienny stan lokat budżetu państwa w 2006 r. był wyższy o 47,5% niż w 2005 r. i wyniósł 8,7 mld zł. Nastąpiło to w sytuacji, gdy wzrosły koszty pozyskania środków w stosunku do dochodów pozyskiwanych z lokat, a na rynku krajowym nie występowały problemy z pozyskaniem środków. Podobnie jak w latach poprzednich, stan niewykorzystanych środków, pozostających na rachunkach dysponentów w 2006 r., wyniósł 1,4 mld zł. Generowało to w 2006 r. dodatkowe koszty finansowane z budżetu państwa.
13. W 2006 r. nie zostały zrealizowane zaplanowane w ustawie budżetowej przychody z prywatyzacji. Wyniosły one 0,6 mld zł, tj. zaledwie 11,3% kwoty określonej w ustawie budżetowej (5,5 mld zł). Przyczyną tak niskiego wykonania było nierzetelne zaplanowanie przychodów z prywatyzacji bezpo-

średniej oraz zmiana polityki rządu wobec sektora elektroenergetycznego i rezygnacja z prywatyzacji innych podmiotów, w tym dwóch spółek sektora chemii ciężkiej. Rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji zamknęło się kwotą 15,1 mld zł, która była wyższa o 7% od kwoty określonej w ustawie budżetowej. W efekcie ujemne saldo przychodów z prywatyzacji w 2006 r. wyniosło 14,5 mld zł, a więc było o 5,9 mld zł większe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Wyższe ujemne saldo z prywatyzacji zwiększyło potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa. Należy wyraźnie podkreślić, że zwiększenie potrzeb pożyczkowych z tego tytułu przewyższyło kwotę 5,5 mld zł uzyskaną z obniżenia planowanego deficytu.

14. Ujemne saldo prefinansowania³ zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej wyniosło 2,7 mld zł wobec planowanego ujemnego salda 2 mld zł, co spowodowało zwiększenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa o 0,7 mld zł. Przychody z tytułu prefinansowania, określone w ustawie budżetowej na rok 2006 w wysokości 11,4 mld zł, zostały zrealizowane w kwocie 11,3 mld zł, co stanowiło 99,4% planu. Rozchody na prefinansowanie wykonano w wysokości 14 mld zł, tj. o 4,8% powyżej kwoty planowanej. Zwiększenia rozchodów dokonywano w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 45 ust. 2 ustawy budżetowej. W ramach łącznej kwoty zrealizowanych rozchodów, na sfinansowanie zadań Wspólnej Polityki Rolnej przekazano środki w wysokości 10,8 mld zł (tj. o 26,0% więcej od kwoty planowanej), a na zadania realizowane przy udziale środków z funduszy strukturalnych UE – 3,2 mld zł, tj. 67,3% przeznaczonych na ten cel kwoty.
15. Państwowy dług publiczny na koniec 2006 r. wyniósł 505,1 mld zł i w relacji do PKB stanowił 47,7%, co oznacza wzrost kwoty długu w stosunku do roku 2005 o 38,5 mld zł oraz w relacji do PKB o 0,2 punkty procentowe. Niewielki wzrost tej relacji wynikał z większego niż zakładano wzrostu PKB. O wzroście państwowego długu publicznego zdecydował przyrost zadłużenia Skarbu Państwa o 38,3 mld zł i jednostek samorządu terytorialnego o 2,8 mld zł. Największy spadek zadłużenia wystąpił w zarządzanych przez ZUS funduszach – o 3,3 mld zł.
16. Łączny wynik 27 państwowych funduszy celowych w 2006 r., podobnie jak deficyt budżetu państwa, był lepszy niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Przychody w kwocie 154,5 mld zł były o 3,7% wyższe od planowanych, a wydatki w kwocie 147,7 mld zł o 2,1% niższe. Dotacje dla państwowych funduszy celowych wyniosły prawie 40 mld zł, w tym na fundusze finansujące świadczenia z ubezpieczenia społecznego (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy) przypadło 98,9% wszystkich dotacji budżetowych dla funduszy celowych. Na koniec 2006 r. stan środków funduszy celowych zwiększył się ponad dwukrotnie w stosunku do 2005 r. Przyczyniły się do tego w znacznym stopniu wyniki działalności funduszy dotowanych z budżetu państwa. Zwiększenie kwoty przekazanej FUS z budżetu państwa nie zlikwidowało ujemnego stanu środków na koniec 2006 r., co dowodzi, że dotacje pomimo ich wzrostu nadal były za niskie o ponad 4 mld zł. Wśród funduszy niedotowanych najwyższy stan środków na koniec roku posiadał Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Istotnie zredukowane zostało zadłużenie Funduszu

³ Prefinansowanie jest instrumentem finansowym mającym na celu wspieranie beneficjentów w realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, którzy nie dysponują odpowiednią ilością środków własnych na płatności wynikające z projektów.

Pracy, do czego przyczyniła się poprawa sytuacji na rynku pracy. Wynik finansowy agencji rządowych był ujemny, lecz korzystniejszy od założonego w ustawie budżetowej i lepszy od uzyskanego w roku 2005. Osiągnięcie tego stanu było możliwe przy zaangażowaniu w 2006 r. wyższych kwot z budżetu państwa. Agencje uzyskały dodatni wynik finansowy. Ujemny wynik finansowy wystąpił w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

17. W 2006 r. działalność prowadziły 72 zakłady budżetowe i 442 gospodarstwa pomocnicze. Funkcjonowały rachunki bankowe 4 funduszy motywacyjnych i rachunki bankowe dochodów własnych państwowych jednostek budżetowych w 56 częściach budżetowych. Liczba zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych zmniejszyła się, w porównaniu do roku 2005, o 19. Zmniejszyła się również liczba części budżetowych, w których funkcjonowały rachunki dochodów własnych. Nie uległa natomiast zmianie liczba funduszy motywacyjnych. W 7 gospodarstwach pomocniczych oraz 4 zakładach budżetowych stwierdzono naruszenie zasady samofinansowania, określonej w ustawie o finansach publicznych.
18. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską na 31 grudnia 2006 r. było dodatnie i wyniosło 10,6 mld zł. W 2006 r. wpłynęły do Polski środki w kwocie 20,5 mld zł, które w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 27,3%. Otrzymane z UE środki w wysokości 8,4 mld zł na programy realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zostały w całości przekazane do Agencji Płatniczych. W 2006 r. nastąpiła poprawa wykorzystania środków na programy i projekty realizowane ze środków pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz środków przejściowych. Wykorzystano 98,4% środków z kwoty 12,1 mld zł zaplanowanej na te cele w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2006. Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych uległo znacznej poprawie. Płatności z funduszy strukturalnych w zakresie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego wzrosły do 4,4 mld zł i były ponad czterokrotnie wyższe niż na koniec 2005 r. W dużej mierze było to efektem realizacji *Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*.
19. Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że w 2006 r. będzie kontynuowała realizację ciągłego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy. Polityka pieniężna miała być prowadzona także w taki sposób, aby osiągnąć cel inflacyjny w średnim okresie, tj. z opóźnieniem 5 – 7 kwartałów. Roczne tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poszczególnych miesiącach 2006 r. zawierało się w przedziale od 0,4% w marcu do 1,6% w sierpniu i wrześniu. W sierpniu i wrześniu wskaźnik ten znajdował się w wyznaczonym przedziale odchyłeń od celu inflacyjnego. W pozostałych miesiącach inflacja kształtowała się od 0,1 do 1,1 punktu procentowego poniżej dolnej granicy przedziału odchyłeń 1,5%, przy czym największe odchylenia miały miejsce na początku roku, a najniższe w ostatnich dwóch miesiącach 2006 r. W 2006 r. stopy procentowe zostały obniżone dwukrotnie (od 1 lutego i od 1 marca) łącznie o 0,50 punktu procentowego. Uzasadniając decyzje o obniżkach stóp procentowych RPP wskazała na niższe od oczekiwań NBP i analityków rynkowych roczne tempo wzrostu cen konsumpcyjnych, w tym spadek cen paliw i żywności, aprecjację złotego sprzyjającą niskiej inflacji oraz obniżenie się oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych.

20. Pomimo spadku relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB z 4,3% w 2005 r. do 3,9% w 2006 r. relacja długu tego sektora do PKB wzrosła z 47,1% do 47,8%. Wzrost ten nastąpił mimo bardzo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i był efektem zwiększonej emisji długu, spowodowanej niskimi wpływami z prywatyzacji. Deficyt sektora finansów publicznych nadal przekracza granice wyznaczone wymaganiami Programu Konwergencji i Polsce zagrażają w dalszym ciągu sankcje związane z wszczęciem przez Komisję Europejską tzw. procedury nadmiernego deficytu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku Najwyższa Izba Kontroli wniosowała między innymi o:

- 1) monitorowanie stanu zaległości z tytułu ceł i podatków w celu przeciwdziałania ich przedawnianiu się,
- 2) przestrzeganie zasad tworzenia rezerw celowych oraz bardziej wnikliwe weryfikowanie wniosków dysponentów o uruchomienie środków z rezerw,
- 3) dokładne przygotowywanie postępowań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych oraz ich prowadzenie w sposób zapewniający rzetelny wybór wykonawcy,
- 4) doprecyzowanie i ujednoczenie zasad oraz technik rachunkowości,
- 5) kontynuowanie działań w celu zwiększenia stopnia wykorzystania środków pomocowych UE,
- 6) kontynuowanie prac w celu przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym ze wzrostu nadpłynności systemu bankowego.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że zrealizowane zostały wnioski zgłoszone w poprzednim roku, dotyczące:

- opracowania zasad zgłaszania i analizy przewidywanych wydatków przed ujęciem ich w rezerwach celowych,
- poprawienia efektywności wykorzystania środków funduszy unijnych.

Częściowo wykonano wnioski z lat ubiegłych, w sprawie:

- zmniejszenia zaległości oraz poprawy efektywności egzekucji należności podatkowych. W 2006 r. uległa poprawie ściągalność należności bieżących (wskaźnik realizacji bieżących przypisów podatkowych był korzystniejszy o 0,51 punktu procentowego od osiągniętego w poprzednim roku), natomiast nie uległa poprawie ściągalność należności z lat ubiegłych,
- prowadzenia monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa oraz ograniczenia kosztów błędnie wydawanych decyzji. Ministerstwo Finansów prowadziło wprawdzie w roku 2006 monitorowanie skali przedawnień zaległości oraz jednorazowo zgromadziło informacje o przyczynach tych przedawnień, ale dopiero w 2007 r. rozpoczęło prace nad budową systemu umożliwiającego stałe monitorowanie przyczyn przedawnień, również koszty błędnie wydanych decyzji organów skarbowych pozostały nadal wysokie stanowiąc 169,6 mln zł, mimo że w porównaniu z poprzednim rokiem w 2006 r. obniżyły się o 13,3%,

- poprawy metodologii planowania dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier i poszczególnych tytułów dochodów niepodatkowych. W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2006 r. dochody budżetowe ogółem były wyższe o 0,7%. Poprawie uległa trafność prognozy dochodów z podatku od gier (wykonanych w wysokości 99,4%) oraz dochodów niepodatkowych z tytułu wpłat z zysku NBP zrealizowanych w wysokości 99,1%,
- rzetelnego planowania wydatków, w tym niewygasających, zapewniającego oszczędne i celowe wykorzystanie środków budżetowych. Na 2007 r. przeniesiono środki w kwocie ogółem 2.452,6 mln zł, tj. 1,1% wydatków budżetu państwa ogółem (wobec 2,1% w roku ubiegłym), w tym 1.422,2 mln zł stanowiły wydatki przeznaczone na współfinansowanie zadań, programów i projektów realizowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz z niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, innych niż środki z budżetu Unii Europejskiej.

Aktualna jest nadal część wniosków przedstawionych przez NIK przed rokiem dotyczących:

- zwiększenia skuteczności egzekucji grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych,
- egzekwowania kar umownych i stosowania właściwych zabezpieczeń wykonania umów,
- ujmowania w planie wydatków majątkowych tych zadań, których realizacja jest możliwa do rozpoczęcia w roku budżetowym,
- zmiany ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w celu zniesienia obowiązku bieżącego współfinansowania przez Narodowy Bank Polski systemu gwarantowania depozytów.

3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań

3.1. Ocena ogólna

Ustalenia kontroli wykazały, że podstawowe wielkości budżetu państwa w 2006 r. zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej. Dochody budżetu państwa wyniosły 197.639,8 mln zł, tj. były wyższe od kwoty prognozowanej o 2.357,8 mln zł (1,2%). Wydatki budżetu państwa wykonano w wysokości 222.702,9 mln zł. Były one niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej o 3.125,8 mln zł (o 1,4%). Deficyt budżetu wyniósł zatem 25.063,1 mln zł, co oznacza, że był niższy o 5.483,5 mln zł od dopuszczalnej kwoty wyznaczonej w ustawie budżetowej.

Wymienione powyżej kwoty dochodów, wydatków i deficytu – podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.” stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części. Niektóre nieprawidłowości i błędy stwierdzone w toku badania szczegółowego u poszczególnych dysponentów zostały usunięte w trakcie kontroli lub poprzez korektę sprawozdań. Pozostałe opisane poniżej nieprawidłowości nie mają istotnego wpływu na ocenę wiarygodności sprawozdań.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

3.2. Ocena szczegółowa sprawozdań budżetowych

Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu w 2006 r. we wszystkich kontrolowanych jednostkach, a także sprawozdań łącznych sporządzonych przez dysponentów części. Kontrolą objęto sprawozdania: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N – sprawozdanie o stanie należności, Rb-Z – sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

Badania kontrolne dotyczyły:

- skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej,
- prawidłowości ujęcia w ewidencji finansowo – księgowej zdarzeń mających wpływ na wykonanie budżetu,
- prawidłowości przeniesienia danych z ksiąg rachunkowych na roczne sprawozdania jednostkowe oraz terminowości ich sporządzenia,
- poprawności i terminowości sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych.

Analizą objęto sprawozdawczość dysponentów 111 części budżetowych⁴, w tym 16 budżetów wojewodów (części 85/02 – 85/32), 11 sądów apelacyjnych (części 15/02 – 15/12), sprawozdania łączne sądów powszechnych (część 15/00) oraz 11 z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych (część 86). Najwyższa Izba Kontroli nie zaopiniowała sprawozdań budżetowych części 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), którego zadania (po likwidacji z dniem 31 marca 2006 r.) przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Minister Rozwoju Regionalnego. Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji procedur przekazania majątku i dokumentacji RCSS, ponadto nie przedstawiono ksiąg rachunkowych, co uniemożliwiało wydanie opinii o rzetelności sprawozdań budżetowych.

Ustalono, że roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez dysponentów 100 części (tj. 90,1% części objętych badaniem) przekazują prawidłowy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa w 2006 r.

Ogółem Najwyższa Izba Kontroli wydała na temat prawidłowości sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych opinie:

- bez zastrzeżeń do sprawozdań dysponentów 100 części,
- z zastrzeżeniami (w zakresie co najmniej jednego sprawozdania) – do sprawozdań dysponentów 11 części: 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich (Rb-27, Rb-28), 15/00 – Sądy powszechne (Rb-28), 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (Rb-27), 20 – Gospodarka (Rb-23, Rb-27, Rb-28), 27 – Informatyzacja (Rb-28), 29 – Obrona narodowa (Rb-27), 30 – Oświata i wychowanie (Rb-27 i Rb-28), 85/06 – Województwo lubelskie (Rb-27, Rb-28), 85/12 – Województwo małopolskie (Rb-27, Rb-28), 85/22 – Województwo pomorskie (Rb-27, Rb-28), 86/61 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku (Rb-28, Rb-Z)

i nie wydała żadnej opinii negatywnej.

Po zbadaniu sprawozdań budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi do prezentowanych danych w sprawozdaniach: Rb-27 – na kwotę 13.775,6 tys. zł, Rb-28 – na kwotę 4.789,1 tys. zł, Rb-Z – na kwotę 2,8 tys. zł.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w sprawozdaniach wynikały głównie z:

- kwalifikacji wykazywanych wielkości kwotowych do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, co zniekształcało strukturę dochodów i wydatków, należności i zobowiązań (6 części) na kwotę 6.136,2 tys. zł, w tym w zakresie współfinansowania na kwotę 4.320,4 tys. zł;
- zaniżenia dochodów (2 części) na kwotę 6.785,9 tys. zł;
- niewykazywania należności (5 części) na kwotę 5.523,9 tys. zł;
- niewykazania zobowiązań (2 części) na kwotę 121,5 tys. zł.

Najwyższe kwotowo błędy ujawniono w sprawozdaniach rocznych części:

- 85/06 – Województwo lubelskie – w sprawozdaniu Rb-27 zaniżone zostały, wskutek nierzetelnego weryfikowania sprawozdań Rb-27ZZ sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, należności pozostałe do zapłaty o kwotę 876 tys. zł; ponadto w sprawozdaniu Rb-28 wydatki na łączną kwotę 61,2 tys. zł wykazano niezgodnie z klasyfikacją budżetową;

⁴ W opiniach nie uwzględniono, zgodnie z ustawą z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 2005 r. nr 196, poz. 1631 ze zm.), danych dotyczących Centralnego Biura Antykorupcyjnego (część 56), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część 57), Agencji Wywiadu (część 59).

- 85/12 – Województwo małopolskie – w sprawozdaniu Rb-27 zrealizowane dochody zaniżone zostały o kwotę 1.396,5 tys. zł, którą wojewoda przeznaczył na pokrycie kosztów realizacji należności niepodatkowych oraz nie wykazano należności w łącznej kwocie 1.257,4 tys. zł w związku z nie ujęciem ich w księgach rachunkowych (należności z tytułu kar określonych Prawem budowlanym – 1.256,5 tys. zł i nadpłaty wpłat na PFRON – 0,9 tys. zł); ponadto w sprawozdaniu Rb-28 zostały zaniżone o kwotę 115,9 tys. zł zobowiązania wskutek nie ujęcia w księgach rachunkowych roku 2006 operacji przynależnych do tego roku;
- 85/22 – Województwo pomorskie – w sprawozdaniu Rb-27 zaniżono należności i zaległości odpowiednio na łączną kwotę 1.678,3 tys. zł i 1.402,0 tys. zł w wyniku przyjęcia, bez weryfikacji, nierzetelnych danych wykazanych przez jst w części A danych uzupełniających do sprawozdań Rb-27ZZ za IV kwartał 2006 r.; ponadto w sprawozdaniach wystąpiły błędy w klasyfikacji na kwotę 48,9 tys. zł (Rb-27) i 93,6 tys. zł (Rb-28);
- 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich – w sprawozdaniu Rb-28 wykazano wydatki na łączną kwotę 162,2 tys. zł niezgodnie z klasyfikacją budżetową (jako wydatki majątkowe zamiast bieżących); ponadto w sprawozdaniu Rb-27 wystąpiły błędy w klasyfikacji na kwotę 10,6 tys. zł;
- 15/00 – Sądy powszechne – w sprawozdaniu Rb-28 wykazano wydatki na kwotę 3.508,0 tys. zł poniesione na współfinansowanie programu Phare bez oznaczenia paragrafu czwartą cyfrą „2”;
- 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – w sprawozdaniu Rb-27 zaniżono dochody wskutek zaliczenia przez urzędy skarbowe w ciężar roku budżetowego 2006 zwrotów na kwotę 5.389,4 tys. zł zrealizowanych w okresie przejściowym (od 1 do 20 stycznia 2007 r.) dokonanych na podstawie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym⁵; wprowadzone uregulowania (§ 14 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa) zezwalały na zaliczenie w ciężar roku budżetowego 2006 zwrotów podatku od towarów i usług dokonanych jedynie na zasadach wynikających z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług⁶;
- 27 – Informatyzacja – w sprawozdaniu Rb-28 wykazano wydatki na kwotę 812,4 tys. zł poniesione na współfinansowanie projektu realizowanego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności bez oznaczenia paragrafu czwartą cyfrą „9”.

W przypadku części 20 – Gospodarka zastrzeżenia do sprawozdań zbiorczych Rb-23, Rb-27 i Rb-28 wynikają z faktu nieprawidłowego sporządzenia sprawozdań jednostkowych (Rb-23PL, Rb-27PL, Rb-28PL i Rb-34) w Wydziale Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Argentynie z siedzibą w Buenos Aires, które sporządzone zostały na podstawie ewidencji księgowej placówki według stanu na 30 września, zamiast na 31 grudnia 2006 r. Wartość nieprawidłowości nie była możliwa do oszacowania.

Ponadto w sprawozdaniu Rb-27 Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (część 01) wykazano należności na kwotę 1.406,3 tys. zł w niewłaściwej pozycji klasyfikacji budżetowej, tj. jako

5 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. DzU nr 177, poz. 1468 ze zm.

6 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. DzU nr 54, poz. 535 ze zm.

wpływy z różnych dochodów (§ 0970) w miejsce § 0580 Grzywny i kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz § 0920 Pozostałe odsetki.

W trakcie kontroli objęto badaniem roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe u 167 dysponentów III stopnia budżetu państwa wydając opinie⁷:

- bez zastrzeżeń – w stosunku do 149 (89,2%) dysponentów,
- z zastrzeżeniami – w stosunku do 16 (9,6%) dysponentów,
- negatywne – w stosunku do 2 (1,2%) dysponentów.

Opinie negatywne wydano w stosunku do dwóch jednostek administracji wojewódzkiej – Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (z uwagi na błędy w kwalifikacji wydatków w księgach rachunkowych i sprawozdaniu Rb-28 oraz niewłaściwą kwotę należności wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N) oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu (z uwagi na błędy w zakresie kwalifikacji wydatków oraz funkcjonowania systemu księgowości na przełomie roku). W związku z niewielkim udziałem wydatków i dochodów tych jednostek w budżetach wojewodów, opinie powyższe nie spowodowały obniżenia opinii o sprawozdaniach łącznych województwa podlaskiego i wielkopolskiego.

3.3. Opinia w sprawie ksiąg rachunkowych

Podstawą do wydania opinii o rocznych sprawozdaniach budżetowych 167 dysponentów III stopnia było badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz prawidłowości przeniesienia danych z ksiąg na sprawozdania budżetowe. Badanie zgodności polegało na ocenie sposobu przetwarzania wybranych operacji przez system rachunkowości i kontroli w celu określenia czy działał on w sposób ciągły (zawsze), spójny (jednakowo dla wszystkich operacji) i skuteczny (osiągał cele związane z jego ustanowieniem). Badanie wiarygodności miało na celu uzyskanie dowodów stwierdzających występowanie nieprawidłowości w księgach rachunkowych, mających wpływ na sprawozdania budżetowe.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 164 jednostkach⁸, z tego w: 13 naczelnych instytucjach władzy państwowej i sądowniczej, 60 centralnych urzędach administracji rządowej oraz jednostkach im podległych, 61 jednostkach wojewódzkiej administracji rządowej oraz 30 innych jednostkach, w tym we wszystkich (11) sądach apelacyjnych, 4 regionalnych izbach obrachunkowych i 11 samorządowych kolegiach odwoławczych.

Ocenę zgodności i wiarygodności ksiąg w zakresie ewidencji wydatków i zobowiązań przeprowadzono z zastosowaniem metod statystycznych na podstawie badania próby wybranej ze zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom, natomiast badanie realizacji dochodów – na podstawie próby dobranej metodami niestatystycznymi. W 129 przypadkach (78,7% badanych jednostek) doboru próby wydatków dokonano z zastosowaniem tzw. metody monetarnej⁹,

7 Wyniki nie obejmują, zgodnie z ustawą z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, danych dotyczących trzech dysponentów z części 29 – Obrona narodowa (Wojskowe Służby Informacyjne, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego).

8 Na podstawie badania w MSWiA wydano opinie dotyczące 4 części budżetowych.

9 Metoda monetarna (*Monetary Unit Sampling*) jest zalecaną przez standardy międzynarodowe statystyczną metodą doboru próby w badaniu wiarygodności, uwzględniającą wartość transakcji przy ich losowaniu do badania.

w pozostałych 35 (21,3%) zastosowano prosty dobór losowy, niezależny od wartości zapisów księgowych, uzupełniając go o dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków kontrolowanych jednostek.

Badanie próby poprzedzone było przeglądem analitycznym ksiąg rachunkowych prowadzonym pod kątem poprawności zapisów, sekwencji dat, ciągłości zapisów w dzienniku i terminowości księgowania. W przypadku 73 (44,5%) jednostek możliwy był pełny przegląd analityczny z zastosowaniem narzędzi informatycznych na całym udostępnionym zbiorze zapisów księgowych, w 25 (15,2%) przegląd ograniczono do wybranych cech zapisów, a w pozostałych 66 (40,2%) – dokonano ręcznego sprawdzenia dzienników pod kątem prawidłowości okresu księgowania za miesiące: styczeń, lipiec oraz styczeń 2007 roku.

Liczebność próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, przy ocenie którego uwzględniono zarówno wyniki kontroli lat ubiegłych (w przypadku 11 jednostek prowadzono kontrolę według zakresu uproszczonego), jak i wyniki oceny organizacji oraz skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej, a także efekty przeglądu analitycznego. Łącznie w 164 kontrolowanych jednostkach przebadano około 29,4 tys. dowodów księgowych, co daje średnio 179 dowodów na jednostkę. Wartość transakcji objętych badaniem wynosiła 4.987,2 mln zł, z czego kwota 343,8 mln zł dotyczyła transakcji dobranych celowo.

Wyniki badania próby były ekstrapolowane metodami statystycznymi, przy uwzględnieniu tych transakcji i zapisów księgowych, które zostały wyselekcjonowane w wyniku przeglądu analitycznego lub poprzez dobór celowy, w tym również w związku z badaniem okresu przejściowego oraz przy uwzględnieniu błędów o charakterze systematycznym.

Przy wydawaniu opinii przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości tolerowanego błędu (progno istotności)¹⁰.

Ocena zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych poprzedzona została badaniem organizacji systemu rachunkowości i kontroli finansowej.

Organizacja systemu rachunkowości i kontroli finansowej

Badanie przeprowadzone zostało w 164 jednostkach pod kątem:

- przestrzegania obowiązujących przepisów, w tym ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹²,
- ustanowienia procedur kontroli finansowej, mających na celu eliminowanie potencjalnych nieprawidłowości,
- funkcjonowania systemów rachunkowości, w tym księgowości komputerowej.

10 Przy badaniu wiarygodności próg istotności wyznaczany był, oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 0,5% i 0,75% wydatków ogółem lub 1,5% i 2,25% wydatków objętych badaniem, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym (badanie zgodności) określony został jako 5% zbioru objętego badaniem.

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

12 DzU z 2006 r., nr 142, poz. 1020.

Do organizacji systemów rachunkowości wniesiono między innymi zastrzeżenia dotyczące:

- braku, niekompletności lub nieaktualności dokumentacji zasad rachunkowości wymaganych w art. 10 ustawy (42 jednostki, tj. 25,6% badanych),
- niedostosowania zakładowego planu kont do potrzeb sprawozdawczych i wymogów rozporządzenia Ministra Finansów (31 jednostek, tj. 18,9%)
- aktualizacji zakładowego planu kont po wskazanym w rozporządzeniu terminie 31 października 2006 r. (20 jednostek, tj. 12,2%),
- księgowania zdarzeń gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (42, tj. 25,6%),
- uchybień przy ochronie danych i trwałości zapisów ksiąg rachunkowych (13, tj. 7,9%).

W procedurach kontroli finansowej, stosowanych przez kontrolowane jednostki, stwierdzono uchybienia dotyczące zasad obiegu dokumentów, bieżącego zatwierdzania zapisów księgowych i zamykania okresów sprawozdawczych oraz kompletności ewidencji rozrachunków, czemu towarzyszyła zasada księgowania operacji gospodarczych w terminie ich płatności (ujęcie kasowe, zamiast memoriałowego). W szczególności:

- w 42 jednostkach (25,6%) nie zostały określone procedury dotyczące terminowości postępowania z dowodami księgowymi obcymi, a w części pozostałych były one nieprecyzyjne i sprowadzały się do określenia „niezwłocznie” lub uzależniały termin ujęcia w księgach od daty wpływu dowodu do działu rachunkowości lub terminu zapłaty,
- w 37 jednostkach (22,6%) nie określono jednoznacznie granicznych terminów księgowania do właściwych okresów sprawozdawczych, a w pozostałych termin ten był bardzo zróżnicowany (od 3 do 19 dnia następnego miesiąca),
- w kilkunastu jednostkach wystąpiły różne odstępstwa od zasady księgowania rozrachunków, polegające między innymi na ewidencji zobowiązań na kontach rozrachunkowych wyłącznie w przypadku płatności mających miejsce w kolejnym miesiącu, kwartale (np. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie), czy nawet wyłącznie na koniec roku (Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą.

W 149 jednostkach (90,9% objętych kontrolą) funkcjonował system księgowości komputerowej, a w 15 (9,1%) księgowość prowadzono systemem ręcznym, tj. w 8 jednostkach administracji wojewódzkiej, 6 samorządowych kolegiach odwoławczych i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Zdecydowana większość systemów (ok. 78%) była modyfikowana w latach 2005–2006, przy czym w 27 przypadkach (18,1%) stwierdzono brak pisemnego dopuszczenia przez kierownika aktualnej wersji oprogramowania do stosowania w jednostce. Inne uwagi i zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- braku wszystkich wymaganych ustawą o rachunkowości elementów zapisu księgowego, w szczególności w zakresie wymaganych dat, opisu, identyfikacji, a w jednym przypadku również naruszenia zasady podwójnego zapisu – 33 przypadki (22,1%),
- braku odpowiedniego oznaczenia raportów księgowych odnośnie faktu, czy zawierają one dane o charakterze tymczasowym, zapisane w tzw. buforze czy wyłącznie zapisy wprowadzone trwale do ksiąg – 24 przypadki (16,1%),

- braku odpowiedniego oznaczenia raportów czy dotyczą zamkniętych okresów księgowych – 40 przypadków (26,8%).

NIK stwierdziła także, że znaczny odsetek systemów posiada zbyt słabe mechanizmy kontrolne, w szczególności kontroli kompletności zapisów oraz poprawności ewidencjonowanych dat (30,2%), ciągłości numeracji zapisów (5,4%), liczby równocześnie otwartych okresów księgowych (37,6%).

Ponadto w 16 przypadkach (10,7%) stosowany system nie pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów, czyli przenoszenie ich z tzw. bufora do ksiąg rachunkowych, łącząc tą opcję z funkcją zamykania miesiący księgowych. W związku z powyższym sprawozdania stosownych jednostek, a w szczególności roczne sprawozdania budżetowe, sporządzane były na podstawie zapisów tymczasowych, nieposiadających wymaganego atrybutu zapisu księgowego jakim jest jego trwałość. Podkreślić należy, że niezależnie od funkcji użytkowanego systemu księgowego, znaczny odsetek jednostek (37,6% ze 149) stosował zasadę jednorazowego zatwierdzania zapisów w miesiącu.

Poza badaniem systemów rachunkowości u dysponentów III stopnia, Najwyższa Izba Kontroli dokonała również w 2006 r., w ramach kontroli organizacji i wdrażania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa (Trezor)¹³, oceny zasad prowadzenia przez Ministerstwo Finansów ksiąg rachunkowych dla budżetu państwa. Planowane do końca 2004 r. wdrożenie systemu Trezor miało na celu usprawnienie zarządzania środkami budżetowymi oraz poprawę przepływu informacji dotyczących procesu budżetowego, w tym również prowadzenie ksiąg rachunkowych dla budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami o rachunkowości. Do końca 2006 r. System nie został wdrożony w stopniu umożliwiającym osiągnięcie powyższych celów, a Ministerstwo Finansów prowadziło księgi rachunkowe dla budżetu w trybie testowym, bez wymaganej ustawą o rachunkowości dokumentacji (polityki rachunkowości). NIK zwracała uwagę na tę niezgodność z ustawą o rachunkowości już w latach poprzednich i uważa, że stan tymczasowości powinien być bezwzględnie zakończony, zwłaszcza w świetle przedłużających się prac nad wdrożeniem systemu Trezor. Ponadto NIK wskazała na nieprawidłowości i uchybienia dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu księgowości komputerowej budżetu państwa, które w toku dalszych prac wdrożeniowych powinny zostać usunięte oraz na potencjalne trudności i zagrożenia, jakie wiążą się z wdrożeniem Systemu, również w kontekście jego wpływu na funkcjonowanie systemów księgowych u dysponentów I i II stopnia budżetu państwa.

Badanie skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej (zgodności)

Badanie prowadzono na podstawie próby wylosowanych zapisów/dowodów księgowych kontrolowanych pod względem poprawności formalnej dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisów księgowych.

W wyniku badania wydane zostało 167 opinii o skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej, z czego 107 (64,1%) opinii bez zastrzeżeń, 41 (24,6%) – z zastrzeżeniami i 19 (11,4%) – negatywnych. Opinie negatywne wydano w stosunku do 11 (18,0%) jednostek administracji wojew-

¹³ Informacja o wynikach kontroli organizacji i wdrażania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa, NIK, Warszawa, luty 2007.

wódkiej, 5 (7,9%) centralnych urzędów administracji rządowej oraz jednostek im podległych, w tym po raz kolejny dla Ministerstwa Edukacji Narodowej i 3 (10,0%) innych jednostek, natomiast nie wydano opinii negatywnej w stosunku do żadnej z 13 naczelnich instytucji władzy państwowej i sądowniczej.

Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości, ujawnione w trakcie badania zgodności, dotyczyły naruszenia przepisów ustawy o rachunkowości:

- wskazywania w zapisach niewłaściwych dat (operacji gospodarczej, dowodu) lub braku wszystkich wymaganych ustawą dat,
- braku wskazania na dowodach księgowych miesiąca księgowania,
- księgowania dowodów do niewłaściwego okresu,
- zapisów niezgodnych z treścią operacji gospodarczej,
- uchybień w zakresie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej,
- niedostatecznej identyfikacji dowodów w powiązaniu z dziennikiem,
- dokonywania korekt i poprawek w sposób niezgodny z ustawą o rachunkowości.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych

Badanie prowadzono na podstawie próby zapisów/dowodów księgowych kontrolowanych pod kątem prawidłowości ewidencji księgowej w zakresie kwot transakcji, okresu księgowania i wskazania podziałek klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi sporządzane są bieżące i roczne sprawozdania budżetowe.

W badanym zbiorze transakcji dotyczących wydatków i zobowiązań u 54 (32,3%) dysponentów wykryto nieprawidłowości wpływające na sprawozdania bieżące na łączną kwotę 111,9 mln zł, z czego 92,1 mln zł dotyczyło nieprawidłowości wykrytych metodami niestatystycznymi, głównie w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg.

Główne nieprawidłowości, jakie wpłynęły na wydanie takich opinii dotyczyły:

- księgowania operacji gospodarczych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, najczęściej w terminie zapłaty, co powodowało zaniżenie stanu zobowiązań niewymagalnych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-28,
- niewłaściwej kwalifikacji operacji według podziałek klasyfikacji budżetowej, co skutkowało nieprawidłową strukturą wydatków wykazywanych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28.

W zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej wydano opinie:

- bez zastrzeżeń dla 134 (80,2%) dysponentów III stopnia budżetu państwa,
- z zastrzeżeniami dla 23 (13,8%) dysponentów,
- negatywne dla 10 (6,0%) dysponentów.

W szczególności negatywnie zaopiniowano wiarygodność (bieżącą) ksiąg w przypadku 2 urzędów centralnych i jednostek im podległych – Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) i Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu (KWP), 6 jednostek administracji wojewódzkiej oraz 2 innych jednostek. W przypadku MEN zakwestionowano łącznie 728 zapisów księgowych na kwotę 106.008,1 tys. zł, które księgowane były do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, tj. w terminie zapłaty, co wpływało na zaniżanie wartości zobowiązań w sprawozdaniach Rb-28. W przypadku KWP w Radomiu z analo-

gicznej przyczyny zakwestionowano 9 zapisów na łączną kwotę 1.068,3 tys. zł, a w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach 55 zapisów na kwotę 584,7 tys. zł.

W badanym zbiorze transakcji dotyczących wydatków i zobowiązań u 27 (16,2%) dysponentów III stopnia wykryto nieprawidłowości wpływające na sprawozdania roczne jednostek na łączną kwotę ok. 2,0 mln zł.

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły błędnej kwalifikacji transakcji w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej oraz nieujmowania ich w księgach właściwego roku sprawozdawczego.

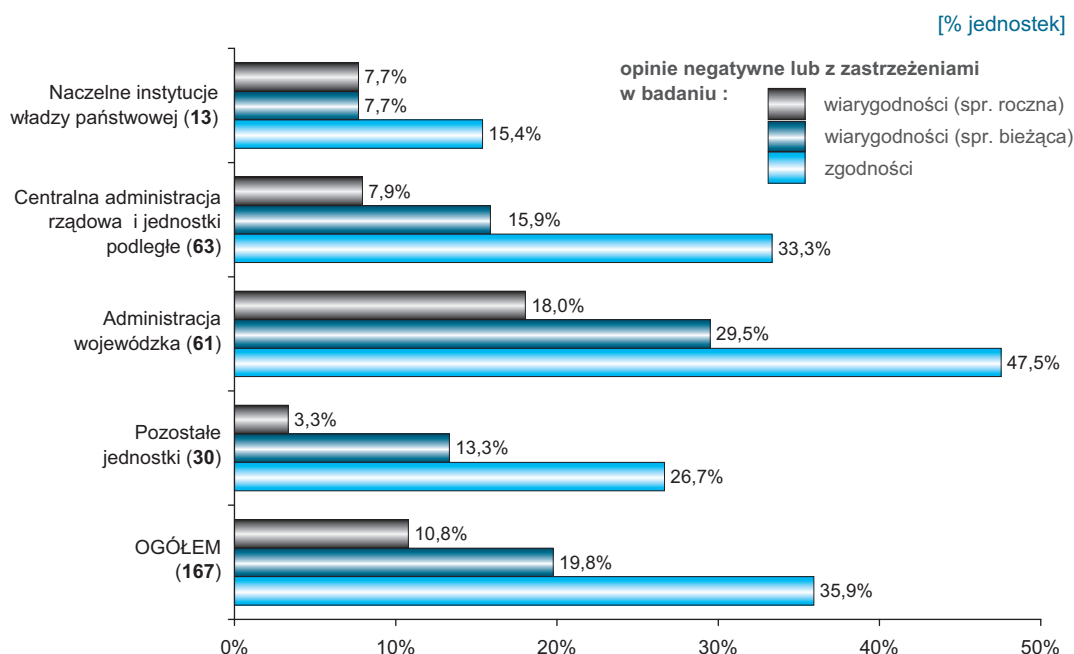
W zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydano opinie:

- bez zastrzeżeń, dla 149 (89,2%) dysponentów III stopnia budżetu państwa,
- z zastrzeżeniami, dla 14 (8,4%) dysponentów,
- negatywne, dla 4 (2,4%) dysponentów.

W szczególności negatywnie zaopiniowano wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań rocznych w przypadku jednego urzędu centralnego (Ministerstwo Edukacji Narodowej) oraz 3 jednostek administracji wojewódzkiej (Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Gdańsku, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu).

Podsumowując wyniki w zakresie badania ksiąg rachunkowych należy stwierdzić, że pomimo nieznacznej tendencji spadkowej nadal utrzymuje się wysoki odsetek jednostek, w stosunku do których nie wydano opinii pozytywnej w zakresie rzetelności ksiąg, co przedstawiono na poniższym wykresie.

2 Nieprawidłowości w ewidencji księgowej dysponentów III stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

W badaniu wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydano opinie negatywne lub z zastrzeżeniami w stosunku do 10,8% ogółu badanych jednostek (w 2005 r. 11,7%),

w tym 18,0% jednostek administracji wojewódzkiej (w 2005 r. 23,9%). Nieznaczny spadek nastąpił również w przypadku odsetka opinii negatywnych i z zastrzeżeniami w badaniu wiarygodności mającej wpływ na sprawozdawczość bieżącą, gdyż wyniósł on ogółem 19,8% (25,4% w 2005 r.), w tym 29,5% (35,8% w 2005 r.) w stosunku do jednostek administracji wojewódzkiej.

Nie obserwuje się natomiast poprawy w zakresie zgodności, gdyż w roku 2006 opinie negatywne i z zastrzeżeniami dotyczyły 35,9% ogółu dysponentów, w tym 47,5% jednostek administracji wojewódzkiej, wobec analogicznych danych za rok 2005 wynoszących odpowiednio 33,5% oraz 49,3%.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa oraz kontroli wdrażania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa wskazują na celowość podjęcia przez Ministerstwo Finansów działań w zakresie doprecyzowania i ujednoczenia zasad i technik rachunkowości u dysponentów budżetu wszystkich szczebli, co uzyskać można poprzez odpowiednią modyfikację stosownych rozporządzeń.

4. Realizacja założeń makroekonomicznych

W 2006 r. gospodarka polska osiągnęła wskaźnik wzrostu gospodarczego 6,1%¹⁴. Wskaźnik ten był wyższy niż w roku 2005 (3,6%) i 2004 (5,3%) – faktycznie był to najwyższy wskaźnik wzrostu od 1997 r. (6,8%).

Gospodarka polska znajduje się na ścieżce przyspieszającego wzrostu gospodarczego od początku 2005 r. – o czym świadczą kolejne kwartalne wskaźniki wzrostu gospodarczego w okresie 2005-2006. W ostatnim kwartale 2006 r. stopa wzrostu osiągnęła wartość 6,7%.

Tabela 1. Wzrost PKB w latach 2005–2006

Kwartaly	2005	2006
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	102,4	105,5
II	103,1	105,9
III	104,3	106,2
IV	104,4	106,7

Źródło: Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie rewizji kwartalnych rachunków narodowych za lata 1999 – 2006, maj 2007.

Przy tak dynamicznym wzroście gospodarczym inflacja utrzymywała się w 2006 r. w granicach 1%. Inflacja była zatem mniejsza niż w 2005 r. (2,1%) i zbliżyła się do najniższego poziomu w okresie całej transformacji (2003 r. - 0,8%). W przeciwieństwie do 2005 r. – kiedy to inflacja malała w kolejnych kwartałach – w 2006 r. inflacja powoli rosła od 0,6% w I kwartale do 1,3% w IV kwartale.

Tabela 2. Inflacja w latach 2005-2006

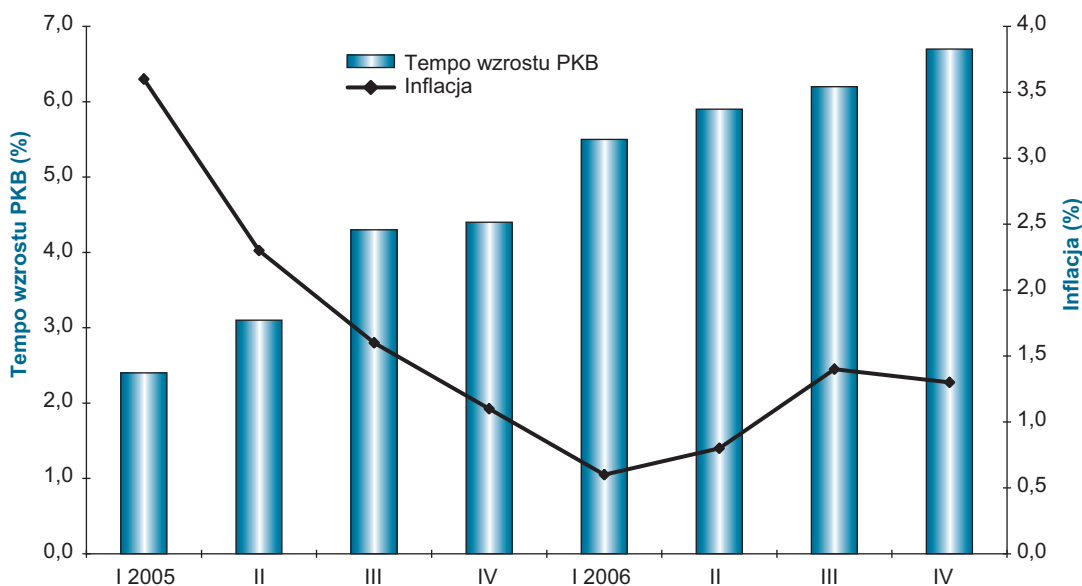
Kwartaly	2005	2006
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	103,6	100,6
II	102,3	100,8
III	101,6	101,4
IV	101,1	101,3

Źródło: Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2007 r.

14 Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie rewizji kwartalnych rachunków narodowych za lata 1999–2006, maj 2007.

Wielkość wzrostu gospodarczego i inflacji (roczne stopy wzrostu) w kolejnych kwartałach 2005 r. i 2006 r. przedstawia poniższy wykres:

3 *Tempo wzrostu PKB i inflacja w kolejnych kwartałach 2005-2006*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rok 2006 był zatem korzystny pod względem kształtowania się podstawowych wielkości makroekonomicznych. Wysoki wzrost gospodarczy realizowany w warunkach niskiej inflacji był również wyróżnikiem Polski w Unii Europejskiej. Średni wzrost gospodarczy na terenie całej Unii (UE-25) wyniósł w 2006 r. 2,9%. Wyższy wzrost gospodarczy zanotowały w 2006 r. jedynie kraje bałtyckie oraz Czechy i Słowacja. Jednak wszystkie z tych krajów miały wyższą inflację¹⁵.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

W „Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2006”¹⁶ przyjęto, że stopa wzrostu gospodarczego w 2006 r. wyniesie 4,0%. Spośród składowych PKB najszybciej miały rosnąć inwestycje. W kolejnych fazach prac nad budżetem państwa (projekt, autopoprawka) podwyższono prognozę wzrostu na 2006 r. do 4,3%. W stosunku do „Założeń...” zmniejszono znaczenie inwestycji dla kreacji wzrostu gospodarczego, zwiększając jednocześnie znaczenie spożycia prywatnego. W „Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2006 r.” przyjęto, że siłą napędową gospodarki będą inwestycje (nakłady brutto na środki trwałe), których wzrost w 2006 r. miał wynieść 8,7%. Spożycie miało wzrosnąć o 3,3%, z czego prywatne o 3,7%, a zbiorowe o 2,0%. W efekcie wzrost popytu krajowego miał wynieść w 2006 r. 4,3%, czyli tyle, ile prognozowany wzrost PKB. Przyjęto, że eksport i import wzrosną w takim samym tempie, wynoszącym 6,3%.

Realne tempo wzrostu PKB było w 2006 r. zdecydowanie wyższe od wartości zakładanej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej i wyniosło 6,1%, tj. było wyższe od zakładanego przy konstrukcji

¹⁵ Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju – styczeń 2007, GUS, Warszawa, luty 2007 r.

¹⁶ „Założenia...” opracowano w czerwcu 2005 r.

budżetu państwa o 1,8 punktu procentowego. Według szacunków GUS wartość PKB w cenach bieżących w 2006 r. wyniosła 1.057,7 mld zł.

Realna stopa wzrostu popytu krajowego wyniosła w 2006 r. 6,6%, tj. o 2,3 punktu procentowego więcej niż przyjęto w budżecie. Stopa wzrostu spożycia również okazała się wyższa od przyjętej na etapie konstrukcji budżetu i wyniosła 4,8%, tj. 1,5 punktu procentowego więcej niż zakładano. Wzrost spożycia w 2006 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu spożycia prywatnego, którego tempo wyniosło 5,2%, tj. o 1,5 punktu procentowego więcej niż przewidywano w budżecie. Wyższy od oczekiwanego wzrost spożycia indywidualnego należy przypisać szybszemu tempu wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce oraz wypłatom z UE dla rolników. Tempo wzrostu spożycia zbiorowego wyniosło w 2006 r. 3,9% i było wyższe od zakładanego przy konstrukcji budżetu o 1,9 punktu procentowego.

Wyższe od zakładanego było również tempo wzrostu inwestycji. Nakłady brutto na środki trwałe wzrosły w 2006 r. aż o 16,5%, tj. o 7,8 punktu procentowego więcej niż zapisano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Tym samym wzrost inwestycji w 2006 r. w największym stopniu przyczynił się do tak dynamicznego wzrostu popytu krajowego i wzrostu PKB. Przyczynami wyższej niż zakładano stopy wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w 2006 r. były między innymi:

- absorpcja funduszy unijnych,
- wyższy od zakładanego napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Stopa wzrostu eksportu okazała się wyższa od planowanej (15,1% wobec planowanych 6,3%). Przy tempie wzrostu importu wynoszącym 15,4% (wobec planowanych 6,3%), wkład eksportu netto w tworzenie wzrostu gospodarczego był, w odróżnieniu od lat poprzednich, ujemny. Tak duże różnice w stosunku do prognoz budżetowych wynikają w przypadku eksportu z szybszego od zakładanego tempa wzrostu gospodarczego w UE, a w przypadku importu – z wyższego od zakładanego tempa wzrostu popytu krajowego, który w znacznej mierze okazał się być importochłonny.

Zestawienie prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2006 r., dotyczących PKB i jego składowych w 2005 r. i 2006 r., z danymi o wykonaniu prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Produkt krajowy brutto w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	Jednostka	2005		2006	
		Plan ¹	Wykonanie	Plan	Wykonanie
PKB (ceny bieżące)	mld zł	952,6	982,6	975,9	1.057,7
PKB (ceny stałe)		105,0	103,6	104,3	106,1
Eksport		112,0	108,0	106,3	114,5
Import		112,0	104,7	106,3	115,8
Popyt krajowy		105,0	102,4	104,3	106,6
Spożycie	%	103,2	102,7	103,3	104,8
– indywidualne		103,7	102,0	103,7	105,2
– zbiorowe		101,5	105,2	102,0	103,9
Akumulacja		112,3	101,4	108,3	114,1
– nakłady brutto na środki trwałe		112,9	106,5	108,7	116,5

¹ Prognozy dotyczące 2005 r. nie są porównywalne z pozostałymi danymi ze względu na rewizję rachunków narodowych dokonaną przez GUS w IV kwartale 2005 r.

Źródło: Ustawa budżetowa na 2006 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2005 r.; Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie rewizji kwartalnych rachunków narodowych za lata 1999 – 2006, maj 2007.

Bilans płatniczy

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej przyjęto, że saldo obrotów bieżących wyniesie w 2006 r. – 5,0 mld EUR, co w relacji do prognozowanego PKB miało stanowić – 2,0%. Niedobór ten miał być pokryty przez dodatnie saldo obrotów kapitałowych i finansowych w wysokości 5,8 mld EUR.

Według danych NBP saldo obrotów bieżących było w 2006 r. ujemne i wyniosło – 6,3 mld EUR, co stanowi ok. – 2,3% PKB. Saldo obrotów kapitałowych i finansowych pokryło z nadwyżką ten deficyt wynosząc w 2006 r. 7,8 mld EUR.

Zestawienie prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2006 r., dotyczących bilansu płatniczego w 2005 r. i 2006 r., z danymi o wykonaniu prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
	mln EUR			
A. Rachunek bieżący w tym:	-4.414	-4.130	-5.018	-6.273
Obroty towarowe: saldo	-6.382	-2.242	-3.952	-3.896
Wpływy z eksportu	74.419	77.562	81.816	93.268
Wypłaty za import	80.801	79.804	85.768	97.164
B. Rachunek kapitałowy i finansowy w tym:	4.870	12.343	5.800	10.798
Inwestycje bezpośrednie (netto)	3.500	5.210	5.500	7.774
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-2,0	-1,7	-2,0	-2,3

Źródło: Ustawa budżetowa na 2006 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2004 r.; Bilans płatniczy RP na bazie transakcji za lata 1994-2006, NBP, Warszawa, kwiecień 2007.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej zakładano, że wypłaty za import wzrosną w 2006 r. o 10,4%, podczas gdy faktycznie tempo to wyniosło około 21,5%. W przypadku wpłat z eksportu zakładano przyrost 7,9%, podczas gdy rzeczywista wartość tego wskaźnika w 2006 r. to 19,8%. Tak duże odchylenia wynikają z niedoceny na etapie prognozowania siły popytu zewnętrznego (eksport), jak i wewnętrznego (import).

Największym odbiorcą polskich produktów w 2006 r. – podobnie jak w latach poprzednich – była Unia Europejska, której kraje absorbowaly łącznie 77,3% polskiego eksportu, (w 2005 r. – 77,2%)¹⁷. Po stronie importu również największy udział miały kraje UE (62,9%), natomiast drugie miejsce kraje klasyfikowane przez GUS jako rozwijające się gospodarczo – 17,5%. O ile struktura eksportu w ostatnich dwóch latach nie ulegała zmianie, to po stronie importu widać niewielki spadek udziału krajów unijnych na rzecz zwiększenia importu z innych krajów. W strukturze przedmiotowej polskiego eksportu i importu tradycyjnie dominowały produkty klasyfikowane w ramach grupy „maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy” (odpowiednio 40,2% i 35,9%; w 2005 r. – 39,1% i 35,8%).

Inwestycje bezpośrednie napływające do Polski wyniosły w 2006 r. 11,1 mld EUR. Jest to najwyższy poziom inwestycji bezpośrednich w historii transformacji gospodarki polskiej. W 2005 r. inwestycje wyniosły 7,7 mld EUR, a w 2004 r. – 10,3 mld EUR.

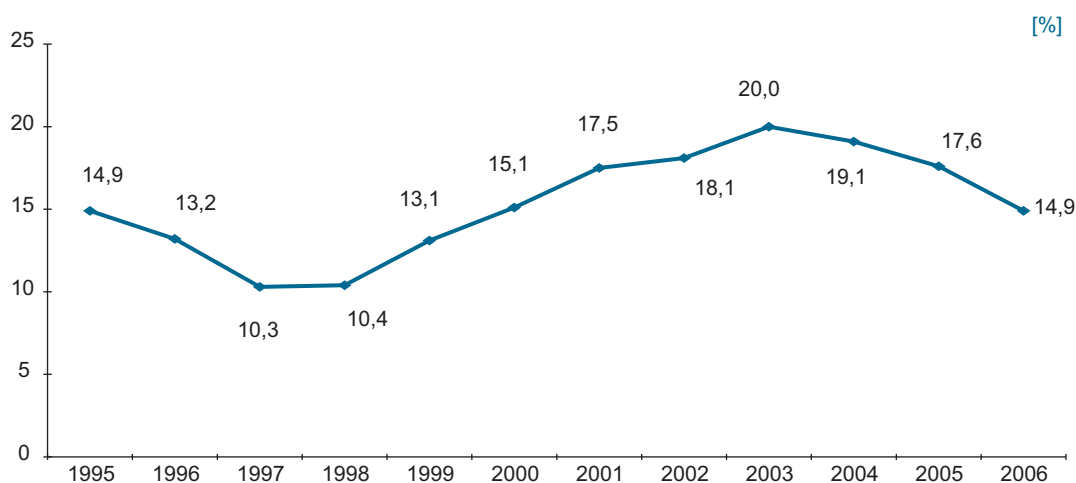
¹⁷ „Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Luty 2007”, GUS, Warszawa, marzec 2007.

Rynek pracy

Do konstrukcji ustawy budżetowej przyjęto, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2006 r. wzrośnie o 1,1% i wyniesie 8,9 mln osób. Oznaczało to, że bezrobocie na koniec 2006 r. wyniesie 2,7 mln osób, a stopa bezrobocia 16,9%. Sektor przedsiębiorstw miał według prognozy na 2006 r. zwiększyć zatrudnienie o 1,0% do 4,8 mln osób.

Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów przeciętne zatrudnienie w gospodarce wyniosło w 2006 r. 9,0 mln osób, tj. o ponad 250 tysięcy więcej (2,2%) niż w roku poprzednim. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2006 r. wyniosła 2,3 mln osób i tym samym stopa bezrobocia spadła poniżej 15%. Oznacza to, że rok 2006 wniósł również poważne ożywienie na rynku pracy i skala tego ożywienia wyraźnie przewyższyła oczekiwania sformułowane w prognozach budżetowych.

4 Stopa bezrobocia w latach 1995-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Spośród 2,3 mln bezrobotnych na koniec 2006 r., 2,0 mln nie posiadało prawa do zasiłku, a 65,7% bezrobotnych pozostawało bez pracy dłużej niż rok.¹⁸ W urzędach pracy zarejestrowało się w 2006 r. około 2,7 mln bezrobotnych a wyrejestrowało się ponad 3,2 mln osób. Nadal zjawisko bezrobocia dotyczy przede wszystkim ludzi młodych – na koniec grudnia 2006 r. stopa bezrobocia wśród osób w wieku 25-34 lata była ponad dwukrotnie większa niż dla całej populacji – oraz ludzi mniej wykształconych – największą grupę w tym przypadku stanowili ludzie z wykształceniem zasadniczym zawodowym (36,9%).

Zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło w 2006 r. o 3,0% wobec planowanego wzrostu o 1,0%. W rezultacie liczba zatrudnionych w tym sektorze była wyższa o prawie 100 tysięcy osób od prognozy budżetowej i wyniosła 4,9 mln osób. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów zatrudnienie w jednostkach sfery budżetowej utrzymało się w 2006 r. na poziomie zbliżonym do 2005 r.

¹⁸ „Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2006”, GUS, Warszawa, styczeń 2007.

Realizacja założeń makroekonomicznych

W 2006 r. przeciętna liczba emerytów i rencistów wyniosła 9,2 mln osób, tj. o 0,2% mniej niż w roku poprzednim.

Zestawienie rządowej prognozy zatrudnienia, pochodzącej z uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2006 r., z danymi o wykonaniu prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Zatrudnienie w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006			
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
	Liczba osób (tys.)				Dynamika	
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej ¹ , w tym	8.577	8.725	8.878	8.982	101,1	102,2
– w sektorze przedsiębiorstw	4.735	4.773	4.820	4.918	101,0	103,0
– w jednostkach sfery budżetowej ¹	1.569	1.589	1.570	1.591	99,5	100,0
Przeciętna liczba emerytów i rencistów	9.202	9.169	9.141	9.151	99,7	99,8
– z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	7.530	7.524	7.548	7.565	100,3	100,5
– rolników indywidualnych	1.672	1.645	1.593	1.586	96,9	96,4
Bezrobocie	2.874	2.773	2.654	2.309	x	x
Stopa bezrobocia (%)	18,2	17,6	16,9	14,9	x	x

¹ Wykonanie w jednostkach sfery budżetowej – szacunek MF.

Źródło: Ustawa budżetowa na 2006 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2005 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2007 r.; Szacunki Ministerstwa Finansów.

Przy konstrukcji budżetu państwa założono, że realne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej w 2006 r. wyniesie 2,0%. W rezultacie tego wzrostu przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce miało być równe 2.452 zł. Według danych GUS przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce było wyższe i wyniosło 2.477 zł, co oznacza realny wzrost o 3,9%. W przeciwieństwie do 2005 r., w 2006 r. wynagrodzenia rosły szybciej w sektorze przedsiębiorstw niż w jednostkach sfery budżetowej (odpowiednio 4,1% i 3,8%).

Tabela 6. Wynagrodzenia w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006			
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
	zł				Dynamika realna	
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce, w tym:	2.423	2.361	2.452	2.477	102,0	103,9
– w sektorze przedsiębiorstw	2.576	2.516	2.584	2.644	101,5	104,1
– w jednostkach sfery budżetowej	x	2.501	2.551	2.621	101,0	103,8
Przeciętna emerytura i renta:						
– z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	1.169	1.171	1.259	1.261	105,8	106,6
– rolników indywidualnych	754	758	805	803	104,6	104,8

Źródło: Ustawa budżetowa na 2006 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2005 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2007 r.

Przeciętne emerytury i renty w 2006 r. ukształtowały się na poziomie zbliżonym do założonego przy konstrukcji budżetu. Przy inflacji nieco niższej od oczekiwań, wskaźniki wzrostu realnego przeciętnych emerytur i rent w 2006 r. okazały się większe od zakładanych.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2006 r. podstawowe wskaźniki zmian cen miały przybrać następujące wartości (średniorocznie):

- inflacja – 1,5%,
- tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej – 1,6%,
- tempo wzrostu cen nakładów inwestycyjnych – 2,5%,
- tempo zmiany deflatora PKB – 1,1%.

Inflacja oraz wzrost cen nakładów inwestycyjnych zostały zrealizowane poniżej prognozy, wynosząc odpowiednio 1,0% i 0,9%, natomiast ostateczne tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu oraz tempo zmian deflatora PKB były wyższe od założeń, osiągając wartości odpowiednio 2,3% i 1,3%. W przypadku inflacji rozbieżność między prognozą a realizacją wynikała z deflacji, która – wbrew oczekiwaniom – pojawiła się w dwóch ostatnich miesiącach 2005 r. Ze względu na specyfikę konstrukcji wskaźnika średniorocznego, spowodowało to zawyżenie prognozy inflacji.

Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się stóp procentowych w 2006 r. znajdują się w rozdziale „Realizacja założeń polityki pieniężnej w 2006 r.”

Przy konstrukcji budżetu niedoszacowano skali aprecjacji złotego wobec dwóch głównych walut, tj. USD i EUR. Przyjęto, że średni kurs dolara amerykańskiego wyniesie w 2006 r. 3,38 zł, a kurs euro ukształtuje się na poziomie 3,97 zł. W rzeczywistości średni kurs USD wyniósł w 2006 r. 3,10 zł, a EUR – 3,90 zł.

Tabela 7 prezentuje zestawienie prognoz rządowych z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2006 r. i danych o wykonaniu dla wskaźników cen, rynku pieniężnego i walutowego w 2005 r. oraz 2006 r.

Tabela 7. Wskaźniki cen, rynku pieniężnego i walutowego w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	Jednostka	2005		2006	
		Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dynamika indeksu cen towarów i usług	Poprzedni rok = 100	103,0	102,1	101,5	101,0
Dynamika indeksu cen produkcji sprzedanej przemysłu	j.w.	103,7	100,7	101,6	102,3
Dynamika indeksu cen nakładów inwestycyjnych	j.w.	102,8	100,6	102,5	100,9
Deflator PKB	j.w.	102,7	102,6	101,1	101,3
Stopa procentowa operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	7,4	5,3	4,5	4,1
Kurs dolara USA (średni w okresie)	PLN/USD	3,68	3,23	3,38	3,10
Kurs EUR (średni w okresie)	PLN/EUR	4,42	4,03	3,97	3,90

Źródło: Ustawa budżetowa na 2006 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2005 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2007 r.

*

* *

W 2006 r. wzrost gospodarczy okazał się wyższy od zakładanego (o 1,8 punktu procentowego) a inflacja niższa od przyjętej przy konstrukcji budżetu (o 0,5 punktu procentowego). Wypadkowa zmian obu tych wskaźników działała w kierunku zwiększenia wartości podstawowych agregatów budżetowych. Dotyczy to przede wszystkim dochodów budżetu państwa, ponieważ wyższy wzrost gospodarczy w nieproporcjonalny sposób przyczynia się do zwiększenia dochodów podatkowych (wzrost ściągalności z tytułu poprawy kondycji finansowej podmiotów).

5. Ogólne warunki wykonania budżetu państwa

5.1. Prawne warunki wykonania budżetu państwa

Wejście w życie regulacji określonych w przepisach ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁹, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2006 r., miało na celu przede wszystkim dostosowanie polskich finansów publicznych do warunków wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ustalony w ustawie tryb wykonywania budżetu państwa nie różnił się istotnie od trybu uprzednio obowiązującego.

Zwiększeniu przejrzystości finansów publicznych sprzyjało ujęcie wydatków na prefinansowanie, to jest wydatków refundowanych z budżetu Unii Europejskiej, w ustawie budżetowej i poddaniu ich takim samym zasadom wykonywania budżetu państwa, jak pozostałych wydatków.

Zrezygnowano tym samym z systemu, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe, realizujące programy i projekty w ramach funduszy strukturalnych oraz inicjatyw wspólnotowych zaciągały w budżecie państwa pożyczki na finansowanie wydatków refundowanych przez UE, a uzyskane z UE środki stanowiły źródło spłaty zaciągniętych pożyczek.

W celu umożliwienia wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, innych niż środki unijne i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, wprowadzono możliwość finansowania zadań z dotacji celowej z budżetu państwa.

W zakresie zmian instytucjonalnych dotyczących funkcjonowania sektora finansów publicznych wprowadzono podział sektora finansów publicznych na podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych.

Przepisy ustawy nie spowodowały zmiany organizacji sektora finansów publicznych, a w szczególności określenia nowych form gospodarowania środkami publicznymi. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych utrzymała dotychczasowe formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się jednostki budżetowe oraz fundusze celowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze.

Istotne zmiany dotyczyły zasad funkcjonowania funduszy celowych oraz formy gospodarowania środkami publicznymi. Do funduszy celowych nie zalicza się ustawowo tworzonych rachunków bankowych, których ustawa tworząca fundusz nie określiła jako fundusz celowy oraz funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu.

Wprowadzono także zasadę, iż ustawa budżetowa może określać inne, niż ustawa tworząca fundusz, przeznaczenie środków funduszu celowego, o ile nie otrzymuje on dotacji z budżetu państwa. W planie finansowym funduszu ujmuje się wydatki na cel wskazany w ustawie budżetowej. Wydatki wyższe niż planowane mogą być dokonywane bez zmiany planu, jeżeli znajdą pokrycie w ponadplanowych przychodach i pozostałościach środków z okresów poprzednich, po uzyskaniu zgody ministra

¹⁹ DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.

nadzorującego państwowy fundusz celowy lub dysponującego nim. Ponadto wprowadzono obowiązek zbycia przez państwowe fundusze celowe posiadanych przez nie akcji i udziałów.

W roku 2006 obowiązywała zasada, iż przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowej ustawy o finansach publicznych w zakresie, w jakim nie pozostawały w sprzeczności z przepisami tej ustawy, nie dłużej jednak niż do dnia 30 czerwca 2006 r. Dotyczyło to zwłaszcza szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych określonych od 1 lipca 2006 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.²⁰, szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa określonego rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.²¹ Nowe przepisy dotyczące sprawozdawczości budżetowej regulowało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²², którego przepisy miały po raz pierwszy zastosowanie do sprawozdań za okresy sprawozdawcze, poczynając od sprawozdań miesięcznych za czerwiec 2006 r., kwartalnych za II kwartał 2006 r., półrocznych za pierwsze półrocze 2006 r. i rocznych za 2006 r.

W przepisach dotyczących wykonywania budżetu państwa nastąpiła zmiana regulacji prawnych, sprzyjająca większej elastyczności w wykorzystaniu środków budżetowych. Utrzymując zasadę, iż dysponenti części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w ramach danej części i działu budżetu państwa, zniesiono zakaz przenoszenia wydatków, które powodują zwiększenie wydatków w jakimkolwiek rozdziale klasyfikacji wydatków ujętych w budżecie państwa o więcej niż 5%.

Wprowadzono także możliwość dokonywania przez ministrów będących dysponentami więcej niż jednej części budżetowej przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa, z zastrzeżeniem iż Rada Ministrów w drodze uchwały może uchylić decyzję ministra. Usprawnieniu wykorzystania środków unijnych służy wprowadzona możliwość dokonywania przez Ministra Finansów przeniesień wydatków na realizację programów operacyjnych.

W 2006 r. nie wprowadzono istotnych zmian w ustawach podatkowych, zwiększających efektywność pozyskiwania dochodów budżetu państwa.

Zmiany systemowe w obszarze podatków pośrednich miały związek przede wszystkim z uchwaleniem ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym²³.

W zakresie opodatkowania energii elektrycznej podatkiem akcyzowym nie dostosowano regulacji prawnych, dotyczących głównie momentu powstania obowiązku podatkowego oraz katalogu podatników akcyzy od energii elektrycznej, do wymogów UE²⁴.

20 DzU z 2006 r., nr 116, poz. 783.

21 DzU z 2006 r., nr 116, poz. 784.

22 DzU z 2006 r., nr 115, poz. 781 ze zm.

23 DzU z 2005 r., nr 177, poz. 1468 ze zm.

24 Określonych w art. 18a pkt 9 dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (DzU UE.L.03.283.51).

Nie usunięto także rozbieżności występujących w przepisach o podatku od towarów i usług z przepisami Unii Europejskiej w zakresie stosowania preferencyjnych stawek tego podatku wobec niektórych grup towarów.

Na strukturę wydatków dokonanych z budżetu państwa miały wpływ także zmiany ustaw określających zakres zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowanych w formie dotacji z budżetu państwa.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej²⁵. Część pozostałych zgodnie z tą ustawą do dnia 31 grudnia 2005 r. w kompetencji wojewodów zadań z dniem 1 stycznia 2006 r. przeszła jako zadania z administracji rządowej do kompetencji samorządów województw i ich organów.

Na konieczność wydatkowania zwiększonych kwot w formie dotacji budżetu państwa miało wpływ także spełnienie w 2006 r. ustawowego warunku, uruchamiającego waloryzację emerytur i rent, określonego w art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁶. Zgodnie z tym przepisem emerytura i renta podlegają waloryzacji od marca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym skumulowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za kolejne lata osiągnie poziom co najmniej 105%.

Zasady udzielania zamówień publicznych określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷, uległy z dniem 25 maja 2006 r. istotnej nowelizacji²⁸ służącej harmonizacji polskiego systemu zamówień publicznych z jednolitym systemem zamówień publicznych, funkcjonującym na wspólnym obszarze gospodarczym Unii Europejskiej.

Jedną z najistotniejszych zmian było nowe określenie tzw. wartości progowych, od zaistnienia których uzależnia się stosowanie przepisów ustawy. Utrzymany został pierwszy próg 6000 EUR. Kolejnym progiem jest 60000 EUR – w postępowaniu o udzielenie zamówienia, którego wartość nie przekracza tej kwoty stosuje się procedury uproszczone. Oznacza to, iż w przypadku zamówień o wartości od 6000 do 60000 EUR nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących obowiązku publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, terminów składania ofert, ofert wstępnych i ofert orientacyjnych oraz przepisów ustawy dotyczących odwołań i skarg. Wprowadzono instytucję centralnego zamawiającego, która ma służyć realizacji potrzeb administracji rządowej w przypadkach, w których zamówienie jest związane z działalnością więcej niż jednego zamawiającego. Zamawiający z administracji rządowej mogą być zobowiązani do nabywania usług i dostaw od centralnego zamawiającego wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów, a nabywanie od centralnego zamawiającego nie podlega procedurom udzielania zamówień publicznych.

Nowelizacją ustawy wprowadzono także nowe tryby udzielania zamówień publicznych: instytucję dynamicznego systemu zakupów jako ograniczonego w czasie elektronicznego procesu udzie-

25 DzU nr 175, poz. 1462 ze zm.

26 DzU z 2004 r., nr 191, poz. 1954.

27 DzU z 2006r., nr 164, poz. 1163 ze zm.

28 Zmiany wprowadzono ustawą z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2006 r., nr 79, poz. 551 ze zm.).

lania zamówień publicznych, których przedmiotem są dostawy powszechnie nabywane na podstawie umowy sprzedaży lub usługi powszechnie dostępne oraz dialogu konkurencyjnego jako trybu postępowania przy zamówieniach o szczególnie złożonym charakterze, gdy nie można opisać przedmiotu zamówienia lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia.

5.2. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa

Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa

Budżet państwa był realizowany w 2006 r. w warunkach makroekonomicznych znacznie bardziej sprzyjających niż w roku poprzednim²⁹. Porównanie podstawowych agregatów budżetowych na 2005 r. i na 2006 r. wykazuje, że plan roku 2006 nie był trudny do realizacji. Podstawowe wskaźniki wykonania ustawy budżetowej w 2006 r. ukształtowały się podobnie jak w 2005 r.:

- plan dochodów został przekroczony o 1,2% (w 2005 r. o 2,9%),
- wydatki były mniejsze od limitu zapisanego w ustawie o 1,4% (w 2005 r. o 0,7%),
- deficyt był mniejszy o 18% (w 2005 r. o 19%).

W przypadku dochodów, których plan w 2005 r. został przekroczony o 2,9% w sytuacji, kiedy nominalny wzrost PKB był niższy od prognozowanego o 1,5 punktu procentowego (6,2% wobec prognozowanych 7,7%), a na etapie planowania budżetowego zakładano, że dochody mają wzrosnąć o ponad 10% (faktycznie wzrosły aż o 15%). W 2006 r. plan dochodów został przekroczony jedynie o 1,2%, podczas gdy nominalny wzrost PKB był wyższy od prognozy o 2 punkty procentowe (7,4% wobec zakładanych 5,4%), a plan zakładał – podobnie jak w 2005 r. – wzrost dochodów o około 10%.

Wydatki budżetu państwa były niższe o 1,4% od limitu. Nie można jednak powiedzieć, że polityka wydatkowa była bardziej restrykcyjna niż w 2005 r. – kiedy to wydatki były niższe o 0,7% od limitu ustawowego – ponieważ wydatki między 2005 a 2006 r. wzrosły o 7%, tj. na poziomie zbliżonym do wzrostu PKB.

Deficyt budżetu państwa był mniejszy od limitu zapisanego w ustawie o 18%. W stosunku do roku poprzedniego był niższy o 21,6% (w 2005 r. o 31,5%). Jakkolwiek redukcję deficytu należy uznać za korzystną z punktu widzenia stabilności finansowej gospodarki, to – podobnie jak w latach poprzednich – została ona osiągnięta poprzez zwiększenie dochodów w tempie szybszym niż zwiększenie wydatków.

Porównanie planowanych i zrealizowanych dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu państwa w 2005 i 2006 r. przedstawia tabela 8.

²⁹ Prognozy wskaźników makroekonomicznych okazały się niedoszacowane – szczegóły w rozdziale „Realizacja założeń makroekonomicznych”.

Tabela 8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006		3:2	5:4	4:2	5:3
	Ustawa	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie				
	mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody	174.703,7	179.772,2	195.282,0	197.639,8	102,9	101,2	111,8	109,9
Wydatki	209.703,7	208.132,9	225.828,7	222.702,9	99,3	98,6	107,7	107,0
Wynik	-35.000,0	-28.360,7	-30.546,7	-25.063,1	81,0	82,0	87,3	88,4

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2006 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2007 r.

W 2006 r. najmniejsze dochody w ujęciu kwartalnym wystąpiły w II kwartale i wyniosły 45,5 mld zł, największe – w ostatnim kwartale, wynosząc 53,5 mld zł. W poprzednich latach najmniejsze dochody zbierano w I kwartale. Dochody w I i III kwartale wyniosły odpowiednio 46,8 i 51,9 mld zł. Największe dochody podatkowe zebrano tradycyjnie w ostatnim kwartale (48,3 mld zł), natomiast niepodatkowe w III kwartale (7,9 mld zł). W przypadku tych ostatnich, odchylenie od średniego poziomu kwartalnego wynoszącego ok. 5 mld zł wynikało ze znaczących wpłat z zysku i dywidend, które zostały wpłacone na rzecz budżetu w III kwartale 2006 r.

Wydatki budżetu państwa w I kwartale 2006 r. wyniosły 56,1 mld zł. W kolejnym kwartale zmniejszyły się do 53,9 mld zł, a następnie do 48,8 mld zł. Podobnie jak w przypadku dochodów najwyższe wydatki miały miejsce w IV kwartale 2006 r. i wyniosły 63,9 mld zł. We wszystkich kwartałach 2006 r. wydatki były wyższe niż w roku poprzednim.

Zestawienie dochodów, wydatków i wyników budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2006 r. przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa w układzie kwartalnym

Wyszczególnienie	Kwartały 2006			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Dochody ogółem	46.785,0	45.525,6	51.871,2	53.458,1
– podatkowe	42.117,0	40.477,9	44.019,6	48.261,5
– niepodatkowe	4.668,0	5.047,7	7.851,5	5.196,6
Wydatki ogółem	56.060,5	53.944,3	48.787,1	63.911,0
– bieżące	55.704,3	53.047,5	46.880,7	56.004,1
– majątkowe	356,2	896,8	1.906,5	7.907,0
Wynik	-9.275,4	-8.418,8	3.084,1	-10.453,0

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2006 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2007 r.

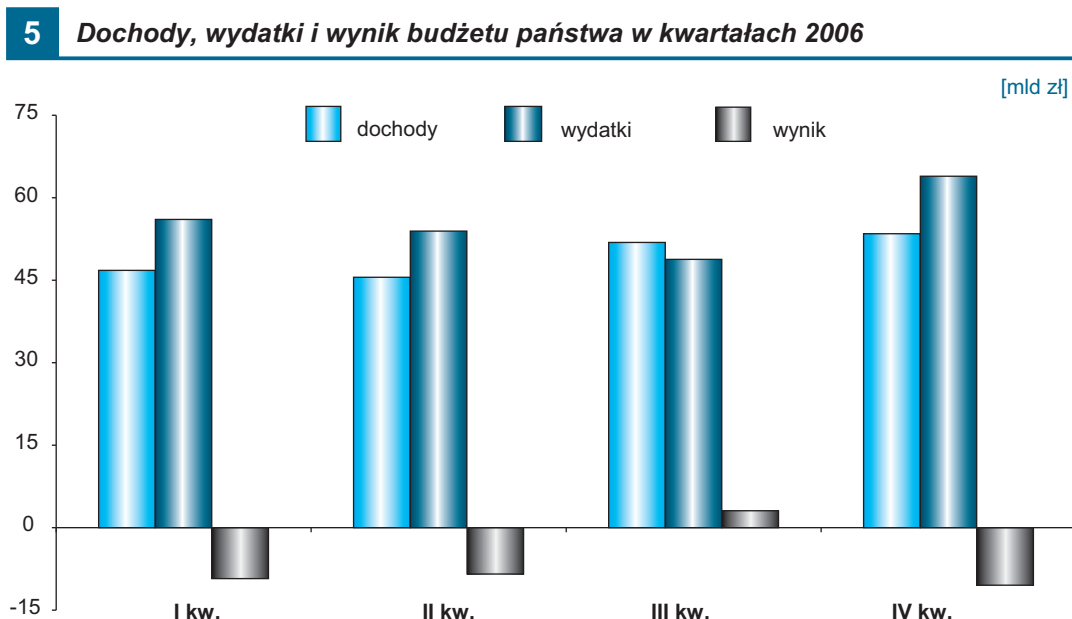
Podobnie jak w 2005 r., w 2006 r. w III kwartale pojawiła się w budżecie państwa nadwyżka w wysokości 3,1 mld zł. W pozostałych trzech kwartałach deficyt ukształtował się na poziomie od 8,4 do 10,4 mld zł.

W 2006 r. zwiększyła się kwota środków wydatkowanych w ostatnim kwartale. W IV kwartale 2004 r. i 2005 r. wydatkowano odpowiednio 28,2% i 27,5% rocznych środków. W latach 2002–2003 w ostatnim kwartale wydawano średnio mniej niż 26% rocznego budżetu. W 2006 r. odnotowano rekordową wielkość tego wskaźnika wynoszącą 28,7%. Głównymi przyczynami tego zjawiska były:

- finalizowanie przetargów o udzielenie zamówień publicznych w IV kwartale 2006 r.,
- finansowanie wydatków na prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej w pierwszej kolejności z wydatków niewygasających, a następnie w ramach obowiązującej ustawy budżetowej,
- wzrost dynamiki rozdysponowywania rezerw celowych w czwartym kwartale 2006 r.,
- opóźnienia w uruchamianiu dotacji na realizację kontraktów wojewódzkich na finansowanie robót inwestycyjnych wykonywanych przez jednostki samorządowe,
- wykorzystywanie wydatków zgłaszanych przez dysponentów budżetu państwa pod koniec roku budżetowego jako blokady do tworzenia nowych rezerw celowych oraz ich rozdysponowywanie i uruchamianie zgodnie z art. 154 ust. 6 i 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- ujęcie w kwocie wydatków zrealizowanych w IV kwartale 2006 r. wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego i przechodzących na rok 2007.

Zjawisko kumulacji wydatków w ostatnim kwartale było szczególnie widoczne w przypadku wydatków majątkowych. W 2006 r. w IV kwartale wydano 71,5% rocznych środków. W 2005 r. wskaźnik ten wynosił 68,8%, a średnio w latach 2002–2004 – 59,1%. Zjawisko to świadczy o nieprawidłowym podejściu do planowania wydatków w tej pozycji (duża część środków przechodzi na tzw. wydatki niewygasające).

Poniższy wykres prezentuje roczne dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2006 r.



Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2006 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2007 r.

Wskaźniki realizacji planu po stronie dochodowej po I kwartale 2006 r. wskazywały na możliwość zebrania nieco większej kwoty niż planowano w ustawie budżetowej. W latach 2002–2005 średnie wskaźniki realizacji dochodów wynosiły dla kolejnych trzech pierwszych kwartałów 22,4%, 47,2%, 72,7%. Wskaźniki realizacji planu ustawowego były wyższe dla wszystkich kolejnych kwartałów, wynosząc odpowiednio 24,0%, 47,3% i 73,8. Podobnie zatem jak w latach poprzednich pojawiła się możliwość redukcji planowanego deficytu.

Stopień realizacji planu w kolejnych kwartałach 2006 r. w odniesieniu do rocznego planu dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa zapisanych w ustawie przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Realizacja budżetu państwa w 2006 r. w układzie kwartalnym

Wyszczególnienie	Kwartaly 2006 (narastająco)			
	I	II	III	IV
	Plan ustawowy = 100			
Dochody ogółem	24,0	47,3	73,8	101,2
– podatkowe	24,1	47,3	72,6	100,2
– niepodatkowe	22,4	46,6	84,3	109,3
Wydatki ogółem	24,8	48,7	70,3	98,6
– bieżące	26,1	50,9	72,9	99,1
– majątkowe	2,9	10,2	25,6	89,8
Wynik	30,4	57,9	47,8	82,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2006 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2007 r.

Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2006 r. były kształtowane w szczególności przez wykupy skarbowych papierów wartościowych (55,9% potrzeb), deficyt budżetu państwa (18,2%), rozchody środków na prefinansowanie (10,0%) oraz konieczność zapewnienia środków odprowadzanych do FUS na refundację składek przekazywanych do OFE (9,6%). Rozkład potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2006 r. był nierównomierny – od najniższego poziomu we wrześniu (3,9% potrzeb rocznych) do ponad 10% w trzech miesiącach: lutym, gdy wyniosły one 11,7%, kwietniu 10,5% oraz w grudniu 15,8%. Pomimo tego zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2006 r. przebiegało bez zakłóceń, co było możliwe poprzez stosowanie instrumentów zarządzania płynnością, takich jak emisje bonów krótkoterminowych oraz gromadzenie i wykorzystywanie lokat, tworzonych z nadwyżki wolnych środków.

Minister Finansów, korzystając z uprawnień wynikającego z art. 164 ustawy o finansach publicznych, lokował wolne środki złote budżetu państwa na oprocentowanych lokatach w NBP i Banku Gospodarstwa Krajowego oraz środki walutowe na rachunku w NBP. Średni dzienny stan lokat złotych w 2006 r. wyniósł 8,7 mld zł, z czego w NBP 5,1 mld zł. W porównaniu do 2005 r. oznaczało to wzrost o 2,8 mld zł średniego stanu lokat, przyrost ten spowodowany był wzrostem stanu lokat w BGK. W NBP średnie stany lokat pozostały na poziomie podobnym jak w 2005 r., do czego przyczyniły się

limity ustalone w umowie między Ministerstwem Finansów a NBP³⁰. W 2006 r. na rachunkach lokat występowały przejściowo wysokie stany środków: powyżej 10 mld zł – w ciągu 136 dni (w tym powyżej 15 mld zł wystąpiły przez 46 dni), stany lokat w przedziale 5 – 10 mld zł wystąpiły w 147 dniach, 2 – 5 mld zł w ciągu 75 dni.

Oprocentowanie lokat w NBP miało w 2006 r. tendencję spadkową – od 4,5% do 4,0% (dla lokat 7-dniowych). Natomiast w BGK oprocentowanie zależało od rodzaju lokaty i wynosiło średnio 3,89% dla lokat zabezpieczonych obligacjami, 3,91% dla lokat zabezpieczonych bonami oraz 3,76% dla lokat niezabezpieczonych. Dochody uzyskane przez budżet państwa z lokat łącznie w kwocie 344,9 mln zł, z tego w NBP – 207,7 mln zł, a w BGK – 137,2 mln zł.

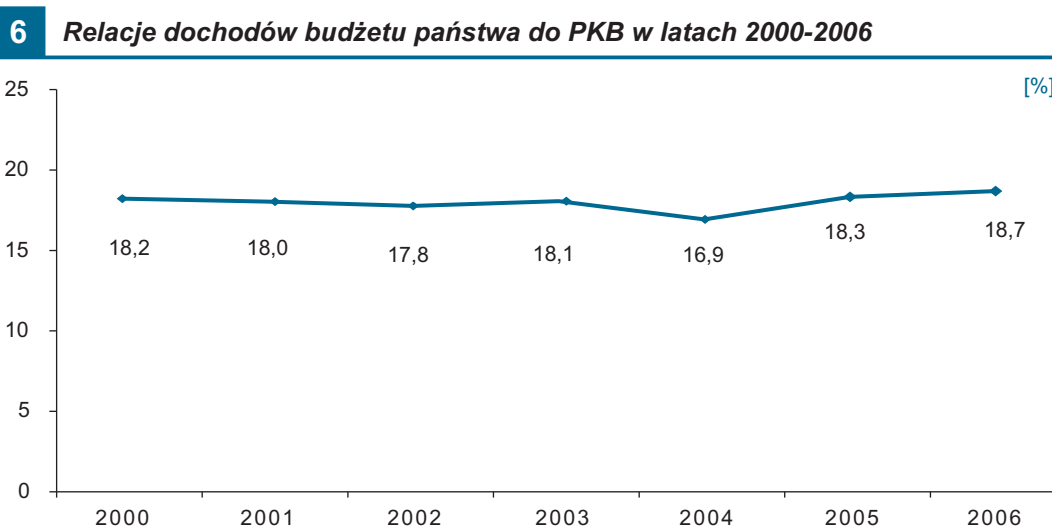
Koszt pozyskania środków na tworzenie lokat, oszacowany na podstawie średniej rentowności sprzedawanych bonów skarbowych w 2006 r., wyniósł 367,4 mln zł, a przy założeniu pozyskania środków na lokaty w wyniku emisji obligacji wyniósł 442,8 mln zł. Oznaczało to, że dochody z lokat były niższe od kosztu pozyskania środków od 22,5 mln zł (finansowanie bonami) do 97,0 mln zł (finansowanie obligacjami).

Zarządzanie płynnością walutową w 2006 r. przebiegało bez zakłóceń. Na rachunku walutowym budżetu państwa w NBP na koniec 2005 r. pozostało 270,9 mln euro (EUR) i 718,6 mln dolarów amerykańskich (USD). W 2006 r. Ministerstwo Finansów wyemitowało na rynki zagraniczne: w lutym obligacje o wartości 3 mld EUR i w listopadzie o wartości 85 mld jenów japońskich (JPY) (ok. 520 mln USD). Środki pozyskane w wyniku emisji miały służyć, poza bieżącą obsługą długu zagranicznego, również przedterminowym wykupom długu wierzycieli z Klubu Paryskiego. Na koniec 2006 r. na rachunku walutowym pozostały środki i wysokości 79 mln EUR i 321,8 mln USD (razem 1.239,2 mln zł). Koszty pozyskania środków na rynku zagranicznym w 2006 r. wyrażone oprocentowaniem skarbowych papierów wartościowych nominowanych w EUR wyniosły 3,625%, a nominowanych w JPY 2,62%.

³⁰ Limity lokat zostały wprowadzone z inicjatywy NBP w celu ograniczenia wahań stanu lokat MF oraz powiązanego z nim stanu płynności sektora bankowego, a przez to stabilizację warunków prowadzenia polityki pieniężnej.

6. Dochody budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2006 ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 195.282,0 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 197.639,8 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 2.357,8 mln zł, tj. o 1,2%. W porównaniu z rokiem poprzednim dochody budżetu państwa były wyższe o 17.867,6 mln zł, tj. o 9,9%. W tym samym czasie wydatki wzrosły o 7,0%, dlatego dochody pozwoliły w 2006 r. sfinansować 88,7% wydatków budżetu państwa, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 86,4%. Ponieważ wzrost dochodów był większy od nominalnego wzrostu PKB (ok. 7,4%) dochody budżetu państwa w relacji do produktu krajowego brutto zwiększyły się z 18,3% w 2005 r. do 18,7% w 2006 r. Kształtowanie się analizowanej relacji na przestrzeni ostatnich siedmiu lat przedstawia poniższy wykres.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2006 r. uzyskano wpływy w wysokości 224.210,1 mln zł, które zostały pomniejszone o 26.570,3 mln zł z tytułu przekazania jednostkom samorządu terytorialnego udziałów w podatkach, z tego:

- w podatku dochodowym od osób fizycznych 20.565,3 mln zł,
- w podatku dochodowym od osób prawnych 6.005,0 mln zł,
- odsetki 14,3 mln zł.

Wykonanie dochodów budżetu państwa w podziale na główne źródła prezentują dane zawarte w tabeli 11.

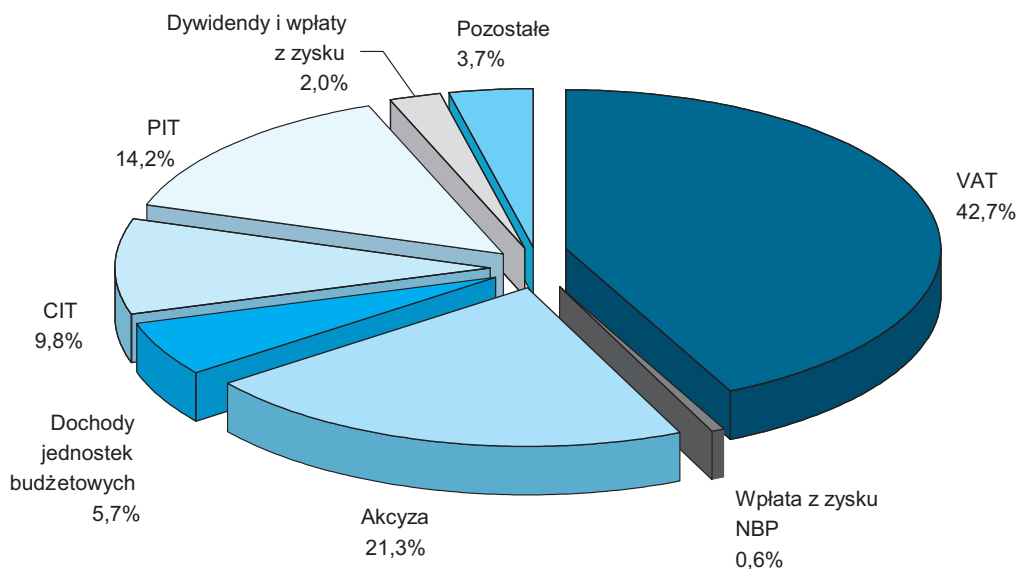
Tabela 11. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006		4:2	4:3	
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	Ustawa			
	mln zł	mln zł	mln zł	mln zł	%%		
1	2	3	4	5	6		
Dochody ogółem, z tego:	179.772,2	195.282,0	197.639,8	195.282,0	109,9	101,2	
dochody podatkowe	155.859,6	174.448,5	174.876,0	174.448,5	112,2	100,2	
dochody niepodatkowe	21.060,0	18.682,6	20.054,1	20.833,5	95,2	107,3	
dochody zagraniczne	405,3	107,6	725,0	107,6	178,9	673,8	
wpłaty z UE	2.447,3	2.043,3	1.984,7	2.043,3	81,1	97,1	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dominującą pozycję wśród dochodów budżetu państwa w 2006 r. stanowiły dochody podatkowe, które wykonano zgodnie z planem. Przekroczenie planu dochodów w 2006 r. było głównie rezultatem większych niż planowano dochodów niepodatkowych. W 2006 r. budżet został zasilony trzeci rok z rzędu wpłatami z Unii Europejskiej o jednorazowym charakterze, które zostały przyznane Polsce w ramach negocjacji akcesyjnych w celu utrzymania płynności budżetu państwa w okresie wstępowania do UE³¹.

7

Struktura dochodów w 2006 r.


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wykonanie prognozy dochodów podatkowych było przede wszystkim wynikiem korzystnych warunków makroekonomicznych i wysokiej realizacji bieżących przypisów podatkowych.

Minister Finansów, podobnie jak w latach poprzednich, ustalił zadania dla administracji skarbowej w dokumencie p.n. „Zadania dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. oraz wytyczne do ich realizacji”. Dokument ten zawierał definicje i pożądane poziomy trzech podstawowych wskaźników:

- realizacji przypisu bieżącego, zdefiniowanego jako iloraz różnicy między wpływami bieżącymi a nadpłatami w relacji do sumy tej różnicy oraz wielkości bieżących zaległości i kwoty umorzonych zobowiązań,
- zaległości brutto do wpływów podatkowych,
- realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczonego jako proporcja wpływów na te zaległości do sumy zaległości z lat ubiegłych.

Realizację wymienionych trzech wskaźników w latach 2005–2006 przedstawia tabela 12.

³¹ Szczegóły w rozdziale dot. rozliczeń z Unią Europejską.

Tabela 12. Wskaźniki zaległości w latach 2005–2006

Wskaźnik		2005				2006			
		Podatki ogółem	CIT	PIT	VAT	Podatki ogółem	CIT	PIT	VAT
		%%							
Realizacji przypisu bieżącego	a	96,07	97,27	97,54	94,41	97,09	98,59	97,71	96,01
	b	96,67	98,31	97,53	95,46	97,18	98,40	97,91	96,20
	a – b	0,60	1,04	-0,01	1,05	0,09	-0,19	0,20	0,19
Zaległości podatkowych brutto do wpływów podatkowych	a	12,19	7,34	6,94	18,12	10,62	5,89	7,03	15,04
	b	10,94	6,05	7,00	15,52	10,07	5,02	6,51	14,62
	a – b	-1,25	-1,29	0,06	-2,60	-0,55	-0,87	-0,52	-0,42
Realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych	a	18,85	22,02	21,78	17,54	15,06	15,91	18,32	13,90
	b	13,69	13,24	16,51	12,89	14,35	15,29	17,02	13,44
	a – b	-5,16	-8,78	-5,27	-4,65	-0,71	-0,62	-1,30	-0,46

a – założenia określone przez Ministra Finansów w zadaniach dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. oraz wytycznych do ich realizacji

b – wykonanie

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wartość wskaźnika realizacji przypisu bieżącego z wytycznych została nieznacznie przekroczone mimo ustalenia jej na wyższym poziomie niż rok wcześniej. Wskaźnik zaległości brutto do wpływów podatkowych osiągnął wartość niższą od planowanej, co oznacza sytuację korzystniejszą, gdyż udział zaległości w bieżących wpływach był niższy. Wartość wskaźnika realizacji zaległości z lat ubiegłych wyniosła jedynie 14,35%, co oznacza, że nie zrealizowano przyjętych założeń.

Zaległości netto³² z tytułu podatków i innych należności budżetowych wyniosły w 2006 r. 24.001,2 mln zł i w stosunku do roku 2005 wzrosły o 8,3%. Dzięki temu, że tempo przyrostu dochodów przewyższało tempo wzrostu zaległości, relacja zaległości do dochodów zrealizowanych przez budżet państwa zmniejszyła się z 12,3% w 2005 r. do 12,1% w 2006 r. Dla zaległości podatkowych analogiczny wskaźnik również zmniejszył się z 9,8% do 9,5%. W zakresie zaległości w pozostałych dochodach wskaźnik ten zwiększył się z 28,8% w 2005 r. do 32,2% w 2006 r.

Strukturę zaległości budżetu państwa prezentują dane zawarte w tabeli 13.

32 Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął (zaległości) i mogą być egzekwowane. Pojęcie to nie obejmuje więc zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonej (w przypadku gdy odroczonej termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objęte postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Dochody budżetu państwa

Tabela 13. Zaległości budżetu państwa w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	Stan zaległości netto z tytułu podatków i innych należności budżetowych na 31 grudnia		3:2	Struktura zaległości	
	2005	2006		2005	2006
	mln zł		%%		
1	2	3	4	5	6
Zaległości ogółem, z tego w:	22.160,0	24.001,2	108,3	100,0	100,0
A. dochodach podatkowych, z tego podatki:	15.267,1	16.668,0	109,2	68,9	69,4
od towarów i usług	8.789,1	9.186,5	104,5	39,7	38,3
akcyzowy	2.526,4	3.301,7	130,7	11,4	13,8
od gier	21,0	14,2	67,6	0,1	0,1
dochodowy od osób prawnych	1.089,5	1.130,7	103,8	4,9	4,7
dochodowy od osób fizycznych	2.735,3	2.947,7	107,8	12,3	12,3
zniesione	105,8	87,2	82,4	0,5	0,4
B. pozostałych dochodach, w tym:	6.892,9	7.333,2	106,4	31,1	30,6
dywidendy i wpłaty z zysku	85,3	67,8	79,5	0,4	0,3
cła	612,7	618,6	101,0	2,8	2,6
grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności	715,2	811,0	113,4	3,2	3,4
grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób prawnych	107,7	74,0	68,7	0,5	0,3
wpływy z różnych dochodów	83,9	361,5	430,9	0,4	1,5
wpływy z różnych opłat	212,1	237,6	112,0	1,0	1,0
odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	122,9	378,8	308,2	0,6	1,6
pozostałe odsetki	798,3	617,5	77,4	3,6	2,6
związane z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego	847,0	1.043,2	123,2	3,8	4,3
inne wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	1.303,6	1.480,1	113,5	5,9	6,2
odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.628,8	1.529,1	93,9	7,4	6,4
wpływy z opłat za koncesje i licencje	258,3	2,7	1,0	1,2	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Największy przyrost zaległości w 2006 r. odnotowano w pozycjach: wpływy z różnych dochodów (o 330,9%), odsetki od nieterminowych wpłat podatników (o 208,2%), podatek akcyzowy (o 30,7%). Największy udział w zaległościach miał podatek od towarów i usług (38,3%), a następnie podatek akcyzowy (13,8%) i podatek dochodowy od osób fizycznych (12,3%).

Należności podatkowe pozostałe do zapłaty ogółem według stanu na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 17.930,1 mln zł i w porównaniu do 2005 r. wzrosły o 1.262,4 mln zł, tj. o 7,6%. Należności podatkowe, których termin płatności upłynął (zaległości podatkowe) według stanu na koniec grudnia 2006 r. wyniosły 16.668,0 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2005 r. o 1.400,8 mln zł, tj. o 9,2%.

Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych (łącznie dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i izby celne) w porównaniu do roku 2005 obniżył się o 0,6 punktu procentowego i wyniósł 19,1% (wskaźnik ten od roku 2002 obniżył się o blisko 22 punkty procentowe). Niepokojącym

zjawiskiem są nadal utrzymujące się znaczne różnice w efektywności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej w roku 2006 w urzędach skarbowych wzrósł i wyniósł 23,5% (w 2005 r. – 23,1%), a w izbach celnych drastycznie spadł do poziomu 1,3% (w 2005 r. – 2,7%).

Po przeprowadzonej w II półroczu 2006 r. w 15 izbach celnych oraz Ministerstwie Finansów kontroli³³ egzekwowania zaległości podatkowych i celnych (w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r.), NIK stwierdziła, że najważniejszymi przyczynami niskiej skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych i celnych było: wykonywanie przez komórki egzekucyjne w izbach celnych czynności zarówno wierzyciela jak i organu egzekucyjnego, zbyt późne podejmowanie postępowań podatkowych i egzekucyjnych, niewykorzystywanie w możliwym zakresie takich instrumentów prawnych, jak zabezpieczanie wykonania zobowiązań podatkowych i celnych oraz odpowiedzialność osób trzecich oraz brak motywacyjnego systemu wynagradzania dla pracowników komórek egzekucyjnych w izbach celnych (poborców, jak i pracowników referatów komórek egzekucyjnych).

W ocenie NIK izby celne działały w sposób nierzetelny, ponieważ dla ponad połowy zaległości nie wystawiono tytułów wykonawczych. Relacja zaległości objętych tytułami wykonawczymi do zaległości netto wzrosła wprawdzie z 43,1% (według stanu na 31 grudnia 2004 r.) do 53,0% na koniec 2005 r., jednak według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. obniżyła się do 46,8%, co oznacza, że nie objęto egzekucją zaległości na kwotę 1.835,8 mln zł.

Ponadto NIK negatywnie oceniła nadzór Ministra Finansów nad egzekwowaniem zaległości podatkowych i celnych. Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło kompleksowej oceny egzekwowania zaległości celnych i podatkowych przez izby celne, pomimo iż dysponowało danymi wskazującymi na systematyczne pogarszanie się jej skuteczności. Nie podjęto też żadnych działań organizacyjnych i prawnych w celu usprawnienia pracy służb celnych. Miało to istotny wpływ na sprawność i skuteczność egzekwowania należności celnych i podatkowych w okresie objętym kontrolą. Wprowadzenie w 2005 r. do systemu „ZEFIR”³⁴ modułu „Egzekucja” nie usprawniło w sposób znaczący pracy w komórkach egzekucyjnych izb celnych, a tym samym nie przyczyniło się do poprawy egzekucji. Powodem było niewprowadzenie do systemu znacznej części tytułów wykonawczych i niekompletność danych o podejmowanych czynnościach egzekucyjnych. Moduł „Egzekucja” nie posiadał funkcji generowania standardowych raportów niezbędnych do opracowania sprawozdań i informacji z zakresu egzekucji administracyjnej. W tej sytuacji konieczne było odrębne zbieranie i przetwarzanie danych w izbach celnych.

Liczba załatwionych, przez urzędy skarbowe i izby celne, tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe w 2006 r. w porównaniu do roku 2005 wzrosła o 2,5% (z 1.278,8 tys. do 1.311,1 tys.), przy wzroście liczby tytułów do załatwienia o 1,0% (z 2.997,1 tys. do 3.026,8 tys.). Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wzrosła o 6,8% (z 1.784,0 mln zł do 1.905,1 mln zł), przy jednoczesnym wzroście kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi o 10,3% (z 9.048,1 mln zł do 9.977,7 mln zł).

33 Informacja o wynikach kontroli egzekwowania zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną; NIK, Warszawa, kwiecień 2007 r. (Nr ewid. 116/2007/P06028/KBF).

34 ZEFIR – zintegrowany informatyczny system obsługi administracji celnej.

Każda złotówka wydatkowana w 2006 r. na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych przyniosło 7,4 zł wyegzekwowanych zaległości podatkowych (w 2005 r. – 7,2 zł), z tego w urzędach skarbowych 7,6 zł, a w izbach celnych 3,3 zł. Odpowiednie wskaźniki wydajności liczone dla egzekucji zaległości ogółem³⁵ wyniosły 11,1 zł wyegzekwowanych należności ogółem (w 2005 r. – 10,9 zł), z tego w urzędach skarbowych – 11,3 zł, a w izbach celnych – 4,7 zł.

W 2006 r. umorzono należności (do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa) na kwotę 153,5 mln zł, w tym należności podatkowe – 150,2 mln zł, z których 70,5% (105,9 mln zł) stanowiły umorzenia z urzędu³⁶ 42,1% (124,3 mln zł), a 20,6% (31,0 mln zł) umorzenia z ustaw restrukturyzacyjnych.

W porównaniu do 2005 r. kwota umorzonych należności podatkowych zmniejszyła się o 143,4 mln zł (tj. o 48,8%). Najwięcej umorzeń dokonano w VAT – na kwotę 100,5 mln zł. W porównaniu do roku 2005, w roku 2006 wystąpił spadek kwoty umorzeń w podatku od towarów i usług o 44,9%, w podatku dochodowym od osób fizycznych o 49,8%, w podatku dochodowym od osób prawnych o 52,1%, a w podatku akcyzowym o 76,2%.

Odpisane ze względu na przedawnienie zaległości podatkowe w 2006 r. wyniosły 932,1 mln zł (z tego w urzędach skarbowych 648,5 mln zł, a w izbach celnych 283,6 mln zł), ich kwota była wyższa niż w roku 2005 o 204,1 mln zł. Znaczną część tych kwot stanowiły zaległości podatkowe przedawnione w odległych latach, a ujawnione w wyniku porządkowania przez urzędy skarbowe i celne ewidencji zaległości podatkowych w reakcji na zalecenia Ministra Finansów, po kontroli NIK w Izbie Skarbowej w Warszawie (w IV kwartale 2004 r.).

Po przeprowadzonych w II półroczu 2006 r. kontrolach w 16 izbach skarbowych, 19 urzędach skarbowych, izbach celnych oraz Ministerstwie Finansów w zakresie przedawniania się zaległości podatkowych w latach 2004–2005 i w I półroczu 2006 r.³⁷ NIK wskazała na niewystarczającą sprawność organów podatkowych i egzekucyjnych oraz niedostateczny nadzór Ministra Finansów nad podległymi organami. W wyniku tych kontroli stwierdzono, że organy skarbowe i celne zaniżyły wykazaną, za okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r., kwotę przedawnień (1.527,4 mln zł) o 64,2 mln zł, a także z opóźnieniem dokonywały odpisów przedawnionych należności na kwotę co najmniej 118,4 mln zł. Zaniżenie faktycznej wielkości przedawnień powodowało, że wykazywano w sprawozdaniach wyższe od rzeczywistych kwoty zaległości podatkowych.

Ministerstwo Finansów prowadziło wprawdzie w roku 2006 monitorowanie skali przedawnień zaległości oraz jednorazowo zgromadziło informacje o przyczynach tych przedawnień, ale dopiero w 2007 r. rozpoczęło prace nad budową systemu umożliwiającego stałe monitorowanie przyczyn

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

36 Ulgi udzielone na podstawie art. 67d Ordynacji podatkowej, w szczególności gdy podatnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku, kwota zaległości nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia, gdy kwota zaległości nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym, lub gdy zachodzi uzasadnienie przypuszczenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

37 Informacja o wynikach kontroli przedawniania się zaległości podatkowych; NIK, Warszawa, maj 2007 r. (Nr ewid. 128/2007/P06026/KBF).

przedawnień. Ministerstwo podjęło działania w zakresie rozbudowy funkcjonalności hurtowni danych WHTAX, z terminem realizacji do końca 2007 r.

Analiza realizacji dochodów budżetu państwa w 2006 r. pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Czynniki makroekonomiczne sprzyjały realizacji dochodów w 2006 r. Nominalny wzrost PKB wyniósł 7,4% wobec planowanych 5,4%. Oznacza to, że rzeczywista kondycja finansowa podatników była zdecydowanie lepsza od zakładanej i przyczyniała się do nieproporcjonalnego wzrostu wpływów podatkowych, gdyż elastyczność dochodów podatkowych względem wzrostu gospodarczego jest większa od 1.
2. Plan dochodów na 2006 r. nie odbiegał w szczególny sposób od planów z lat poprzednich pod względem trudności w realizacji. Zgodnie z założeniami dochody miały wzrosnąć w 2006 r. o 8,6% w stosunku do dochodów zrealizowanych w roku poprzednim. Dla porównania – plan dochodów na 2005 r. zakładał wzrost o 11,8% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2004 r.³⁸ Mimo korzystniejszej sytuacji makroekonomicznej oraz braku napięć w planie, dochody budżetu państwa zostały zrealizowane praktycznie zgodnie z prognozą (101,2% planu).
3. Realizację dochodów powyżej planu ustawowego należy przypisać – podobnie jak w roku poprzednim – lepszemu wykonaniu dochodów niepodatkowych. Wśród nich największe znaczenie miały wyższe od planowanych wpływy z dywidend i wpłat z zysku, które były rekordowo wysokie, przekraczając poziom 4 mld zł (126% planu).
4. W strukturze dochodów budżetu państwa nastąpił wzrost udziału dochodów podatkowych (z 86,7% w 2005 r. do 88,5% w 2006 r.). Było to efektem dynamicznego wzrostu dochodów z CIT (o 22,7%), z PIT (o 15,2%) oraz z VAT (o 12,0%).
5. W 2006 r. zrealizowano w pełni prognozę dochodów podatkowych (100,2%). Bieżącą ściągalskość podatków zrealizowano na poziomie zbliżonym do zakładanego oraz przy niewykonaniu założeń dotyczących ściągalskości zaległości podatkowych z lat ubiegłych (jednak była ona wyższa niż w roku 2005). Realizacja ściągalskości bieżącej na zakładanym poziomie, przy znacznie lepszych warunkach makroekonomicznych, nie może zostać uznana za sukces administracji podatkowej.
6. Rok 2006 był kolejnym rokiem, w którym obniżeniu uległ wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wskaźnik ten obniżył się o prawie 22 punkty procentowe. Wpływ na to zjawisko miała niska skuteczność egzekwowania zaległości przez komórki egzekucyjne izb celnych, a Ministerstwo Finansów nie potrafiło skutecznie temu przeciwdziałać.

6.1. Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej na 2006 r. ustalono dochody podatkowe na kwotę 174.448,5 mln zł, tj. o 11,9% wyższe od wykonania w 2005 r. Zrealizowane dochody wyniosły 174.876,0 mln zł, i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 427,5 mln zł, tj. o 0,2%. W porównaniu do 2005 r. dochody

³⁸ Przy uwzględnieniu zwiększenia o ok. 2 mld zł dochodów roku 2004 sztucznie pomniejszonych o zwroty podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych dokonane w styczniu 2005 r., a zaliczonych w ciężar roku poprzedniego – relacja ta wynosiłaby 10,2%.

Dochody budżetu państwa

były wyższe o 19.016,5 mln zł, tj. o 12,2%, na co miała wpływ wysoka dynamika dochodów w podatkach bezpośrednich oraz w podatku od towarów i usług.

Realizację dochodów budżetu państwa z poszczególnych podatków prezentują dane zawarte w tabeli 14.

Tabela 14. Dochody podatkowe w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie			
	mln zł			%		
1	2	3	4	5	6	
Dochody podatkowe, z tego:	155.859,5	174.448,5	174.876,0	112,2	100,2	
podatek od towarów i usług	75.401,0	84.509,4	84.439,5	112,0	99,9	
podatek akcyzowy	39.479,1	42.687,1	42.078,0	106,6	98,6	
podatek od gier	791,6	900,0	894,9	113,0	99,4	
podatek dochodowy od osób prawnych	15.762,4	20.126,0	19.337,5	122,7	96,1	
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	24.423,0	26.226,0	28.125,3	115,2	107,2	
– zryczałtowany podatek dochodowy	4.200,5	3.924,7	4.835,4	115,1	123,2	
– podatek dochodowy z pozarolniczej działalności gospodarczej wg stawki podatkowej 19%	3.624,1	3.784,5	4.837,4	133,5	127,8	
podatki zniesione	2,3	0,0	0,9	38,1	x	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ogólna kwota dochodów podatkowych została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planowanego. Wystąpiły jednak różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem dochodów z poszczególnych źródeł.

Wyraźnie przekroczony został plan w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 7,2%), co zrekompensowało zrealizowane poniżej prognozy dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (o 3,9%) oraz z podatku akcyzowego (o 1,4%). Poniżej planu zostały zrealizowane także dochody z podatku od towarów i usług (99,9%) oraz z podatku od gier (99,4%).

Odchylenia w planowaniu poszczególnych dochodów podatkowych, na przestrzeni ostatnich 5 lat, przedstawia tabela 15.

Tabela 15. Planowanie dochodów podatkowych w latach 2005–2006

Rodzaje dochodu	Odchylenia od planu*				
	2002	2003	2004	2005	2006
VAT	0	0	-	0	0
Akcyza	0	0	+	-	0
PIT	-	-	0	0	+
CIT	+	0	+	+	0
Podatek od gier	-	-	-	-	0

* objaśnienie symboli: odchylenie od planu nie większe niż 5% - „0”, plan zawyżony o więcej niż 5% - „-”, plan zaniżony o więcej niż 5% - „+”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu z poprzednim rokiem, w 2006 r. jakość prognozowania budżetowego w zakresie dochodów podatkowych uległa polepszeniu. Poprawnie zostały przewidziane dochody z podatków pośrednich oraz podatku dochodowego od osób prawnych, jedynie dochody z podatku dochodowego

od osób fizycznych zostały niedoszacowane. W roku 2005 poprawnie przewidziano dochody z dwóch podatków (VAT, PIT), a w 2004 tylko dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Udział poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa i w dochodach podatkowych prezentują dane zawarte w tabeli 16.

Tabela 16. Udział poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa i dochodach podatkowych w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	% w dochodach podatkowych			% w dochodach budżetu państwa		
	2005	2006		2005	2006	
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie
Podatki pośrednie	74,2	73,5	72,8	64,3	65,6	64,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	10,1	11,5	11,1	8,8	10,3	9,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	15,7	15,0	16,1	13,6	13,4	14,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2006 r. w porównaniu do roku 2005 udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa wzrósł ogółem o 1,8 punktu procentowego, w tym dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych o 1,0 pkt proc. a podatku dochodowego od osób fizycznych o 0,6 pkt proc.

Podatek od towarów i usług

Dochody z tytułu podatku od towarów i usług zrealizowane zostały w kwocie 84.439,5 mln zł, tj. 99,9% planu. W porównaniu do wykonania 2005 roku (75.401,0 mln zł) były wyższe o 12,0%. Wykonanie dochodów w wysokości zbliżonej do planu przyjętego w ustawie budżetowej wynikało między innymi z niższych (o 1.492,9 mln zł) od planu zwrotów zrealizowanych na podstawie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym³⁹. Zrekompensowały one między innymi niepełną realizację dochodów z tytułu wzrostu efektywnej stawki VAT oraz wyższe niż planowano ujemne skutki zmian regulacji prawnych w VAT. Na realizację planu dochodów z VAT wpływ miała także poprawa ściągальności bieżącej oraz zrealizowanie w 2005 r. o 653,1 mln zł, tj. o 0,9% wyższych dochodów od przyjętych do obliczenia prognozy na 2006 r. Relacja wpływów bieżących do wpływów bieżących powiększonych o zaległości bieżące na 31 grudnia 2006 r. wyniosła 97,0% (w 2005 r. 96,5%).

Należności pozostałe do zapłaty ogółem w podatku VAT na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 9.787,5 mln zł i zwiększyły się w stosunku do 2005 r. o 3,0% (o 281,4 mln zł). Zaległości wyniosły 9.186,5 mln zł i były wyższe o 4,5%.

Z kwoty 9.787,5 mln zł należności w podatku VAT pozostałych do zapłaty na koniec 2006 r., należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 1.738,9 mln zł (w 2005 r. – 1.832,0 mln zł), należności płatne w ratach i odroczone 191,1 mln zł (w 2005 r. – 251,3 mln zł), a należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji (np. w związku ze skargą do WSA) były równe 215,2 mln zł (w 2005 r. – 247,1 mln zł). Wpływy na poczet zaległości z lat

³⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. DzU nr 177, poz. 1468 ze zm.

Dochody budżetu państwa

ubiegłych były wyższe niż w roku 2005 o 11,0% (o 114,3 mln zł), jednak wskaźnik efektywności egzekucji pogorszył się z 23,9% w 2005 r. do 23,0% w 2006 r.

Umorzenia należności z tytułu VAT udzielone przez organy podatkowe, według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 100,5 mln zł, w tym z urzędu – 77,3 mln zł (dotyczyły należności 2.391 podmiotów) i na wniosek podatnika – 22,9 mln zł (1.084 podmiotów).

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego zrealizowano w kwocie 42.078,0 mln zł, tj. 98,6% planu. W porównaniu do wykonania 2005 r. były one wyższe o 2.598,9 mln zł, tj. o 6,6%.

Prognozę i wykonanie dochodów z podatku akcyzowego w 2006 r. w podziale na główne grupy towarów prezentują dane w tabeli 17.

Tabela 17. Wpływy z podatku akcyzowego w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006			
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	4:3	4:2	4-3
	mln zł			%%		mln zł
1	2	3	4	5	6	7
Dochody z podatku akcyzowego, w tym:	39.479,1	42.687,1	42.078,0	98,6	106,6	-609,1
paliwa silnikowe	16.609,2	16.712,8	17.667,7	105,7	106,4	954,9
olej opałowy	624,8	817,0	584,6	71,6	93,6	-232,4
gaz	1.178,6	1.166,0	1.203,3	103,2	102,1	37,3
wyroby tytoniowe	9.819,7	11.761,0	11.248,0	95,6	114,5	-513,0
wyroby spirytusowe	4.430,3	4.691,0	4.610,9	98,3	104,1	-80,1
piwo	2.620,9	2.743,0	2.734,0	99,7	104,3	-9,0
energia elektryczna	2.537,4	2.659,0	2.578,2	97,0	101,6	-80,8
samochody	998,7	1.442,0	873,3	60,6	87,4	-568,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Powyżej planu zostały wykonane w 2006 r. dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych oraz gazu. Dochody w stosunku do roku 2005 wzrosły odpowiednio o 6,4% (pomimo obowiązującej przez cały 2006 r. redukcji stawki akcyzy na benzyny bezołowiowe) i o 3,2%.

Wykonanie dochodów z podatku akcyzowego poniżej prognozy wynikało z faktu, że zrealizowane w 2005 r. dochody były o 705,4 mln zł, tj. 1,8% niższe od przyjętych jako podstawa do prognozowania na 2006 r. oraz niższe niż planowane wpływy z opodatkowania: samochodów osobowych (niewprowadzenie zmian założonych na etapie planowania), wyrobów tytoniowych (inne od założeń skutki finansowe wprowadzonych podwyżek stawek podatkowych), olejów opałowych (niższa od prognozowanej sprzedaż).

W 2006 r. po raz kolejny odnotowano wysoki wzrost zaległości w podatku akcyzowym (w 2004 r. o 64,9%, w 2005 r. o 9,2%, w 2006 r. o 30,7%). Na koniec 2006 r. zaległości w akcyzie wyniosły 3.301,7 mln zł (w 2005 r. – 2.526,4 mln zł). Źródłem 76,3% zaległości w podatku akcyzowym

(2.518,3 mln zł), według stanu na koniec 2006 r., były przypisy należności dokonane po kontrolach przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej.

Nadal niska jest efektywność egzekucji w podatku akcyzowym. Ogółem z kwoty 1.967,3 mln zł zaległości objętych tytułami wykonawczymi w 2006 r., wyegzekwowano 19,8 mln zł, podczas gdy w 2005 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 1.644,4 mln zł, a wyegzekwowano 44,9 mln zł.

Należności w różnych postępowaniach, na których dochodzenie organy podatkowe nie miały wpływu, wyniosły 550,7 mln zł i zwiększyły się, w porównaniu z 2005 r., o 120,3 mln zł (o 28,0%).

Umorzenia zaległości w podatku akcyzowym dokonane przez organy podatkowe w 2006 r. wyniosły 2,7 mln zł i w stosunku do 2005 r. były niższe o 8,6 mln zł. Umorzeniami z urzędu objęto 2,6 mln zł.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier zaplanowane w wysokości 900,0 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 894,9 mln zł, co stanowiło 99,4% planu zapisanego w ustawie budżetowej (w 2004 r. – 82,9%, w 2005 r. – 87,6%). W porównaniu do wykonania w 2005 r. były one wyższe o 13,0%, przede wszystkim w wyniku wzrostu przychodów do opodatkowania od gier w kasynach, w salonach automatów oraz w automatach o niskich wygranych, a także wyższych stawek⁴⁰ zryczałtowanego podatku od gier urządzanych na automatach o niskich wygranych.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, prognozowane w ustawie budżetowej w wysokości 26.226,0 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 28.125,3 mln zł, tj. 107,2%. W porównaniu do wykonania roku 2005 dochody te były wyższe o 15,2% (o 3.702,3 mln zł). Na przekroczenie planu wpływ miało wyższe o 1.052,9 mln zł, tj. o 27,8% wykonanie dochodów z tytułu opodatkowania działalności gospodarczej według stawki 19% oraz wyższe o 910,7 mln zł, tj. o 23,2% wykonanie dochodów z tytułu opodatkowania podatkiem zryczałtowanym. Pozostałe dochody, których udział w dochodach z tego podatku wyniósł 65,6%, były niższe od planu o 0,3%.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 3.172,3 mln zł i zwiększyły się o 214,9 mln zł, tj. o 7,3% w stosunku do 2005 r. (2.957,4 mln zł), w tym należności, których termin płatności upłynął wyniosły 2.947,7 mln zł, co oznaczało wzrost o 7,8%. W ogólnej kwocie nieuregulowanych należności zaległości bieżące stanowiły 989,6 mln zł, a zaległości z lat ubiegłych – 2.182,7 mln zł.

Niewielka poprawa relacji wpływów bieżących do sumy wpływów bieżących i zaległości bieżących (z 97,7% w 2005 r. do 98,0% w 2006 r.) wskazuje, że nastąpiła nieznaczna poprawa ściągłości bieżącej dochodów z tego podatku.

⁴⁰ Zgodnie z art. 45a ust 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach losowych (DzU z 2004 r., nr 4, poz. 27 ze zm.) stawka podatku w roku 2006 wynosiła 125 EUR (w 2005 r. 100 EUR).

Pomimo, że w roku 2006 wyegzekwowano 502,3 mln zł dochodów (tj. o 13,3% więcej niż w roku 2005), a wskaźnik efektywności egzekucji wzrósł o 0,8 punktu procentowego w stosunku do 2005 r. (z 23,2% do 24,0%), to należności z lat ubiegłych zwiększyły się o 10,8%.

Umorzenia udzielone w 2006 r. w zakresie zaległego podatku dochodowego (25,7 mln zł) obejmowały głównie umorzenia z urzędu – 15,4 mln zł i dotyczyły 58,9 tys. podatników.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zaplanowane w wysokości 20.126,0 mln zł zrealizowano w kwocie 19.337,5 mln zł, tj. w 96,1%. W porównaniu do wykonania 2005 r. (15.762,4 mln zł) były one wyższe o 22,7%, z tego wpływy⁴¹ z podatku dochodowego od banków i pozostałych instytucji finansowych wzrosły o 3,0%, podczas gdy wpływy od pozostałych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych były wyższe o 25,7%. Dochody w 2006 r. zostały zrealizowane poniżej planu, pomimo lepszego od założeń salda rozliczeń za 2005 r.⁴² Wykonanie dochodów poniżej planu to skutek niższego od przyjętego do opracowania prognozy wykonania dochodów 2005 r. oraz niższych niż zakładano wpływów z zaliczek płaconych przez podatników w 2006 r.

Należności pozostałe do zapłaty ogółem w podatku dochodowym od osób prawnych na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 1.272,5 mln zł i zwiększyły się o 14,3 mln zł (o 1,1%) w stosunku do 2005 r. Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności upłynął wyniosły 1.130,7 mln zł i zwiększyły się o 41,2 mln zł (o 3,8%) w relacji do roku 2005. W ogólnej kwocie nieregulowanych należności, należności bieżące stanowiły 387,7 mln zł i zwiększyły się o 24,9% w stosunku do 2005 r., a należności z lat ubiegłych wyniosły 884,8 mln zł i zmniejszyły się o 6,7%.

Wystąpiła poprawa w efektywności egzekucji w stosunku do 2005 r. (kwota wyegzekwowanych dochodów wyniosła 108,6 mln zł i była wyższa o 46,9%, a wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 25,1% i wzrósł o 4,8 punktu procentowego). Kwota zaległości objętych procesami, które ograniczały możliwości ich dochodzenia zmniejszyła się o 8,3% (z 437,0 mln zł w 2005 r. do 400,7 mln zł w 2006 r.), w tym należności znajdujące się w postępowaniach ugodowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 264,4 mln zł (w 2005 r. – 273,7 mln zł).

Kwota dokonanych w 2006 r. umorzeń zaległego podatku dochodowego od osób prawnych wyniosła 17,8 mln zł i dotyczyła głównie ulg udzielonych na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych – 10,5 mln zł oraz umorzeń z urzędu – 7,2 mln zł.

6.2. Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe ustalono w ustawie budżetowej na rok 2006 w wysokości 18.682,6 mln zł, tj. o 11,3% niższej od wykonania roku 2005 (21.060,0 mln zł).

Wykonanie dochodów niepodatkowych wyniosło 20.054,1 mln zł, co stanowiło 107,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 10,1% dochodów budżetu państwa (w 2005 r. – 11,7%). Dochody niepodatkowe w 2006 r. były niższe o 4,8%, tj. o 1.005,9 mln zł, niż w roku poprzedzającym.

41 Wpływy podatkowe po pomniejszeniu o udziały jednostek samorządu terytorialnego stanowią dochody budżetu państwa, udziały we wpływach z CIT pozostały na poziomie z roku 2005 i wyniosły 24,01%.

42 Podatek do zwrotu i podatek do zapłaty.

Dochody budżetu państwa

Realizację dochodów niepodatkowych prezentują dane zawarte w tabeli 18.

Tabela 18. Dochody niepodatkowe w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005	2006		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6
Dochody niepodatkowe:	21.060,0	18.682,6	20.054,1	95,2	107,3
dywidendy i wpłaty z zysku	3.161,5	3.205,0	4.045,2	128,0	126,2
wpłaty z zysku NBP	4.168,0	1.168,5	1.158,0	27,8	99,1
dochody jednostek budżetowych	10.844,0	10.987,2	11.173,4	103,0	101,7
pozostałe dochody niepodatkowe	408,8	380,9	600,7	146,9	157,7
dochody z ceł	1.270,6	1.257,0	1.385,9	109,1	110,3
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	1.207,1	1.684,0	1.688,3	139,9	100,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Na rok 2006 dochody z dywidend i wpłat z zysku ustalone w ustawie budżetowej w wysokości 3.205,0 mln zł, tj. o 1,4% wyższej od wykonania 2005 r. (3.161,5 mln zł), zrealizowane zostały w kwocie 4.045,2 mln zł, tj. 126,2% planu. Obejmowały one wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP w wysokości 964,8 mln zł oraz dywidend w wysokości 3.080,4 mln zł.

Tabela 19. Dochody z tytułu wpłat z zysku i dywidend w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005	2006		4:2	4:3
	Wykonanie	Plan	Wykonanie		
	mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6
Dywidendy i wpłaty z zysku	3.161,5	3.205,0	4.045,2	128,0	126,2
1. Wpłaty z zysku:	837,8	800,0	964,8	115,2	120,6
– przedsiębiorstw państwowych	64,3	50,0	101,1	157,2	202,3
– jednoosobowych spółek SP	773,4	750,0	863,7	111,7	115,2
2. Dywidendy i kwoty uzyskane ze zbycia praw majątkowych:	2.323,7	2.405,0	3.080,4	132,6	128,1
– dywidendy	2.315,9	2.400,0	3.066,0	132,4	127,8
– prawo poboru	7,8	5,0	14,4	184,5	288,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP zrealizowane zostały w wysokości 964,8 mln zł (120,6% planu) i w porównaniu do wykonania roku 2005 były wyższe o 15,2%. Przedsiębiorstwa państwowe dokonały wpłat z zysku w kwocie 101,1 mln zł, co stanowiło 202,3% planu. Przekroczenie planu dochodów o 102,3% z tytułu wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych wynikało z bardzo wysokiego wzrostu gospodarczego, znacznie wyższego, niż

zakładano na etapie tworzenia ustawy budżetowej na 2006 r. oraz mniejszego tempa prywatyzacji⁴³. Ponadto, ze względu na zaawansowane prace zmierzające do komercjalizacji „Poczty Polskiej”, wpłatę w kwocie 39,5 mln zł należną od PPUP „Poczta Polska” zaplanowano w dochodach jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, natomiast faktyczną wpłatę zaliczono do dochodów od przedsiębiorstw państwowych.

Dywidendy i kwoty uzyskane ze zbycia praw majątkowych zrealizowano w wysokości 3.080,4 mln zł (128,1% planu). Pozyskane w 2006 r. dochody z tego tytułu były o 32,6% wyższe od wykonania roku 2005.

Wpłaty dywidend z tytułu posiadanych przez Skarb Państwa akcji i udziałów w spółkach dotyczą rozliczenia zysków osiągniętych przez spółki w 2005 r. Dywidendy na rzecz Skarbu Państwa wpłaciły 163 spółki. Największymi płatnikami, którzy przysporzyli budżetowi ponad 82% dochodów byli: KGHM „Polska Miedź” SA – 885,9 mln zł, Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA – 742,1 mln zł, Bank PKO BP SA – 412,0 mln zł, Totalizator Sportowy sp. z o.o. – 138,0 mln zł, Nafta Polska SA – 122,7 mln zł, Koncern Energetyczny „Energia” SA – 57,1 mln zł, Telekomunikacja Polska SA – 55,5 mln zł, Koksownia „Przyjaźń” – 51,0 mln zł, Bank PEKAO SA – 50,8 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty z dywidend i wpłat z zysku na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 70,8 mln zł i zmniejszyły się o 19,0% w stosunku do roku 2005 (87,4 mln zł). Zaległości netto wyniosły 67,8 mln zł i w stosunku do roku ubiegłego zmniejszyły się o 17,5 mln zł, tj. 20,5%. Do największych dłużników zaliczyć można: Dębickie Zakłady Przetwórstwa Spożywczego „Igloopol” (7,4 mln zł), Hutę Kościuszko SA (2,7 mln zł), Odlewnię Staliwa „Stalchemak” (2,1 mln zł), Hutę „Gliwice” (1,7 mln zł) i „Polmos” w Sieradzu (1,7 mln zł)⁴⁴.

Oprócz wymienionych wyżej kwot, Skarb Państwa otrzymał także dywidendę w postaci niepieniężnej o wartości 681,6 mln zł od spółki Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, która została przekazana innej spółce Skarbu Państwa. Dywidenda niepieniężna miała formę podsystemów systemu przesyłowego oraz nakładów poczynionych przez PGNiG SA na środki trwałe w budowie związane z systemem przesyłowym. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wartość dywidendy rzeczowej nie została wykazana w sprawozdaniach budżetowych Ministerstwa Skarbu Państwa, gdyż sprawozdawczość nie przewiduje takich operacji.

Wpłaty z zysku NBP

Dochody z tytułu wpłaty z zysku NBP za 2005 r. zrealizowano w 2006 r. w wysokości 1.158,0 mln zł, tj. 99,1% planu. Kwota ta stanowiła 95% zysku NBP wypracowanego w 2005 r., który wyniósł 1.219,0 mln zł⁴⁵. Zysk ten był wypadkową przychodów wynoszących 12.181,9 mln zł (223,3% planu) i poniesionych kosztów w wysokości 10.962,9 mln zł (220,1% planu).

Przekroczenie planowanych przychodów wynikało z:

43 W zasobach majątkowych Skarbu Państwa nadal pozostaje znacznie większa, niż przewidywano, ilość płatników zobowiązanych do dokonywania wpłat z zysku.

44 Zaległość ta, to wpłaty z zysku należne od tzw. zysków papierowych powstałych w wyniku umorzenia zobowiązań nieobjętych tzw. „ustawą oddłużeniową”. Przedsiębiorstwo ubiega się o ich umorzenie.

45 5% zysku osiąganego przez NBP odpisywane jest na fundusz rezerwowy.

- rozwiązania rachunku rewaluacyjnego w kwocie odpowiadającej kosztom powstałym z przeszacowania wartości aktywów walutowych z tytułu zmian kursowych (o 3.149,0 mln zł),
- uzyskania przez Bank nieplanowanych przychodów ze sprzedaży walut obcych po kursie walutowym przewyższającym wartość, po jakiej zostały one zaewidencjonowane w bilansie Banku (o 3.685,5 mln zł).

Poniesienie wyższych kosztów niż założone w planie finansowym wynikało z:

- poniesienia przez NBP niezaplanowanych kosztów z tytułu przeszacowania wartości aktywów walutowych w związku z ich wyceną na koniec roku (tzw. ujemne różnice kursowe niezrealizowane – 3.149,0 mln zł),
- nieplanowanych kosztów związanych ze sprzedażą walut obcych po kursie walutowym, kształtującym się poniżej wartości ewidencyjnej (o 2.678,6 mln zł),
- nieplanowanego wzrostu stanu nadpłynności sektora bankowego, który spowodował konieczność zwiększenia skali operacji otwartego rynku banku centralnego, skutkując poniesieniem kosztów (o 748,4 mln zł).

Na zmniejszenie kosztów wpłynęły natomiast nieplanowane przez NBP pięciokrotne obniżki stóp procentowych (zmniejszające koszty działania Banku o 379,2 mln zł)⁴⁶ oraz niższe od zakładanych koszty wynagrodzeń, koszty administracyjne i koszty emisji znaków pieniężnych – łącznie o 252,4 mln zł. W kwocie tej 1,7 mln zł stanowiły oszczędności NBP uzyskane w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK o ograniczenie zakresu zadań dofinansowywanych przez NBP. Bank wspierał inicjatywy uznane za społecznie użyteczne, a w 2005 r. dofinansowania te zostały ograniczone do projektów zgodnych z celami działania banku centralnego.

Dochody z cła

Dochody z cła zaplanowane w kwocie 1.257,0 mln zł zrealizowane zostały w wysokości 1.385,9 mln zł, tj. 110,3% planu. W porównaniu do 2005 r. dochody z cła były wyższe o 115,3 mln zł (9,1%).

Na realizację wyższych dochodów z cła wpłynęła wyższa o 39,4% od planu wartość importu (spoza krajów UE), która wyniosła 37.089,0 mln EUR (o 9.298 mln EUR, tj. o 33,5% więcej niż w 2005 r.). Różnica pomiędzy prognozą a realizacją wynikała z przyjęcia przez Ministerstwo Finansów założenia, że trend przyspieszenia importu obserwowany w 2005 r. nie będzie kontynuowany w roku 2006.

Według stanu na koniec grudnia 2006 r. należności pozostałe do zapłaty z cła wynosiły 692,1 mln zł, w tym zaległości netto 618,6 mln zł. W stosunku do 2005 r. były one odpowiednio niższe o 8,8 mln zł i wyższe o 5,9 mln zł. Zadłużenie z tytułu cła w kwocie powyżej 5 mln zł posiadało 22 dłużników.

Na koniec 2006 r. zmniejszyła się kwota zaległości bieżących z 204,3 mln zł w 2005 r. do 72,6 mln zł, tj. o 64,5%, co oznacza, że wzrost importu nie generował wzrostu zaległości bieżących w pobieranych cłach.

⁴⁶ NBP przyjmuje do planu założenie o stałości stóp procentowych ustalanych przez Radę Polityki Pieniężnej aby nie generować sygnałów na temat przewidywanych zmian ich poziomu, w sytuacji gdy są one przedmiotem decyzji na poszczególnych posiedzeniach RPP w trakcie roku podejmowanych na podstawie systematycznie aktualizowanych danych makroekonomicznych oraz prognoz i projekcji eksperckich.

Tytułami wykonawczymi na koniec 2006 r. objęto zaległości z cła w kwocie 346,6 mln zł, tj. o 47,2 mln zł więcej niż na koniec 2005 r. Kwota wyegzekwowanych zaległości zmniejszyła się o 15,6%, co skutkowało obniżeniem się w 2006 r. wskaźnika efektywności egzekucji do 1,4% (w 2005 r. wyniósł on 1,9%). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych za 2006 r. wynosił 19,7% i wzrósł o 0,8 punktu procentowego w porównaniu do 2005 r.

Izby celne dokonały odroczeń płatności cła na kwotę 71,1 mln zł oraz rozłożenia na raty kwoty 93 tys. zł.

Dochody jednostek budżetowych

Dochody jednostek budżetowych zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2006 w wysokości 10.987,2 mln zł, tj. o 1,3% wyższej od wykonania roku 2005 (10.844,0 mln zł). Dochody zrealizowane wyniosły 11.176,1 mln zł, tj. 101,7% planu.

Najwyższe kwoty dochodów pozyskane zostały z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych i krajowych kredytów (2.881,2 mln zł), wpływów z różnych opłat (2.393,6 mln zł), wpływów z różnych dochodów (1.612,1 mln zł), dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (834,9 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (733,7 mln zł).

W 2006 r. najwyższe dochody zrealizowano w następujących częściach budżetu państwa: 79 – Obsługa długu krajowego – 2.977,0 mln zł (26,6% łącznej kwoty dochodów jednostek budżetowych), 15/00 – Sądy powszechne – 1.775,4 mln zł (15,9% dochodów), 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 1.390,2 mln zł (12,4% dochodów), 36 – Skarb Państwa – 818,3 mln zł (7,3% dochodów), 85/02-32 – Budżety wojewodów – 1.486,5 mln zł (13,3% dochodów). Nie zostały w pełni wykonane przyjęte w ustawie budżetowej dochody w 18 częściach. Przede wszystkim dotyczyło to części: 31 – Praca (6,9% planu), 33 – Rozwój wsi (7,2% planu), 17 – Administracja publiczna (7,6% planu), 30 – Oświata i wychowanie (13,9% planu), 21 – Gospodarka morska (19,1% planu), 34 – Rozwój regionalny (21,6% planu). W 13 częściach osiągnięto dochody, choć w ustawie budżetowej na 2006 r. nie zaplanowano w nich żadnych wpływów.

Na wyższe niż planowano dochody jednostek budżetowych złożyło się przede wszystkim przekroczenie planu dochodów w 22 działach, w tym: w dziale 757 – Obsługa długu publicznego o 685,1 mln zł (o 29,9%), 750 – Administracja publiczna o 560,3 mln zł (o 34,6%), 500 – Handel o 333,8 mln zł (o 990,5%). W siedmiu działach dochody jednostek budżetowych były niższe od kwot pierwotnie ustalonych w ustawie budżetowej, z tego w dziale: 801 – Oświata i wychowanie o 876,3 mln zł (o 87,9%), 150 – Przetwórstwo przemysłowe o 470,9 mln zł (o 91,3%), 010 – Rolnictwo i łowiectwo o 263,3 mln zł (o 60,4%).

Realizację dochodów jednostek budżetowych w pięciu wybranych działach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w tabeli 20.

Dochody budżetu państwa

Tabela 20. Dochody jednostek budżetowych w wybranych działach w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005	2006		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	1	mln zł			%%
	2	3	4	5	6
Dochody jednostek budżetowych ogółem	10.844,0	10.987,2	11.176,1	103,0	101,7
Dział 757 – Obsługa długu publicznego	3.082,6	2.291,9	2.977,0	96,6	129,9
Dział 750 – Administracja publiczna	1.969,3	1.619,3	2.182,2	110,7	134,6
Dział 755 – Wymiar sprawiedliwości	2.040,9	1.951,3	1.825,7	89,5	93,6
Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	1.241,7	1.315,6	1.492,4	120,2	113,4
Dział 758 – Różne rozliczenia	807,3	859,9	942,8	116,8	109,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody zrealizowane w powyższych działach w 2006 r. stanowiły 84,3% ogólnej kwoty zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych.

Zaległości netto w dochodach jednostek budżetowych na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 4.705,0 mln zł i w porównaniu do 2005 r. (4.209,4 mln zł) zwiększyły się o 495,6 mln zł, tj. o 11,8%, pomimo zmiany zasad sprawozdawczości w tym zakresie⁴⁷. Zaległości jednostek budżetowych stanowiły 19,6% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (24.001,2 mln zł), a ich relacja do dochodów osiągniętych z tego tytułu wyniosła 42,1% (w 2005 r. – 38,8%).

Dochody w dziale 757 – Obsługa długu publicznego (krajowego) wykonane zostały w kwocie 2.977,0 mln zł, były wyższe o 29,9% od planu na 2006 r. i stanowiły 26,6% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. W porównaniu do 2005 r. omawiane dochody były niższe o 105,5 mln zł, tj. o 3,4%. Wyższe niż zakładano wykonanie dochodów spowodowane było głównie większymi wpływami ze sprzedaży obligacji z tytułu premii, występującej w sytuacji, gdy sprzedaż papierów wartościowych następuje po cenie emisyjnej przewyższającej cenę nominalną oraz z tytułu wykupienia przez inwestorów odsetek narosłych od dnia emisji obligacji do dnia ich zakupu⁴⁸.

Zaległości na koniec 2006 r. w tym dziale wyniosły 1.313,4 mln zł i zwiększyły się w stosunku do roku 2005 o 150,6 mln zł, tj. o 11,5%.

Dochody w dziale 750 – Administracja publiczna wykonane zostały w wysokości 2.182,2 mln zł i były o 34,6% wyższe od planu na 2006 r. Dochody wykonane w tym dziale stanowiły 19,5% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. Źródłem dochodów w tym dziale były przede wszystkim:

- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności – 457,2 mln zł,
- wpływy z różnych opłat – 283,9 mln zł,
- wpływy z opłat za koncesje i licencje – 265,1 mln zł,

⁴⁷ W sprawozdaniach Rb-27 za 2006 r. zaległości z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego (§ 235) wykazywano w kwotach obejmujących jedynie część należną budżetowi państwa, podczas gdy w sprawozdaniach Rb-27 za 2005 r. zaległości z wyżej wymienionego tytułu wykazywano w kwotach obejmujących zarówno części należne budżetowi państwa, jak i tym jednostkom.

⁴⁸ Odsetki od obligacji są naliczane od pierwszego dnia po dniu ich emisji, według ustalonej stawki oprocentowania. Inwestor może nabyć obligacje w dniu emisji lub w określonym okresie od tego dnia. Gdy nabywa je po dniu emisji, jest zobowiązany do zapłaty na rzecz Skarbu Państwa dotychczas naliczonych odsetek.

- wpływy z różnych dochodów – 163,2 mln zł,
- wpływy z usług – 99,5 mln zł.

Najwyższe dochody w dziale 750 zrealizowane zostały w częściach:

- 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w kwocie 528,8 mln zł (24,3% dochodów w tym dziale), między innymi z tytułu: wpłat niewykorzystanych przez dysponentów środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających (393,0 mln zł), wpływów z różnych dochodów (72,9 mln zł), dochodów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności (70,3 mln zł), wpływów z różnych opłat (49,4 mln zł),
- 85/02-32 – Budżety wojewodów w kwocie 708,0 mln zł (32,5% dochodów w tym dziale), między innymi z tytułu: wpłat grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności (386,8 mln zł), realizacji zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego (158,2 mln zł) oraz wpływów z różnych opłat (115,2 mln zł),
- 32 – Rolnictwo w kwocie 185,4 mln zł (8,5% dochodów w tym dziale), przede wszystkim z tytułu wpłat niewykorzystanych przez dysponentów środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających (183,1 mln zł) oraz pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na refinansowanie wydatków poniesionych na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami z budżetu UE (1,1 mln zł).

Zaległości na koniec 2006 r. w tym dziale wyniosły 604,6 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do 2005 r. o 41,3% (1.029,3 mln zł).

Dominującą pozycję (75,3%) stanowiły zaległości w częściach 85/02-32 – Budżety wojewodów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności (§ 0570) i wynosiły 455,4 mln zł. Zaległości te wzrosły w 2006 r. w stosunku do roku poprzedniego o 18,6%, a więc w stopniu wyższym niż dochody. Jednocześnie zaległości o 17,7% przewyższały dochody zrealizowane z tego tytułu w 2006 r. Najwyższy przyrost zaległości odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim (o 112,8%), mazowieckim (o 35,8%), świętokrzyskim (o 29,1%), pomorskim (o 27,6%). Jedynie w województwie łódzkim stan zaległości w 2006 r. był niższy niż w roku 2005.

Dochody w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości zostały wykonane w wysokości 1.825,7 mln zł i stanowiły 16,8% dochodów jednostek budżetowych ogółem. Były one o 6,4% niższe od planu i o 10,5% niższe od wykonania 2005 r. Na niższą od planowanej w ustawie budżetowej realizację dochodów wpłynęło niższe wykonanie dochodów kwalifikowanych do wpływów z różnych opłat (§ 0690), tj. dochodów z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności, które zrealizowane zostały w kwocie 1.408,4 mln zł (86,1% planu).

Dochody te w przeważającej większości (97,2%) wykonane zostały w części 15/00 – Sądy powszechne.

Zaległości na koniec 2006 r. wyniosły 495,9 mln zł i wzrosły w stosunku do roku 2005 o kwotę 26,8 mln zł, tj. 5,7%. Dotyczyły głównie wpływów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności (§ 0570) – 310,1 mln zł oraz wpływów z różnych opłat – opłat i kosztów sądowych (§ 0690) – 183,2 mln zł.

W części 15/00 – Sądy powszechne przedawnieniu uległy należności sądowe w łącznej wysokości 4,4 mln zł, tj. o 64,8% mniejszej niż w 2005 r. Podstawowymi przyczynami przedawnienia były:

- nagminna praktyka składania wielokrotnych wniosków o umorzenie bądź odroczenie kary pieniężnej przez dłużników, powodująca wydłużenie czasu rozpoznania wniosków,
- brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania lub pobytu dłużnika,
- bezcelowość egzekucji wynikająca z niskiej kwoty należności, niepokrywającej kosztów egzekucji,
- odbywanie kary pozbawienia wolności przez dłużników niezatrudnionych w zakładach penitencjarnych, nieposiadających innego źródła dochodu oraz majątku.

Dochody w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa wykonane zostały w kwocie 1.492,4 mln zł, tj. o 13,4% wyższej od planu na 2005 r. i stanowiły 13,8% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. Źródłem dochodów w tym dziale były wpływy uzyskane w części:

- 36 – Skarb Państwa w kwocie 677,1 mln zł, z tytułu nadwyżki finansowej za 2006 r. Agencji Nieruchomości Rolnych,
- 85/02-32 – Budżety wojewodów w kwocie 659,4 mln zł, z tytułu czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, realizacji zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz z tytułu trwałego zarządu, użytkowania wieczystego,
- 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w kwocie 155,8 mln zł, przede wszystkim z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz umorzenia kredytów mieszkaniowych.

Zaległości na koniec 2006 r. w tym dziale wyniosły 601,0 mln zł i w stosunku do roku 2005 zmniejszyły się o 138,5 mln zł, tj. o 18,7%.

Dochody w dziale 758 – Różne rozliczenia wykonane zostały w kwocie 942,8 mln zł, tj. w 109,6% planu i stanowiły 8,4% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. Złożyły się na nie między innymi dochody uzyskane w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w wysokości 821,1 mln zł (87,1% dochodów w tym dziale) z tytułu:

- środków otrzymanych w ramach instrumentu finansowego Schengen, w kwocie 403,1 mln zł, na finansowanie działań na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej,
- odsetek od lokat, w kwocie 361,3 mln zł, założonych przez Ministra Finansów, pochodzących z nadwyżek środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa.

Zaległości na koniec 2006 r. w tym dziale wyniosły 66,1 mln zł i w stosunku do roku 2005 wzrosły o 27,0 mln zł, tj. o 69,0% i dotyczyły głównie pozostałych odsetek (§ 0920) w części 19.

Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie budżetowej na rok 2006 zaplanowano dochody budżetu państwa z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 1.684,0 mln zł, tj. o 481,1 mln zł (39,5%) wyższej od wykonania w 2005 r. (1.207,1 mln zł). Wpłaty w 2006 r. wyniosły 1.688,3 mln zł, co stanowiło 100,3% planu. Na łączną kwotę wpłat jednostek samorządu terytorialnego złożyły się:

- wpłaty gmin – 446,3 mln zł (plan 442,0 mln zł),
- wpłaty powiatów i miast na prawie powiatów – 604,3 mln zł (plan 604,3 mln zł),
- wpłaty samorządów województw na zwiększenie części regionalnej subwencji ogólnej – 637,7 mln zł (plan 637,7 mln zł).

Zaległości na koniec 2006 r. z tytułu wpłat gmin wyniosły 0,5 mln zł i zmniejszyły się w stosunku do 2005 r. o 73,3%. Były to zaległości Gminy Rewal.

Pozostałe dochody niepodatkowe

Pozostałe dochody niepodatkowe zaplanowane w kwocie 380,9 mln zł zrealizowano w wysokości 600,7 mln zł, co stanowiło 157,7% planu oraz 146,9% wykonania roku 2005. Dochody te pochodziły z różnego rodzaju wpłat o charakterze sankcyjnym, między innymi odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910) – 620,7 mln zł, wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 69,8 mln zł, wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 18,3 mln zł, grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580) – 3,0 mln zł, grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 1,1 mln zł.

Dochody z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910) wyniosły 620,7 mln zł i przekroczyły plan o 98,5% (312,7 mln zł), a w stosunku do roku 2005 były wyższe o 3,6% (599,3 mln zł). Wyплаcone w roku 2006 odsetki za nieterminowe rozliczenia płacone przez organy podatkowe (§ 0890) wyniosły 172,2 mln zł i były niższe od wypłaconych w 2005 r. o 11,9%, tj. o 23,4 mln zł (w 2005 r. – 195,6 mln zł, w 2004 r. – 150,8 mln zł).

6.3. Dochody zagraniczne

W ustawie budżetowej na 2006 r. zaplanowano dochody zagraniczne w wysokości 107,6 mln zł, tj. o 73,4% niższe od wykonania w 2005 r. Zrealizowane dochody w 2006 r. wyniosły 725,0 mln zł, co stanowiło 673,7% planu. W porównaniu do 2005 r. dochody były wyższe o 319,7 mln zł, tj. o 78,9%.

Były to wpłaty z tytułu:

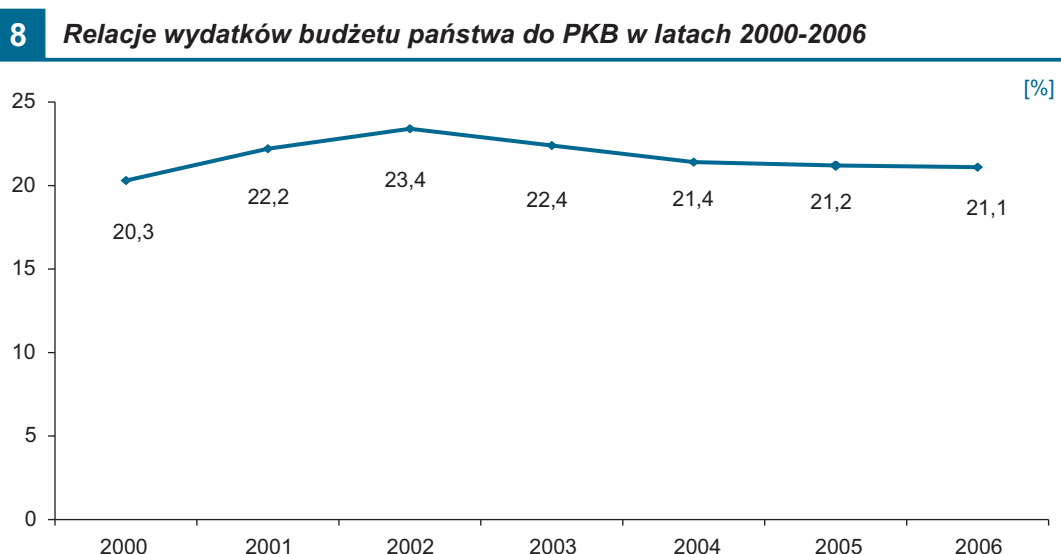
- nieplanowanej sprzedaży amerykańskich obligacji zerokuponowych, stanowiących zabezpieczenie polskich obligacji Brady'ego (wykupionych przed terminem ze względu na wysokie oprocentowanie) – 465,2 mln zł (§ 0970),
- odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych (§ 8060) – 224,1 mln zł; w tym głównie z nieplanowanych w ustawie budżetowej odsetek od lokat walutowych niewykorzystanych na przedterminowy wykup zadłużenia w Klubie Paryskim (wykup zadłużenia Skarbu Państwa częściowo nie doszedł do skutku ze względu na brak zgody niektórych wierzycieli) – 197,6 mln zł,
- udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji (rozdział 75704) – 1,1 mln zł; poziom wykonania tych dochodów wynikał z wpłat dokonanych przez Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA oraz z egzekucji prowadzonej wobec Fundacji Pomocy Osobom na Diecie Bezglutenowej,
- odsetek od podmiotów krajowych z tytułu udostępnionych kredytów zagranicznych (§ 8070) – 33,9 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2006 r., na które w całości składały się zaległości netto, wyniosły 1.699,9 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2005 r. należności te zmniejszyły się o 73,6 mln zł (4,1%). Zaległości na koniec 2006 r. w wysokości 1.529,1 mln zł dotyczyły § 8060 – Odsetki od pożyczek i kredytów zagranicznych. W stosunku do 2005 r. uległy one obniżeniu o 99,7 mln zł i dotyczyły niezapłaconych odsetek od pożyczek udzielonych rządowi innych państw, w szczególności: Iraku, Syrii, Sudanu, Nikaragui i Mozambiku.

7. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2006 r. wyniosły 222.702,9 mln zł. Były one niższe o 3.125,8 mln zł, tj. o 1,4% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2005 r. wydatki były wyższe o 14.570,0 mln zł, tj. o 7,0%, a realnie o 5,9%.

W relacji do PKB wydatki budżetu państwa w 2006 r. stanowiły 21,1%. Wskaźnik ten był nieznacznie niższy niż w roku poprzednim. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 1999–2006 przedstawiono na poniższym wykresie:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2006 r. wprowadzone zostały zmiany w budżecie państwa polegające na przeniesieniu przez Radę Ministrów, Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości (w ramach części 15/00 – Sądy powszechne) wydatków pomiędzy różnymi częściami budżetu państwa na kwotę 17.018,9 mln zł. Zwiększeń dokonano w 135 częściach, w tym w 16 budżetach wojewodów, 46 budżetach Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i w 12 budżetach Sądów Apelacyjnych. Najwyższe zwiększenia wystąpiły w częściach: 85/00 – Budżety wojewodów o 5.066,9 mln zł, 33 – Rozwój wsi o 3.698,5 mln zł, 39 – Transport o 1.463,4 mln zł. Zmniejszeń dokonano w 49 częściach (w tym 15 budżetach wojewodów i 12 budżetach sądów apelacyjnych). Najwyższe kwoty zmniejszeń wystąpiły w częściach: 83 – Rezerwy celowe o 15.206,1 mln zł, 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego o 448,0 mln zł, 15/00 – Sądy powszechne o 396,4 mln zł.

Saldo końcowe na rachunku służącym do przekazywania dysponentom części budżetowych środków budżetowych na ich rachunki bieżące wyniosło 222.702,9 mln zł, co było równe zrealizowanym w 2006 r. wydatkom. W 2006 r. Ministerstwo Finansów przekazało dysponentom części budżetowych środki w wysokości 222.184,9 mln zł. Z kwoty tej dysponenci zwrócili niewykorzystane środki w wysokości 1.934,6 mln zł. Na rachunek wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2006 przekazano środki w wysokości 2.452,6 mln zł.

Wydatki budżetu państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. budżet państwa realizowało 3.276 jednostek budżetowych, 72 zakłady budżetowe oraz 442 gospodarstwa pomocnicze, w tym: w budżetach wojewodów 549 jednostki budżetowe, 12 zakładów budżetowych oraz 70 gospodarstw. W stosunku do 2005 r. zwiększyła się liczba jednostek budżetowych o 330, natomiast zmniejszyła się liczba zakładów budżetowych o 6 oraz gospodarstw pomocniczych o 13. Wzrost liczby jednostek budżetowych wystąpił w części 46 – Zdrowie. Wynikał on z tego, że w 2005 r. wykazano tylko te jednostki budżetowe, które były bezpośrednio finansowane z części 46 – Zdrowie, podczas gdy w 2006 r. ujęto wszystkie jednostki budżetowe – dysponentów II i III stopnia podległych Ministerstwu Zdrowia (powiatowe i graniczne Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne), którzy otrzymują środki budżetowe za pośrednictwem Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych.

Niższe niż planowano wykonanie budżetu państwa w kwocie 3.125,8 mln zł było w głównej mierze efektem niepełnej realizacji wydatków:

- przez wojewodów (część 85/00) w kwocie 1.288,1 mln zł, w tym niewykorzystana kwota 1.032,6 mln zł na świadczenia rodzinne, zaplanowana w dotacjach celowych na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie,
- z rezerw celowych (część 83) w wysokości 478,3 mln zł, w tym na: integrację europejską 215,0 mln zł, kredyty na infrastrukturę drogową i portową – 190,0 mln zł oraz kontrakty wojewódzkie i współfinansowanie programów rozwoju regionalnego – 20,6 mln zł,
- w oświacie i wychowaniu (część 30) w wysokości 201,3 mln zł, w tym na prefinansowanie wydatków w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich – 185,6 mln zł,
- na obronę narodową (część 29) w kwocie 186,3 mln zł, w tym na samoloty wielozadaniowe – 136,8 mln zł.

Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych prezentują dane zawarte w tabeli 21.

Tabela 21. Wydatki budżetu państwa w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie	w tym:			
					wydatki niewygasające			
mln zł						%%		
1	2	3	4	5	5a	6	7	8
Dotacje i subwencje	101.801,3	109.284,5	114.491,3	113.001,6	728,8	111,0	103,4	98,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20.498,8	18.442,4	18.004,2	17.923,3	0,4	87,4	97,2	99,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	40.063,5	47.385,0	42.921,5	42.096,9	377,9	105,1	88,8	98,1
Wydatki majątkowe	10.167,4	12.321,1	11.736,4	11.066,4	345,5	108,8	89,8	94,3
Rozliczenia z bankami	1.037,8	1.010,0	1.010,8	1.008,4	0,0	97,2	99,8	99,8
Obsługa długu publicznego	24.810,7	27.584,3	27.825,4	27.767,2	0,0	111,9	100,7	99,8
Środki własne Unii Europejskiej	9.753,4	9.801,4	9.839,1	9.839,1	0,0	100,9	100,4	100,0
OGÓŁEM	208.132,9	225.828,7	225.828,7	222.702,9	2.452,6	107,0	98,6	98,6

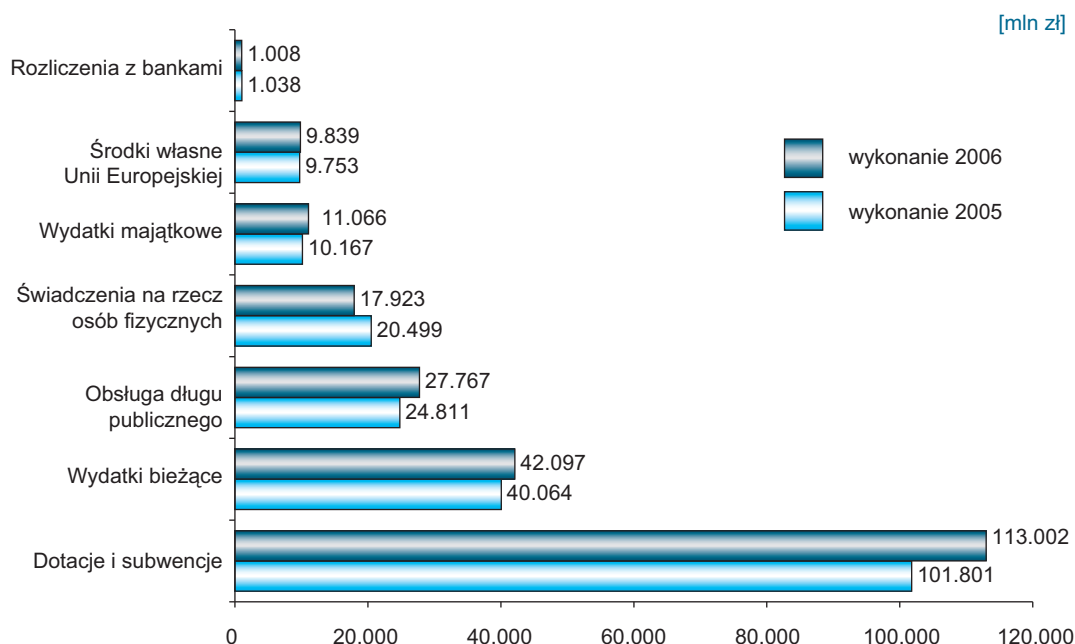
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa

Na niższe od planowanego w ustawie budżetowej wykonanie wydatków wpłynęło przede wszystkim niewykonanie wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz wydatków majątkowych. W porównaniu do kwot ujętych w ustawie budżetowej, wyższe były wydatki na dotacje i subwencje.

Wykonanie wydatków w porównaniu do poprzedniego roku przedstawione zostało na poniższym wykresie:

9 Wydatki według grup ekonomicznych w latach 2005-2006

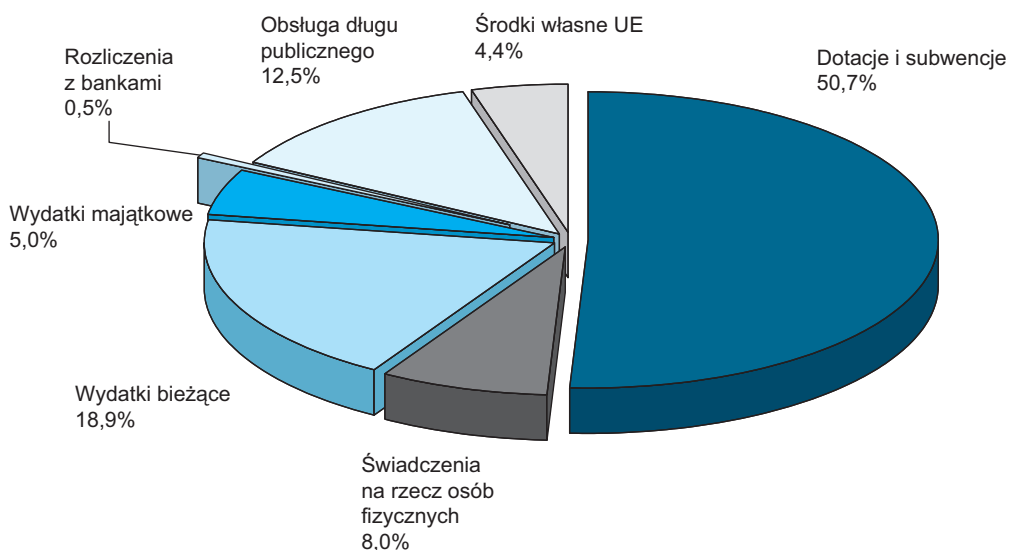


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do 2005 r. najbardziej wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego (o 11,9%), niewiele mniej wzrosły wydatki na dotacje i subwencje (o 11%). Wydatki majątkowe wzrosły o 8,8%, a wydatki bieżące jednostek budżetowych o 5,1%. Na podobnym poziomie były wydatki na składkę do Unii Europejskiej (środki własne Unii Europejskiej) oraz wydatki na rozliczenia z bankami. Zmniejszeniu o 12,6% uległy wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, co wynikało z przejęcia realizacji świadczeń rodzinnych przez gminy.

Struktura wydatków w 2006 r. przedstawiona została na wykresie 10.

10 Struktura wydatków w 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W odniesieniu do 2005 r. nastąpiły zmiany w strukturze wydatków. Wzrósł udział wydatków na dotacje i subwencje o 1,8 punktu procentowego, obsługę długu publicznego o 0,6 punktu procentowego oraz wydatków majątkowych o 0,1 punktu procentowego, zmniejszył się przede wszystkim udział wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 1,8 punktu procentowego oraz na bieżące wydatki jednostek budżetowych i środki własne Unii Europejskiej o 0,3 punktu procentowego.

Rezerwy celowe i rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na 2006 r. zwiększona została w porównaniu do 2005 r. liczba tytułów i wysokości kwot ujętych w rezerwach celowych. W części 83 ujęto wydatki w wysokości 14.783 mln zł, co stanowiło 6,5% planowanych wydatków budżetu państwa (w 2005 r. odpowiednio 5,9%). W trakcie 2006 r., po uzyskaniu opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Minister Finansów utworzył 7 nowych rezerw celowych poprzez przeniesienie zablokowanych wydatków z 17 części budżetowych (w tym kwoty 578,6 mln zł z części 83) w łącznej kwocie 1.480 mln zł. W wyniku tych zmian, planowane wydatki w tej części zostały zwiększone o 901,4 mln zł, tj. o 6,1%, do wysokości 15.684,5 mln zł. Rozdysponowanie rezerw celowych w 2006 r. (łącznie z nowo utworzonymi) wyniosło 15.206,1 mln zł, co stanowiło 97,0% planowanych wydatków po zmianach.

Ustawa budżetowa na 2006 r. zawierała 98 tytułów rezerw celowych (na rok 2005 – 75 tytułów), z czego 36 tytułów rezerw wprowadzono do ustawy budżetowej w trakcie prac parlamentarnych. Spośród 36 rezerw celowych, wprowadzonych w trakcie prac parlamentarnych, 33 zostały w całości przeniesione do jednej części budżetowej, w tym wydatki aż 17 rezerw przeniesiono do części 39 – Transport.

Liczba rezerw celowych, które nie spełniały wymogów określonych w art. 102 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w projekcie rządowym ustawy budżetowej na 2006 r. była mniejsza niż w ustawie na rok 2005. Większość z rezerw utworzonych w ustawie budżetowej na rok 2006 na etapie prac parlamentarnych przeznaczona była na wydatki, które – w ocenie NIK – powinny być zaplanowane w odpowiednich częściach budżetowych, jednakże w trakcie projektowania budżetu nie zostały zgłoszone przez dysponentów odpowiednich części budżetowych. Ponadto przeznaczenie niektórych wydatków ujętych w rezerwach celowych zostało w trakcie realizacji budżetu istotnie zmienione. Łącznie zmiany te objęły kwotę 934,4 mln zł⁴⁹. Na przykład z kwoty 1.430 mln zł rezerwy, utworzonej na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie zwiększenia dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych, w tym na podwyższenie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka oraz na wypłatę jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, na inne cele niż pierwotnie zaplanowano wykorzystano 482,1 mln zł, tj. 33,7%, a kwotę 411,9 mln zł (28,8%) Minister Finansów przeznaczył na utworzenie nowej rezerwy na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa. Inną przyczyną zmiany przeznaczenia i niewykorzystania rezerw było ujęcie w rezerwach wydatków na zadania nieprzygotowane do realizacji, jak np. wprowadzona na etapie prac parlamentarnych rezerwa na wydatki dotyczące prac przygotowawczych pod budowę drogi ekspresowej S-8 na odcinku Łódź – Sieradz przez Pabianice – Łask – Zduńską Wolę w kwocie 10 mln zł, która została w całości przeznaczona na inne cele.

Zwiększanie liczby tytułów i wysokości kwot ujętych w rezerwach celowych, a także zmiany przeznaczenia rezerw wprowadzane w ciągu roku spowodowały zmniejszenie przejrzystości ustawy budżetowej. Utrudniły także weryfikację projektu ustawy budżetowej na 2007 r., ponieważ planu wydatków wielu dysponentów nie można było wprost porównać z przewidywanym wykonaniem w 2006 r.

Pozytywnie należy ocenić to, że w porównaniu do roku 2005, kwota środków z rezerw celowych przeniesionych do wydatków niewygasających zmniejszyła się o 42,3%, tj. z 395,9 mln zł do 228,5 mln zł. W 2006 r. uruchomione zostały jednak środki z rezerw celowych w kwocie co najmniej 23,2 mln zł, które prawie w całości przeniesione zostały do wydatków niewygasających na 2007 r., np. środki z rezerw przeznaczonych na modernizację Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 2 w Jastrzębiu Zdroju (10 mln zł) oraz na rozbudowę portu lotniczego w Kielcach (3 mln zł).

Rezerwa ogólna, która na 2006 r. wynosiła 89,2 mln zł, została rozdysponowana w kwocie 84,1 mln zł. Rozdysponowanie nastąpiło na podstawie 9 uchwał Rady Ministrów, 48 zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, 27 decyzji Ministra Finansów, co było zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r.⁵⁰ i rozporządzeniem z dnia 28 czerwca 2006 r.⁵¹ w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa.

Środki otrzymane przez dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej nie zostały w pełni wykorzystane. W przypadku decyzji Ministra Finansów wydanej na podstawie uchwały Rady Ministrów z 22 grudnia 2006 r., Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie wykorzystał środków w kwocie

49 W 2006 r. Komisja Finansów Publicznych wydała, na wniosek Ministra Finansów, 16 pozytywnych opinii w sprawie zmiany przeznaczenia kwot poszczególnych rezerw celowych na łączną kwotę 934,9 mln zł.

50 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. (DzU nr 66, poz. 790 ze zm.) zostało uchylone z dniem 1 lipca 2006 r.

51 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2006 r. (DzU nr 116, poz. 782 ze zm.) weszło w życie z dniem 1 lipca 2006 r.

ponad 200 tys. zł, przeznaczonych na dofinansowanie Drogowego Przejścia Granicznego w Bezledach z powodu zbyt późnego ich otrzymania. Późne przyznanie środków z rezerwy ogólnej (uchwała Rady Ministrów z 28 grudnia 2006 r.) spowodowało w jednym przypadku (Komenda Główna Policji), że środki w kwocie 4,1 mln zł zostały przeznaczone na wydatki inne niż wykazane w decyzji Ministra Finansów.

Ponadto co najmniej 945,9 tys. zł otrzymanych z rezerwy ogólnej przeniesiono do wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, w tym kwotę 745,9 tys. zł przyznana Szeferowi Kancelarii Rady Ministrów na adaptację pomieszczeń KSAP oddanych do dyspozycji Europejskiego Centrum Zarządzania Finansami Publicznymi, będącego przedstawicielstwem Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej⁵².

Wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego

W 2006 r. nastąpiło także rzeczywiste wydatkowanie kwoty 3.912,6 mln zł zaliczonej do wydatków roku 2004 oraz roku 2005, w tym na współfinansowanie zadań, programów i projektów realizowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz z niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, innych niż środki z budżetu Unii Europejskiej – 2.758,9 mln zł. Kontrola tych wydatków wykazała, że z kwoty 4.534,3 mln zł, jaka była w budżetach z lat ubiegłych, wykorzystano 86,3%. Nie wykorzystano 621,7 mln zł, w tym na kwotę 35,9 mln zł dysponenti części w ogóle nie zgłosili zapotrzebowania.

Przyczyn niepełnego wykorzystania środków przez poszczególnych dysponentów należy dopatrywać się w braku rzetelnego planowania rzeczywistych potrzeb na środki budżetowe i niedotrzymywania ustalonych w rozporządzeniu terminów ich wykorzystania.

Na przykład NIK negatywnie oceniła pod względem rzetelności realizację przez Prezesa GUM – dysponenta części 64 – Główny Urząd Miar – dwóch zadań, zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2005 r. W jednym przypadku stopień zaawansowania zadania nie pozwalał na jego wykonanie w terminie do dnia 30 czerwca 2006 r. Natomiast drugie z tych zadań nie było możliwe do wykonania, gdyż żaden z producentów urządzeń pomiarowych nie spełniał niezbędnych wymogów metrologicznych. Oznaczało to, że przeprowadzone w 2005 r. rozeznanie rynku było nierzetelne. Ze środków w kwocie 899 tys. zł wykorzystano 389 tys. zł, tj. 40,4%.

Nierzetelne planowanie wydatków stwierdzono także w przypadku środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2005 r., realizowanych przez instytucje kultury (dysponent części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego). Z kwoty 16,6 mln zł, przeznaczonej na realizację 21 zadań, wykorzystano 9,7 mln zł, tj. 58,0%. Podobne przypadki wystąpiły przy finansowaniu zadań realizowanych w części 46 – Zdrowie. Niektóre z zaplanowanych zadań zrealizowano w znikomym stopniu, mimo iż termin wykorzystania środków sięgał nawet drugiego półrocza 2006 r. Na przykład:

- na finansowanie inwestycji Centrum Kliniczno–Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi zaplanowano 1.500 tys. zł z terminem realizacji 30 czerwca 2006 r.; środki nie zostały wydatkowane z uwagi na nierozstrzygnięcie procedury przetargowej i niewyłonienie nowego wykonawcy,

⁵² Powyższe zadanie realizowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy Rządem RP reprezentowanym przez Szefa Służby Cywilnej (organ zlikwidowany z dniem 27 października 2006 r., którego zadania przejął Szef KPRM), KSAP oraz Europejskim Instytutem Administracji Publicznej z siedzibą w Maastricht w Holandii.

- na zakupy związane z utworzeniem rejestru dawców krwi przez Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie zaplanowano 400 tys. zł do wykorzystania przed 31 sierpnia 2006 r., a wydatkowano 17 tys. zł (4% planu), gdyż opóźniło się ogłoszenie procedury przetargowej.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁵³, przeniesiono do wykorzystania w 2007 r. środki w kwocie ogółem 2.452,6 mln zł, tj. 1,1% wydatków budżetu państwa ogółem (wobec 2,1% w roku ubiegłym), w tym 1.422,2 mln zł stanowiły wydatki przeznaczone na współfinansowanie zadań, programów i projektów realizowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz z niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, innych niż środki z budżetu Unii Europejskiej.

Z ustaleń kontroli wynika, że przyczynami niezrealizowania wydatków w roku, na który ich realizacja została zaplanowana, było między innymi późne rozpoczęcie postępowań o zamówienia publiczne (ogłoszenie przetargu, powołanie komisji przetargowej lub zakończenie przetargu), późne wystąpienia dysponentów części o przyznanie środków finansowych z rezerw celowych lub dotacji, opóźnienia spowodowane niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, zmianą wykonawcy lub zmianą zakresu wykonywanego zadania, niedotrzymanie terminów przez wykonawców, a także opóźnienia w rozpoczęciu realizacji projektów unijnych.

W porównaniu do 2005 r. kwota wydatków niewygasających jest jednak mniejsza (o 1.908,8 mln zł, tj. o 43,9%). Do tak znacznego – w porównaniu do lat ubiegłych – zmniejszenia się kwoty wydatków niewygasających przyczyniło się między innymi wprowadzenie w 2005 r. instytucji zapewnienia finansowania przedsięwzięć⁵⁴ oraz ostrzejsza weryfikacja wniosków dysponentów przez Ministra Finansów i dążenie do ujmowania w wykazie tych zadań, które zostały już wykonane, a jedynie niepotwierdzone wystawieniem faktur.

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych⁵⁵ z tytułu niezrealizowanych wydatków według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosły 2.376,1 mln zł, w tym zobowiązania wymagalne 25,7 mln zł.

Podobnie jak w roku poprzednim, w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej, wykazano jako zobowiązanie ujemną kwotę 642,3 mln zł z tytułu nadpłaty w 2006 r. składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej. Nadpłata spowodowana została obniżeniem składki za 2006 r., w wyniku korekty budżetu ogólnego UE. O kwotę nadpłaty została odpowiednio zmniejszona składka za styczeń 2007 r.

⁵³ DzU nr 232, poz. 1689.

⁵⁴ Na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dotyczących dokonywania wydatków budżetu państwa na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (DzU nr 140, poz. 1174) oraz z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i zasad wydawania decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (DzU nr 134, poz. 940) – w 2006 r. Minister Finansów wydał 389 decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięć na łączną kwotę 1.579,6 mln zł, z czego na rok 2006 przypadła kwota 363,3 mln zł.

⁵⁵ Według sprawozdań Rb-28, z wyłączeniem zobowiązań części 84 – Środki własne UE zobowiązania ogółem wyniosły 3.018,4 mln zł.

Zarówno zobowiązania ogółem, jak i zobowiązania wymagalne były niższe niż na koniec 2005 r. Zobowiązania wymagalne stanowiły 1,1% ogółu zobowiązań i w odniesieniu do 2005 r. zmniejszyły się o 27,4 mln zł, tj. o 51,6%.

Najwyższe kwoty zobowiązań ogółem powstały z tytułu zakupów usług, na które nie minął termin płatności (973 mln zł) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników i analogicznych świadczeń dla żołnierzy i funkcjonariuszy (1.346,7 mln zł).

Zobowiązania wymagalne wystąpiły w 14 działach klasyfikacji budżetowej, w 26 częściach budżetowych (w tym w 9 budżetach wojewodów). Najwyższe (23,3 mln zł) odnotowano w dziale 600 – Transport i łączność (w części 21 – Gospodarka morską). Powstały one w Urzędzie Morskim w Szczecinie z tytułu niezapłaconego podatku od nieruchomości i wynagrodzenia za modernizację toru wodnego. Zobowiązania te są przedmiotem sporu z wykonawcą i Prezydentem Miasta Świnoujście.

7.1. Dotacje i subwencje

Wydatki budżetu państwa w grupie ekonomicznej dotacje i subwencje wyniosły 113.001,6 mln zł, tj. 98,7% planu po zmianach. W porównaniu z wydatkami 2005 r. były one wyższe o 11.200,4 mln zł, tj. o 11,0%. Największy udział w ogólnej ich kwocie miały środki wydatkowane na dotacje i subwencje przekazane jednostkom samorządu terytorialnego (jst) – 50.814,8 mln zł (45,0%), dotacje do funduszy celowych – 39.847,7 mln zł (35,3%) i dotacje podmiotowe – 15.355,2 mln zł (13,6%).

Wykonanie wydatków budżetu państwa na subwencje i dotacje prezentują dane zawarte w tabeli 22.

Wydatki budżetu państwa

Tabela 22. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	Wykonanie 2005	2006			5:2	5:3	5:4
		Plan	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego	32.486,6	34.540,4	34.540,4	34.540,4	106,3	100,3	100,0
Dotacje dla funduszy celowych ^{1/}	35.883,6	38.723,1	39.848,0	39.847,7	111,0	102,9	100,0
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	12.809,7	14.312,9	17.550,8	16.274,4	127,0	113,7	92,7
Dotacje przedmiotowe	550,2	558,9	561,1	537,7	97,7	96,2	95,8
Dotacje podmiotowe	15.499,0	14.712,3	15.439,3	15.355,2	99,1	104,4	99,5
Dotacje dla zakładów budżetowych na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe	2,9	0,1	0,1	0,1	3,4	100,0	100,0
Dotacje dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych	652,7	1.352,1	1.542,4	1.470,4	225,3	108,7	95,3
Dopłaty kredytowe	47,9	20,3	47,2	46,4	96,9	228,6	98,3
Pozostałe dotacje celowe z budżetu państwa	3.580,2	661,4	4.672,7	4.650,5	129,9	703,1	99,5
Pomoc zagraniczna	0,5	0,0	0,6	0,4	80,0	0,0	66,7
Zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty przez ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego	228,7	197,3	192,8	192,5	84,2	97,6	99,8
Subwencje dla partii politycznych	59,4	0,0	86,0	86,0	144,8	0,0	100,0
Rezerwy	0,0	4.305,6	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0
RAZEM	101.801,3	109.284,4	114.491,3	113.001,6	111,0	103,4	98,7

^{1/} W 2005 r. i 2006 r. dotacje z budżetu państwa otrzymało 5 państwowych funduszy celowych: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Kombatantów i PFRON.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dotacje z budżetu państwa dla funduszy celowych przekazano w zaplanowanych kwotach. Najwyższy udział w dotacjach dla funduszy celowych stanowiła dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (61,4%) oraz dla Funduszu Emerytalno-Rentowego (37,5%)⁵⁶.

W porównaniu do wykonania 2005 r. zmniejszyły się wydatki na dotacje przedmiotowe o 2,3% oraz dotacje podmiotowe o 0,9%, natomiast wzrosły wydatki na dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego o 12,2%, dotacje dla funduszy celowych o 11,0% oraz dotacje dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych o 125,3%.

Subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Zwiększył się udział z 45,1% w 2005 r. do 46,3% w 2006 r. subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego⁵⁷ w dochodach ogółem budżetów samorządowych.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁵⁸ w 2006 r. wyniosły 117.040,2 mln zł i w porównaniu do dochodów 2005 r. wzrosły o 13,7%. Wzrost ten (ogółem o 14.128,3 mln zł) spo-

⁵⁶ Omówienie wykonania planów finansowych funduszy celowych zamieszczono w rozdziale 10 analizy.

⁵⁷ Łącznie z otrzymanymi dotacjami na inwestycje.

⁵⁸ Dane dotyczące jst na podstawie sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje prawne określające źródła i szczegółową konstrukcję dochodów zawarte były w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 ze zm.).

wodowany był w 56,9% wzrostem dochodów własnych jst, a w 41,7% wzrostem otrzymanych dotacji celowych i subwencji z budżetu państwa.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na subwencje ogólne wyniosły 34.542,6 mln zł⁵⁹ i stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2005 r. były wyższe o 6,3%. Ogółem gminom przekazano 20.911,1 mln zł, powiatom 11.550,6 mln zł, a województwom 2.080,9 mln zł. Środki były przekazywane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego w wysokościach wynikających z odpowiednich decyzji, z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Strukturę zrealizowanych w latach 2005–2006 subwencji dla jst prezentują dane zawarte w tabeli 23.

Tabela 23. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006		4:2
	Wykonanie	Struktura	Wykonanie	Struktura	
	mln zł	%	mln zł	%	%
1	2	3	4	5	6
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym:	32.486,6	100,0	34.542,6	100,0	106,3
część oświatowa subwencji ogólnej dla jst	26.097,5	80,3	26.781,0	77,5	102,6
uzupełnienie subwencji ogólnej dla jst	391,9	1,2	418,5	1,2	106,8
część wyrównawcza dla powiatów	644,7	2,0	762,6	2,2	118,3
część wyrównawcza dla województw	439,0	1,4	839,0	2,4	191,1
część wyrównawcza dla gmin	3.676,2	11,3	4.019,3	11,6	109,3
część równoważąca dla gmin	405,8	1,2	465,8	1,3	114,8
część równoważąca dla powiatów	506,8	1,6	604,3	1,7	119,2
część regionalna dla województw	314,5	1,0	637,7	1,8	202,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej łącznie przekazano na rachunki jednostek samorządu terytorialnego⁶⁰ środki w wysokości 26.781,0 mln zł, z tego gminom – 16.346,5 mln zł, powiatom – 9.857,0 mln zł, województwom – 577,5 mln zł.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

W kwocie ogólnej wydatków z budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego (17.819,2 mln zł) wydatki bieżące stanowiły 16.274,4 mln zł (w tym wydatki niewygasające – 244,3 mln zł), tj. 91,3%. Wydatki inwestycyjne wyniosły 1.544,8 mln zł (w tym wydatki niewygasające 294,0 mln zł). Łącznie wydatki, w porównaniu do planu po zmianach, zostały wykonane w 93,2%. Wydatki na dotacje realizowane przez gminy zostały wykonane w 91,5%, powiaty – 98,7% i samorządy województw – 93,7% planu po zmianach.

⁵⁹ Subwencje – 34.540,4 mln zł oraz różne rozliczenia finansowe w kwocie 2,2 mln zł.

⁶⁰ Szczegółowe informacje dotyczące podziału na poszczególne części subwencji zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r. część 82 – Subwencja ogólna dla jst, NIK Warszawa, maj 2007 r., Nr ewid. 46/2007/ P/06/021/KAP.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do 2005 r. o 3.846,0 mln zł⁶¹, tj. o 27,5%, przy czym dla gmin nastąpił wzrost o 3.222,8 mln zł, tj. o 34,4%, a dla powiatów i samorządów województw odpowiednio o 402,0 mln zł (o 10,9%) i o 221,2 mln zł (o 24,2%). W 2006 r. w dotacjach ogółem dla jst udział wydatków na dotacje dla gmin stanowił 70,6%, na dotacje dla powiatów – 23,0%, a na dotacje dla samorządów województw – 6,4%.

W 2006 r. rozszerzono zakres zadań dotowanych o finansowanie przez gminy kosztów pomocy pieniężnej dla rodzin rolniczych, których gospodarstwa rolne zostały dotknięte suszą w 2006 r.⁶², a także o dofinansowanie przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego dożywiania w ramach wieloletniego programu państwa w tym zakresie. Wzrost dotacji dla gmin wynikał także z realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na wypłacie zaliczek alimentacyjnych oraz świadczeń rodzinnych z zakresu pomocy społecznej⁶³.

W ujęciu rodzajowym, dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami (12.774,2 mln zł) stanowiły 71,7%, na zadania własne – 26,5% (4.721,6 mln zł) oraz 1,8% (323,4 mln zł) na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. W stosunku do planu po zmianach wydatki na dotacje celowe na zadania własne wykonane zostały w 96,8%, na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami w 91,8%, a na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej w 95,1%.

W porównaniu do 2005 r. zwiększeniu uległy dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej o 2.943,8 mln zł (o 29,9%), na zadania własne o 778,0 mln zł (o 19,7%) i na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej o 124,1 mln zł (o 62,3%). Szczegółowe ustalenia dotyczące dotowania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2006 r.⁶⁴

Blokady środków na dotacje przeznaczone na świadczenia rodzinne, zaliczki alimentacyjne oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego dokonało 13 wojewodów⁶⁵, na łączną kwotę 448,0 mln zł. W ocenie NIK, tak znaczne kwoty niewykorzystanych i zablokowanych środków, świadczą o braku prawidłowego rozeznania potrzeb zarówno ze strony wojewody, jak również jednostek realizujących te zadania. Na przykład z zaplanowanych w rezerwach celowych środków na zwiększenie dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych, w tym na podwyższenie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka oraz wypłatę jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka rozdysponowano 37,5% środków.

Nieprawidłowości związane z udzielaniem dotacji celowych polegały między innymi na nieinformowaniu jednostek samorządu terytorialnego o kwotach dotacji wynikających z podziału określonego w ustawie budżetowej na 2006 r. i przekazywaniu dotacji z opóźnieniem. Wojewoda Pomorski w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej nie poinformował o pełnych kwotach dotacji celowych,

61 Dotacje na zadania bieżące i na zadania inwestycyjne.

62 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (DzU nr 155, poz. 1109).

63 W 2005 r. zadanie stało się zadaniem zleconym gminom od 1 września 2005 r.

64 NIK, Warszawa, maj 2007, Nr ewidencyjny P/06/006/KAP.

65 Wojewoda: Dolnośląski (100 mln zł), Śląski (98,0 mln zł), Mazowiecki (20,5 mln zł), Świętokrzyski (13,8 mln zł), Kujawsko-pomorski (12,7 mln zł), Podlaski (14,8 mln zł), Pomorski (53,2 mln zł), Małopolski (5,1 mln zł), Łódzki (19,2 mln zł), Lubelski (23,6 mln zł), Opolski (34,6 mln zł), Lubuski (49,0 mln zł), Podkarpacki (3,7 mln zł).

wynikających z podziału kwot określonych w ustawie budżetowej (tj. o kwocie 83,6 mln zł), co było niezgodne z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów⁶⁶. Ponadto Wojewoda Pomorski z opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych⁶⁷ poinformował jednostki samorządu terytorialnego o kwotach dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej ujętych w projekcie ustawy budżetowej na 2006 r. oraz nie dokonał podziału ujętych w budżecie dotacji celowych w kwocie 29,6 mln zł, w tym przeznaczonych na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego.

W przypadku dotacji na zadanie związane z repatriacją Wojewoda Małopolski z opóźnieniem przekazał 255,2 tys. zł dotacji w dwóch ratach, tj. 18 i 88 dni po terminie określonym w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r.⁶⁸ Wojewodowie Pomorski i Świętokrzyski przekazali z opóźnieniem dotacje dla Starostwa Powiatowego w Starogardzie Gdańskim oraz Urzędowi Miasta i Gminy w Kunowie na wypłatę stypendiów dla uczniów, co w pierwszym przypadku spowodowało nieterminową wypłatę stypendiów, a w drugim uniemożliwiło korzystanie uczniom przez dwa miesiące z należnej im pomocy stypendialnej.

Poza wyżej opisanymi przypadkami, wojewodowie terminowo przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego środki dotacji na realizację zadań zleconych i własnych oraz na podstawie porozumień, co zapewniło tym jednostkom możliwość bieżącego wykonywania zadań.

Nieprawidłowości związane z wykorzystaniem dotacji celowych dotyczyły przede wszystkim niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji, ich nieterminowego rozliczenia, nieprawidłowego przyznania dotacji oraz udzielania przez jednostki samorządowe zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁹ na sfinansowanie zadań środkami z dotacji.

Dotacje podmiotowe

Wydatki na dotacje podmiotowe w 2006 r. zostały ustalone w wysokości 14.712,3 mln zł, tj. niższej o 5,1% od wykonania w 2005 r. (15.499,0 mln zł). Wydatki te zostały w trakcie roku zwiększone o 4,9%, do kwoty 15.439,3 mln zł.

Dotacje podmiotowe, wymienione w załączniku nr 9 do ustawy budżetowej na rok 2006, zrealizowano w 23 częściach budżetu państwa (w tym w budżetach wojewodów) oraz w 18 działach klasyfikacji budżetowej w kwocie 15.355,2 mln zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

Najwyższe kwoty dotacji podmiotowych przekazano na dofinansowanie zadań realizowanych przez państwowe szkoły wyższe (8.859,3 mln zł), pozostałe jednostki sektora finansów publicznych (1.973,3 mln zł), jednostki naukowe (1.566,2 mln zł).

66 Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania j.s.t. dotacji celowych na realizację tych zadań (DzU nr 100, poz. 1077 ze zm.), które obowiązywało do 1 lipca 2006 r.

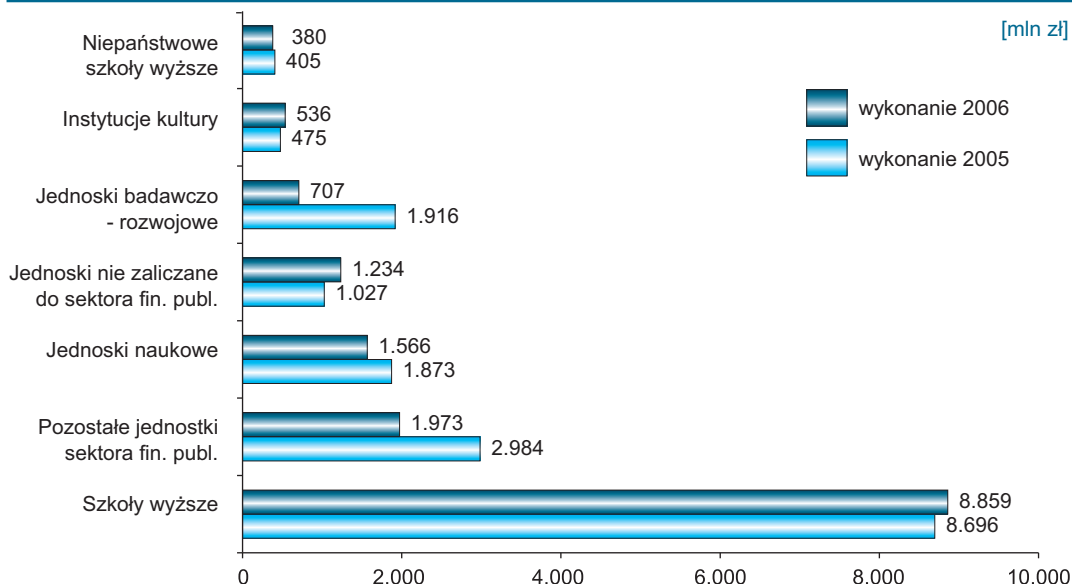
67 Obowiązującej do dnia 31 grudnia 2005 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

68 Rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc repatriantom”, udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywanie staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie (DzU nr 229, poz. 2279).

69 t.j. DzU z 2006 r., nr 164, poz. 1163 ze zm.

Wybrane dotacje podmiotowe w latach 2005–2006 przedstawiono na poniższym wykresie.

11 Dotacje podmiotowe w latach 2005-2006



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dotacje podmiotowe przekazane szkołom wyższym oraz pozostałym jednostkom sektora finansów publicznych

Dotacje podmiotowe w kwocie 7.502,4 mln zł, udzielone w części 38 – Szkolnictwo wyższe, stanowiły 69,3% ogólnej kwoty dotacji przekazanych szkołom wyższym oraz pozostałym jednostkom sektora finansów publicznych. Z kwoty tej 6.050,3 mln zł przeznaczono na finansowanie działalności dydaktycznej 94 państwowych szkół wyższych nadzorowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁷⁰, pięciu uczelni Kościoła Katolickiego⁷¹, trzech akademii wojskowych oraz 96 szkół niepublicznych, a kwotę 1.437,6 mln zł na pomoc materialną dla studentów i doktorantów 420 uczelni. Ponadto na zadania realizowane przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych przekazano 14,5 mln zł, z tego dla Fundacji – Zakład Naukowy im. Ossolińskich kwotę 14,2 mln zł na wykonanie zadań państwowych związanych z utrzymaniem i pomnażaniem zbiorów Narodowej Biblioteki Ossolineum oraz 0,3 mln zł na realizację zadań statutowych Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej.

Do kwietnia 2007 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie podał, w drodze obwieszczenia, do publicznej wiadomości wykazu jednostek, które w 2006 r. otrzymały dotacje podmiotowe na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla studentów i doktorantów wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom, do czego był zobowiązany na podstawie art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁷⁰ Do 5 maja 2006 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki.

⁷¹ Katolicki Uniwersytet Lubelski, Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie, Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, Wyższa Szkoła Pedagogiczna *Ignatianum* w Krakowie.

Dotacje podmiotowe dla jednostek naukowych i na badania własne szkół wyższych

Dotacje podmiotowe na finansowanie lub dofinansowanie działalności statutowej jednostek naukowych w części 28 – Nauka, z przeznaczeniem na działalność statutową jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych oraz na badania własne szkół wyższych zrealizowano w kwocie 2.267,5 mln zł. W 2006 r. po raz pierwszy zastosowano nowe zasady podziału środków wydzielonych na finansowanie lub dofinansowanie działalności statutowej jednostek naukowych, z uwzględnieniem kwot na finansowanie nowych zadań, kontynuowaną działalność z wykorzystaniem wskaźnika efektywności oraz na wspieranie pozyskania środków finansowych na badania z innych źródeł niż dotacja statutowa⁷². Zastosowanie nowych zasad było związane z oceną parametryczną jednostek naukowych, której dokonanie wymagało złożenia przez jednostki nowych, dodatkowych informacji o ich działalności.

Dotacje dla górnictwa węgla kamiennego

Na realizację zadań wynikających z ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006⁷³, w ustawie budżetowej na rok 2006 przewidziano środki w kwocie 645,0 mln zł (zgodnie z umowami pożyczek z Bankiem Światowym⁷⁴), które uległy zwiększeniu do kwoty 786,2 mln zł⁷⁵, tj. o 141,2 mln zł. Środki te przekazano na likwidację kopalń, restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze oraz na usuwanie szkód górniczych.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała prawidłowość wykorzystania w 2006 r. dotacji budżetowych przeznaczonych na likwidację kopalń⁷⁶ oraz restrukturyzację zatrudnienia⁷⁷ w górnictwie węgla kamiennego, z uwzględnieniem środków pożyczki Banku Światowego. Nie stwierdzono przypadków niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji budżetowych.

Ze środków budżetowych w kwocie 318,1 mln zł, jaką dysponował Minister Gospodarki na realizację zadań ujętych w planach likwidacji kopalń, wykorzystano 245,3 mln zł, tj. 77,1%. Ponadto w 2006 r. wykorzystano dotację w wysokości 15,4 mln zł z wydatków roku 2005, które nie wygasły z upływem roku budżetowego⁷⁸. Z przeznaczonej na naprawianie szkód górniczych kwoty 80,0 mln zł, wykorzystano 70,9 mln zł, tj. 88,6%. Ponadto ze środków niewygasających roku 2005 wykorzystano 4,0 mln zł.

Badaniem objęto wykorzystanie w 2006 r. środków w kwocie 273,3 mln zł, tj. 81,4% łącznej kwoty dotacji (316,2 mln zł) przeznaczonej na pokrycie kosztów naprawiania szkód górniczych oraz likwidacji kopalń. Z kwoty tej 81,5% (257,5 mln zł) stanowiły środki budżetowe roku 2006. W Spółce Restrukturyzacji Kopalń SA w Katowicach zbadano kwotę 228,9 mln zł, a w Bytomskiej Spółce Restruk-

72 Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych na naukę (DzU nr 161, poz. 1359).

73 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. (DzU z 2003 r., nr 210, poz. 2037 ze zm.).

74 Z dnia 14 kwietnia 2004 r. oraz z dnia 24 sierpnia 2004 r.

75 W ciągu roku w rozdziale 10001 – Górnictwo węgla kamiennego, na mocy decyzji Ministra Gospodarki kwota ta została pomniejszona o 25,0 mln zł w związku blokadą (środki przeznaczone na zabezpieczenie zwrotu poniesionych kosztów utrzymania nieczynnych mocy produkcyjnych dla BUMAR S.A. w Gliwicach).

76 Wyniki kontroli (P/07/136) likwidacji kopalń węgla kamiennego w 2006 r., z uwzględnieniem wykorzystania pożyczki Banku Światowego.

77 Wyniki kontroli (P/07/137) wykorzystania dotacji budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2006 r., ze szczególnym uwzględnieniem środków pochodzących z pożyczki Banku Światowego.

78 DzU nr 245, poz. 1689.

turyzacji Kopalń Sp. z o.o. w Bytomiu – 28,6 mln zł. Pozostałą kwotę (15,6 mln zł) stanowiły wydatki nie-wygasające z upływem roku 2005.

Środki te pozwoliły między innymi na zlikwidowanie lub zabezpieczenie 20.501 m wyrobisk korytarzowych, 750 m szybów i szybków, wykonanie 32 zadań w ramach utrzymania obiektów przeznaczonych do likwidacji i 155 zadań w ramach likwidacji infrastruktury kopalń, a także na dokonanie rekultywacji 100,3 ha terenów pogórnich i wykonanie 263 zadań w ramach zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniami oraz 237 zadań w ramach naprawiania szkód górniczych.

Na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia przewidziano kwotę 222,0 mln zł, która w trakcie roku uległa zmniejszeniu do 204,9 mln zł⁷⁹.

Wydatki budżetu państwa na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2006 r. wyniosły 201,3 mln zł (wg stanu na dzień 25 stycznia 2007 r.), tj. 98,3% kwoty planowanej, z tego: 51,3 mln zł na instrumenty osłonowe i aktywizujące dla osób, którym przyznano świadczenia w latach 1999-2002, a 150,0 mln zł na instrumenty osłonowe i aktywizująco-adaptacyjne dla osób, którym przyznano świadczenia w latach 2004–2006.

Środki przekazane do przedsiębiorstw górniczych w formie dotacji budżetowej przedstawia tabela 24.

Tabela 24. Wydatki na dotacje dla przedsiębiorstw górniczych

Podmiot	Wykorzystanie dotacji według sprawozdań jednostek na dzień 25.01.2007 r. mln zł	Struktura %
Kompania Węglowa SA	161,2	80,1
Katowicki Holding Węglowy SA	22,2	11,0
Kazimierz Juliusz Sp. z o.o.	2,4	1,2
Lubelski Węgiel Bogdanka SA	2,0	1,0
Budryk SA	0,0	0,0
Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA	3,5	1,7
Bytomska Spółka Restrukturyzacji Kopalń Sp. z o.o.	9,0	4,5
Gliwicki ZUG Sp. z o.o.	1,0	0,5
RAZEM	201,3	100,0

Źródło: Kontrole NIK w podmiotach otrzymujących dotacje na restrukturyzację zatrudnienia.

W ciągu roku wypłacono łącznie 12.819 świadczeń będących kontynuacją świadczeń przyznanych na podstawie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz 36.641 nowych świadczeń. Na korzystanie z instrumentów restrukturyzacji zatrudnienia w 2006 r. zdecydowało się 155 osób, w tym 151 pracowników zatrudnionych pod ziemią oraz 4 pracowników zatrudnionych na powierzchni.

⁷⁹ Szczegółowy plan podziału środków przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia przedstawiał się następująco:
 – 51,5 mln zł z tytułu instrumentów osłonowych i aktywizujących Górniczego Pakietu Socjalnego dla osób, którym przyznano świadczenia w latach 1999-2002 na podstawie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej (DzU nr 162, poz. 112 ze zm.) (tzw. skutki przeniesione),
 – 153,3 mln zł z tytułu instrumentów osłonowych i aktywizująco-adaptacyjnych dla osób, którym przyznano świadczenia w latach 2004-2006 na podstawie ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 (tzw. nowe świadczenia).

Dotacje przedmiotowe

W ustawie budżetowej na rok 2006 zaplanowano dotacje przedmiotowe w kwocie 558,9 mln zł, która w ciągu roku została zwiększona do kwoty 561,0 mln zł. Wykonanie dotacji wyniosło 537,7 mln zł, co stanowiło 95,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2005 r. (550,2 mln zł) dotacje były niższe o 12,5 mln zł, tj. o 2,3%.

W 2006 r. dotacje przedmiotowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych wyniosły 482,1 mln zł i stanowiły 89,6% ogółu dotacji przedmiotowych. W porównaniu do 2005 r. (480,8 mln zł) były wyższe o 0,3%.

Realizację wydatków na dotacje przedmiotowe określone w art. 22, 23, 24 ustawy budżetowej na rok 2006 prezentują dane zawarte w tabeli 25.

Tabela 25. Wydatki na dotacje przedmiotowe w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005*		2006		4:2	4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł			%%		
1	2	3	4	5	6	
Dotacje przedmiotowe ogółem, w tym:	550,2	561,0	537,7	97,7	95,8	
- dofinansowanie krajowych pasażerskich przewozów kolejowych	349,7	373,5	355,9	101,8	95,3	
- dofinansowanie podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i kształcenia specjalnego oraz podręczników akademickich	9,2	8,9	8,9	97,2	99,9	
- dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	17,7	18,0	17,9	101,4	99,7	
- dofinansowanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych	1,0	1,3	1,1	108,7	86,9	
- na korzystanie z usług w zakresie szkolenia sportowego świadczonych przez Centralny Ośrodek Sportu	17,2	17,5	17,1	99,1	97,5	
- na wdrażanie do pracy społecznie użytecznej i przygotowywanie do zawodu w warsztatach szkolnych prowadzonych przy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	0,6	0,7	0,7	116,7	99,7	
- na ochronę gospodarki leśnej, rezerwatowej oraz przyrody prowadzoną przez gospodarstwa pomocnicze przy parkach narodowych, na gruntach będących w zarządzie parków narodowych	2,1	1,8	1,8	84,3	100,0	
- na dofinansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa	152,7	139,4	134,3	88,0	96,4	

* W roku 2005 wykonanie dotacji przedmiotowych określonych w ustawie budżetowej dotyczyło art. 20, 21 i 22.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Z łącznej kwoty dotacji przedmiotowych zaplanowanych w art. 22 ustawy budżetowej na dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich (373,5 mln zł) zrealizowano wydatki w kwocie 355,9 mln zł, co stanowiło 95,3% planu po zmianach i 101,8% wykonania 2005 r. W 2006 roku Ministerstwo Transportu przekazało poszczególnym spółkom przewozowym następujące kwoty dotacji przedmiotowej:

– PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.	263,6 mln zł,
– PKP Intercity Sp. z o.o.	46,8 mln zł,
– KM – Koleje Mazowieckie Sp. z o.o.	26,3 mln zł,
– PKP SKM w „Trójmieście” Sp. z o.o.	16,2 mln zł,
– PKP WKD Grodzisk Mazowiecki Sp. z o.o.	3,0 mln zł.

Dotacja ta zrekompensowała przewoźnikom ubytek przychodów z tytułu honorowania ulg.

W art. 24 ustawy budżetowej na rok 2006 na dofinansowanie niektórych zadań na rzecz rolnictwa zaplanowano dotacje przedmiotowe w kwocie 137,4 mln zł, które w trakcie roku zostały zwiększone do kwoty 139,4 mln zł. Zrealizowano wydatki w wysokości 134,3 mln zł, tj. 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2005 r. (152,7 mln zł) dotacje przedmiotowe dla rolnictwa były niższe o 18,3 mln zł, tj. o 12,0%. W ogólnej kwocie dotacji przedmiotowych na rzecz rolnictwa, wydatki z zakresu postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej – 89,5% (120,3 mln zł), wydatki z zakresu rolnictwa ekologicznego – 6,2% (8,3 mln zł), a wydatki z zakresu ochrony roślin – 4,3% (5,8 mln zł).

7.2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w 2006 r. w kwocie 42.096,9 mln zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach i 18,9% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do 2005 r. zwiększyły się one o 5,1%.

W ogólnej kwocie wydatków bieżących jednostek budżetowych:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wyniosły 25.354,4 mln zł i w porównaniu do 2005 r. wzrosły o 8,4%,
- zakupy towarów i usług – 12.288,8 mln zł, (w porównaniu do 2005 r. wzrost o 4,0%),
- pozostałe wydatki – 4.453,7 mln zł (wzrost o 4,3%), w tym między innymi składki do organizacji międzynarodowych (508,0 mln zł), podróże służbowe krajowe i zagraniczne (455,6 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (407,8 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (308,1 mln zł), składki na ubezpieczenia zdrowotne (265,4 mln zł), podatek od nieruchomości (249,3 mln zł).

W kwocie ogółem przeznaczanej na zakupy towarów i usług najwyższe kwoty wydatkowano na zakup pozostałych usług (§ 430) – 4.734,2 mln zł oraz na zakup materiałów i wyposażenia (§ 421) – 2.630,8 mln zł. Jak wskazują ustalenia, w paragrafach tych ewidencjonowane były także poniesione wydatki o charakterze reprezentacyjnym (np. zakup upominków, artykułów spożywczych, wydatków na kwiaty, usługi gastronomiczne, organizacja spotkań, konferencji, narad, catering), które stanowią element funduszu dyspozycyjnego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz

środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁰, szczegółowa klasyfikacja wydatków wyodrębnia § 471 Fundusz dyspozycyjny, który obejmuje wydatki dyspozycyjne, planowane wyłącznie na podstawie szczególnych przepisów. Jednak obowiązujące uregulowania prawne nie zawierają takich przepisów. Stan taki powoduje, że wydatki o tym samym charakterze są ujmowane w różnych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

W 2006 r. tylko w 11 częściach budżetu państwa wyodrębniony został fundusz dyspozycyjny. Zrealizowane wydatki ogółem z funduszu dyspozycyjnego wyniosły 91,9 mln zł, tj. 97,6% planu po zmianach (94,1 mln zł). Jak wskazują ustalenia kontroli NIK, w jednostkach tych ponoszone były wydatki o charakterze reprezentacyjnym, które chociaż stanowiły element wydatków funduszu dyspozycyjnego, nie były ewidencjonowane § 471, lecz odpowiednio w § 421 lub w § 430. Taka praktyka uniemożliwia dokonywanie analiz tego rodzaju wydatków.

Środki funduszu dyspozycyjnego mogą być przeznaczone wyłącznie na zadania, które na podstawie odpowiednich przepisów, należą do zadań finansowanych z budżetu państwa i do właściwości danego dysponenta. Zasada ta powinna być ściśle przestrzegana przez dysponentów środków budżetowych.

Najwyższe wydatki z funduszu dyspozycyjnego (85,2%) poniesiono w Kancelarii Sejmu (63,7 mln zł) i Kancelarii Senatu (14,6 mln zł). W 97,7% (76,5 mln zł) wydatki związane były z obsługą biur poselskich, klubów i kół parlamentarnych oraz ich biur.

Zdaniem NIK, mając na względzie zasadę przejrzystości finansów publicznych, wydatki, z których finansowane jest utrzymanie biur poselskich oraz działalność klubów i kół poselskich i senackich, ze względu na swoją specyfikę, powinny być wyodrębnione z wydatków związanych z obsługą Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz sklasyfikowane w osobnym paragrafie, pozostawiając ewidencję wydatków mających tzw. charakter reprezentacyjny w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Podobnie jak w latach poprzednich największy udział w grupie wydatków bieżących (60,1%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne.

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

W 2006 r. przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 481.788 osób⁸¹. Zgodnie z art. 245 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁸², z państwowej sfery budżetowej zostały wyłączone szkoły wyższe. Liczba zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej (w warunkach porównywalnych) w porównaniu do 2005 r. (po pomniejszeniu o przeciętne zatrudnienie w szkołach wyższych o 145.220 osób) zwiększyła się o 3.945 osób. Najwyższy wzrost (o 3.318 osób) wystąpił w grupie żołnierzy zawodowych.

80 DzU nr 107, poz. 726 ze zm.

81 W przeliczeniu na pełne etaty. Liczba ta obejmuje dwie grupy pracowników, tj. osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których limit zatrudnienia został określony w ustawie budżetowej oraz pracowników nieobjętych tymi systemami.

82 DzU nr 164, poz. 1365 ze zm.

Wydatki budżetu państwa

Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2005–2006 w państwowej sferze budżetowej (według Rb-70) dla poszczególnych form organizacyjno-prawnych prezentują dane zawarte w tabeli 26.

Tabela 26. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005				2006				5:2	7:4
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	w tym		Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	w tym			
			ponad ustalony poziom wynagrodzeń*	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			ponad ustalony poziom wynagrodzeń*	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie		
osoby	mln zł		zł	osoby	mln zł		zł	%%		
1	2	3	3a	4	5	6	6a	7	8	9
Jednostki budżetowe	459.528	16.284,8	0,4	2.953,2	464.046	17.128,5	1,3	3.075,9	101,0	104,2
Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze	18.315	500,7	3,5	2.278,1	17.742	503,2	4,1	2.363,5	96,9	103,7
Szkoły wyższe	145.220	6.475,5	637,3	0	0	0	0	0	x	x
OGÓŁEM**	477.843	23.261,0	641,3	2.927,3	481.788	17.631,7	5,4	3.049,7	100,8	104,2

* o którym mowa w rozporządzeniach Rady Ministrów 1 marca 2005 r. oraz z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie określenia przypadków, w których wynagrodzenia w jednostkach państwowej sfery budżetowej mogą być wypłacane ponad ustalony poziom wynagrodzeń

** przeciętne zatrudnienie ogółem w 2005 r. (623.063 osoby) zostało pomniejszone o przeciętne zatrudnienie dla szkół wyższych, tj. o 145.220 osób, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 3.111,1 zł.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

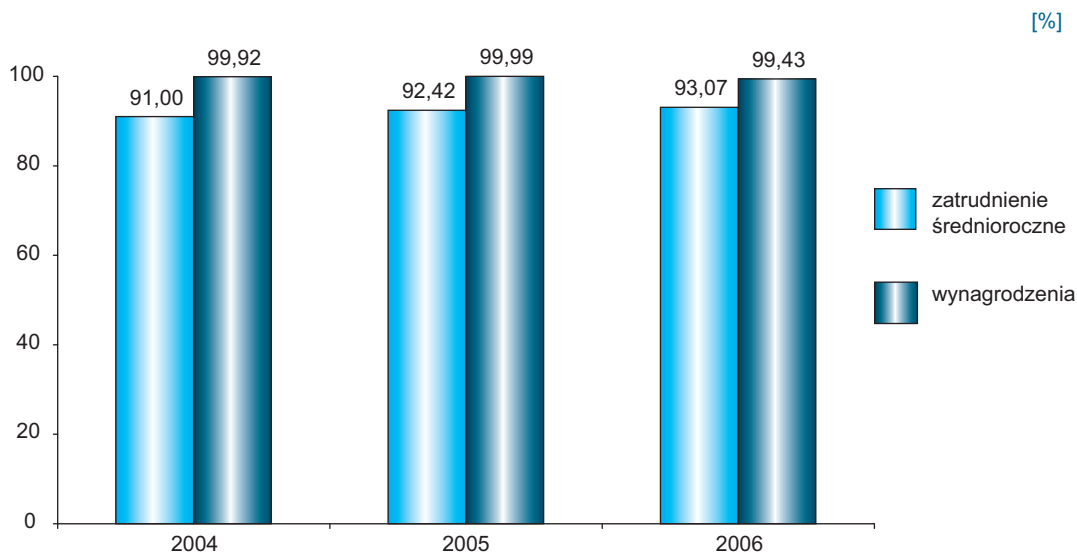
W 2006 r. w państwowej sferze budżetowej ponownie wystąpiły rozbieżności pomiędzy wielkościami planistycznymi zatrudnienia, a rzeczywistym jego wykonaniem. Choć odchylenia w porównaniu do lat poprzednich zmniejszyły się (w 2005 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 40.723 osoby, w 2004 r. – o 49.069 osób), to w 2006 r. różnica pomiędzy limitem zatrudnienia, a jego rzeczywistym wykonaniem wyniosła 35.900 osób i utrzymywała się nadal na wysokim poziomie.

Kwota wypłaconych wynagrodzeń w 2006 r. (po pomniejszeniu o kwotę zrealizowaną ponad ustalony poziom wynagrodzeń) w całej państwowej sferze budżetowej (17.626,3 mln zł) w porównaniu do planu po zmianach (17.733,5 mln zł) była niższa o 107,2 mln zł, tj. o 0,6%.

W porównaniu do 2005 r. (16.785,5 mln zł) wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej w 2006 r. wzrosły nominalnie o 846,2 mln zł, tj. o 5,0%. Planowane w ustawie budżetowej środki na wynagrodzenia obejmują zarówno osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń jak i osoby tymi systemami nieobjęte.

12

Wykonanie planu zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2004-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2006 został ustalony średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 101,5% .

Wyższy od planowanego wzrost wynagrodzeń wynikał między innymi z tytułu:

- naliczenia wyższego niż w 2005 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- skutków przechodzących rozdysponowanych rezerw celowych w 2005 r. oraz rozdysponowania nowych rezerw celowych w 2006 r.,
- podwyższenia o 0,25 pkt od 1 listopada 2005 r. mnożników dla prokuratorów⁸³ oraz podwyższenia od 1 stycznia 2006 r. wynagrodzeń w Policji⁸⁴ i Straży Granicznej⁸⁵,
- wypłaconych nagród i zapomóg żołnierzom zawodowym,
- wzrostu wynagrodzeń o 124 mln zł z tytułu wzrostu zatrudnienia o 2.249 żołnierzy zawodowych w ramach „Programu przebudowy o modernizacji Sił Zbrojnych w latach 2001–2006”,
- podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy więziennictwa.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w państwowej sferze budżetowej w 2006 r. wyniosło 3.049,7 zł i w porównaniu z rokiem ubiegłym (2.927,3 zł) wzrosło o 122,4 zł, tj. o 4,2%.

Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia (wykonanie wg Rb-70) w latach 2005–2006 w państwowych jednostkach budżetowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń według statusu zatrudnionych (bez ABW i AW) prezentują dane zawarte w tabeli 27.

83 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów, asesorów i aplikantów prokuratury oraz stawek dodatku funkcyjnego prokuratorów (DzU nr 205, poz. 1695).

84 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (DzU nr 219, poz. 1848).

85 Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej z dnia 25 października 2005 r. (DzU nr 219, poz. 1849) oraz z dnia 21 marca 2006 r. (DzU nr 56, poz. 391).

Wydatki budżetu państwa

Tabela 27. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005			2006			7:2	8:3	9:4		
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne zatrudnienie				Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	osoby				mln zł	zł
	Wykonanie wg Rb-70			Plan po zmianach centralnych		Wykonanie wg Rb-70				%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Członkowie korpusu służby cywilnej	107.465	4.372,8	3.390,9	118.566	4.633,1	107.359	4.581,2	3.556,0	99,9	104,8	104,9
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	216	34,5	13.314,8	251	41,9	239	38,6	13.458,9	110,6	111,9	101,1
Etatowi członkowie SKO	433	38,7	7.448,0	486	45,9	464	44,7	8.019,2	107,2	115,5	107,7
Funkcjonariusze służby celnej	13.738	585,5	3.551,6	14.203	599,9	13.793	593,9	3.588,2	100,4	101,4	101,0
Żołnierze i funkcjonariusze	218.654	7.918,7	3.022,6	238.593	8.671,0	221.818	8.343,0	3.134,3	101,4	105,4	103,7
Orzecznicy ¹	6.130	485,2	6.596,0	6.286	551,6	6.161	526,6	7.122,8	100,5	108,5	108,0
Pracownicy Rządowego Centrum Legislacji	126	10,8	7.165,3	127	11,2	119	11,2	7.844,5	94,4	103,7	109,5
Eksperti Urzędu Patentowego RP	144	8,7	5.006,9	170	10,4	157	10,1	5.360,9	109,0	116,1	107,1
Etatowi członkowie kolegiów RIO	205	14,4	5.833,7	236	14,9	202	14,5	5.985,1	98,5	100,7	102,6
RAZEM	347.111	13.469,3	3.233,7	378.918	14.580	350.312	14.164	3369,3	100,9	105,2	104,2

¹ Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na 2006 r. ustalono dla państwowych jednostek budżetowych limit zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w liczbie 379.702 osób.

Zatrudnienie w 2006 r. w państwowych jednostkach budżetowych osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (bez ABW i AW) wyniosło 350.312 osób i w porównaniu do 2005 r. wzrosło o 3.201 osób, tj. o 0,9%. Zatrudnienie w tej grupie stanowiło 78,6% pracowników państwowej sfery budżetowej (481.788) objętych ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej⁸⁶, w 2005 r. odpowiednio 347.111 osób, co stanowiło 72,6% pracowników państwowej sfery budżetowej (477.843 osoby). Faktyczne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w stosunku do planu po zmianach centralnych było niższe o 28.607 osób, tj. o 7,5% i w stosunku do 2005 roku liczba niewykorzystanych etatów zwiększyła się o 4.665 osób. Najwięcej wolnych etatów było w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy – 16.775 osób (w 2005 r. 12.352 osoby) oraz w grupie członków korpusu służby cywilnej – 11.207 (w 2005 r. – 10.872 osoby).

⁸⁶ DzU nr 110, poz. 1255 ze zm.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych zostały wykonane w 97,5% i były niższe od planu po zmianach centralnych o 433,1 mln zł. W dwóch częściach budżetowych stwierdzono przekroczenie zaplanowanych wielkości na wynagrodzenia, tj. w części 29 – Obrona narodowa o 63,6 mln zł⁸⁷, tj. o 1,6% i w części 38 – Szkolnictwo wyższe o 1,6 mln zł, tj. o 24,9%. W części 29 przekroczenie jest konsekwencją zaliczania do wynagrodzeń wydatków § 406 – obejmujących między innymi nagrody i zapomogi żołnierzy zawodowych, które nie zostały ujęte w wynagrodzeniach wykazanych w ustawie budżetowej, a zostały wykazywane jedynie w planie po zmianach dysponentów. W części 38 przekroczenie wynika z zaliczenia do wynagrodzeń ryczałtów wypłacanych nauczycielom języka polskiego pracującym poza granicami kraju.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w kwocie 17.337,6 mln zł, po zmianach centralnych – 17.287,1 mln zł (bez ABW i AW), zrealizowano w wysokości 17.128,5 mln zł, w tym na wynagrodzenia:

- dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 14.163,8 mln zł, tj. 99,0 % planu po zmianach centralnych (14.305,5 mln zł), przy średniorocznym zatrudnieniu 350.312 osób, tj. o 28.607 osób (o 7,5%) mniej, niż przewidziano w planie po zmianach centralnych (378.919 osób),
- dla osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 2.964,7 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach centralnych (2.981,6 mln zł).

Według danych zawartych w sprawozdaniach Rb – 70 za 2006 r. wystąpiły duże różnice w przeciętnym wynagrodzeniu w dziale 750 – Administracja publiczna między poszczególnymi częściami budżetu państwa. Przeciętne wynagrodzenia w częściach budżetowych kształtowały się od około 8.057 zł w części 48 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych do 2.607 zł w części 58 – Główny Urząd Statystyczny. W budżetach wojewodów różnica w przeciętnym wynagrodzeniu wynosiła od około 2.780 zł w województwie lubuskim, do 3.011 zł w województwie śląskim.

Ponadto w ustawie budżetowej na 2006 r. (art. 20) ustalono limit zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w urzędach władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach oraz w placówkach zagranicznych w liczbie 19.317 osób. (w porównaniu do limitu na 2005 r. nastąpił wzrost o 187 osób, tj. o 1,0%). Zatrudnienie wyniosło 18.629 osób, tj. 96,4% limitu i w stosunku do 2005 r. niewykorzystany limit zatrudnienia zwiększył się z 625 do 688 osób, tj. o 10,1%.

Dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 2.172,2 zł, a dla osób objętych tymi systemami 3.369,3 zł.

W 2006 r. – podobnie jak w latach poprzednich – wystąpiły przypadki niewykorzystania przez dysponentów ustalonych w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia przy jednoczesnym wykorzystaniu środków na wynagrodzenia. Główną przyczyną, w opinii dysponentów, była potrzeba zatrudniania pracowników wykazujących specjalistyczną wiedzę, których pozyskanie wymaga wyższych wynagrodzeń.

Niższe niż planowano było zatrudnienie między innymi w częściach:

⁸⁷ W związku z wprowadzeniem zmian w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, tj. włączenie do planu po zmianach dysponentów i wykonania elementów dotyczących paragrafu 406, tzn. nagród i zapomóg dla żołnierzy zawodowych od 1 lipca 2006 r., plan oraz wykonanie kosztów kwalifikowanych w tym paragrafie nie były ujmowane w sprawozdaniu Rb-70.

- 42 – Sprawy wewnętrzne – za 2006 rok faktyczne zatrudnienie ogółem stanowiło 94,3% w stosunku do planu po zmianach, z tego: zatrudnienie funkcjonariuszy – 94,5%, natomiast pracowników cywilnych – 92,9%; nieobsadzonych było 6.700 etatów funkcjonariuszy, w tym: 5.577 nieobsadzonych etatów przypadało na Policję i 803 na Straż Graniczną; niższe od planowanego zatrudnienie funkcjonariuszy w Policji wynikało przede wszystkim z większej, niż w latach poprzednich, liczby zwolnień policjantów ze służby,
- 29 – Obrona narodowa – największa różnica między planowanym, a wykonanym zatrudnieniem wystąpiła w grupie żołnierzy służby zasadniczej; limit żołnierzy zrealizowano w 94,4%; nieobsadzonych było 3.199 etatów; nieosiągnięcie planowanego poziomu zatrudnienia w grupie żołnierzy zawodowych wiązało się ze zwolnieniem ze służby 4.056 osób, tj. o 1.756 osób (o 76,3 %) więcej niż planowano,
- 15/00 – Sądy powszechne, w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia przeciętne zatrudnienie było niższe o 380 osób; różnice pomiędzy planowanym i faktycznym przeciętnym zatrudnieniem w 2006 r. wystąpiły w grupie: sędziów i prokuratorów – 236 etatów, kuratorów sądowych – 140 etatów; przyczynami niepełnego wykorzystania przyznanych etatów były między innymi: brak kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach i spełniających wymagania określone przepisami ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, fluktuacja zatrudnienia, odejścia z zawodu, długotrwały proces naboru pracowników oraz skomplikowana procedura ich powoływania.

Kontrole NIK wykazały następujące nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków ponoszonych na wynagrodzenia i pochodne:

- w części 27 – Informatyzacja – przyznane w kwocie 541,5 tys. zł środki z rezerw celowych na zwiększenie limitu wynagrodzeń wraz z pochodnymi wykorzystano w 38,0%, co oznacza, że wniosek nie był poprzedzony analizą możliwości zrealizowania pierwotnie zaplanowanych na ten cel wydatków,
- w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (części 31 – Praca oraz w części 44 – Zabezpieczenie społeczne) – nie wykonano planu zatrudnienia na 2006 r. (o 136 osób), a zawierane były umowy cywilnoprawne na wykonywanie usług administracyjno-biurowych; ponadto przyznane zostały 18 osobom zatrudnionym krócej niż 3 miesiące nagrody niezgodnie z obowiązującym w Ministerstwie regulaminem wewnętrznym, który stanowi, między innymi, iż „pierwsza nagroda może być przyznana pracownikowi po 3 miesiącach pracy w Ministerstwie”; łączne wydatki na wyżej wymienione nagrody wyniosły 118,3 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli już kilkakrotnie formułowała wnioski pod adresem dysponentów części budżetowych dotyczące odchyień pomiędzy wielkościami planistycznymi zatrudnienia, a rzeczywistym jego wykonaniem. Minister Finansów już od 2000 r. przy określaniu zasad wyznaczania limitów wydatków do opracowania projektu budżetu wskazywał na konieczność dokonania weryfikacji rozbieżności pomiędzy rzeczywistą liczbą zatrudnionych a liczbą etatów kalkulacyjnych. Mimo to, w 2006 r. w państwowej sferze budżetowej ponownie wystąpiły rozbieżności pomiędzy wielkościami planistycznymi zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem. Odchylenia te w porównaniu do lat poprzednich zmniejszyły się i wynosiły 35.900 osób. Różnica ta jest jednak nadal zbyt duża.

7.3. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w 2006 r. wyniosły 11.066,4 mln zł i w porównaniu do 2005 r. zwiększyły się o 8,8%. Nieznacznie zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa ogółem (z 4,9% w 2005 r. do 5,0% w 2006 r.). Faktycznie zrealizowane w 2006 r. wydatki majątkowe, tj. bez uwzględnienia wydatków, które zostały przeniesione do wykorzystania w 2007 r., wyniosły 9.720,9 mln zł, tj. 82,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2005 r. były one wyższe o 8,3%, a ich udział w wydatkach budżetu państwa wynosił 4,4%. Znaczny wzrost (o 38,7%) realizacji wydatków majątkowych (z wydatkami niewygasającymi) w porównaniu do 2005 r. wystąpił w budżetach wojewodów.

Do wykorzystania w 2007 r. przeniesiono 12,2% wydatków majątkowych ogółem (w 2005 r. – 11,7%).

Wydatkami majątkowymi sfinansowano lub dofinansowano:

- inwestycje wieloletnie realizowane przez administrację rządową,
- programy wieloletnie,
- kontrakty wojewódzkie oraz programy rozwoju regionalnego,
- inwestycje budowlane oraz zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych.

Środki budżetu państwa przeznaczone były na:

- inwestycje budowlane oraz zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych (7.507,0 mln zł),
- dotacje na wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego, zakładów budżetowych oraz jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych (3.510,9 mln zł),
- wydatki na współfinansowanie inwestycji z NATO i UE (48,5 mln zł).

W formie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego przewidziano na wydatki majątkowe 1.573,3 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.544,8 mln zł, tj. 98,2% planu po zmianach. Faktyczne wydatki (bez wydatków niewygasających) wyniosły 1.250,7 mln zł i w porównaniu do 2005 r. (881,9 mln zł) wydatki te były wyższe o 42,8%.

Niski poziom (poniżej 30%) wykorzystania środków (bez wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2006), stwierdzono w 7 częściach budżetu, tj. w części: 40 – Turystyka (4,4%), 70 – Komisja Nadzoru Finansowego (7,3%), 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (9,3%), 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa (19,1%), 27 – Informatyzacja (19,3%), 65 – Polski Komitet Normalizacyjny (23,4%) i 17 – Administracja publiczna (28,0%).

W Kancelarii Prezydenta RP przyczynami niskiego wykonania wydatków majątkowych był brak realnego planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych oraz koncentracja realizacji zadań na IV kwartał 2006 r.

W części 27 – Informatyzacja, pomimo zmniejszenia w trakcie roku wydatków z kwoty 8.036 tys. zł do kwoty 306 tys. zł, wydatkowano zaledwie 59,2 tys. zł, a 197,5 tys. zł przeniesiono do wykorzystania w 2007 r. Powodem niewydatkowania zaplanowanych środków były między innymi opóźnienia w realizacji zadania: „Budowa elektronicznej platformy administracji publicznej ePUAP – prace analityczne i projektowe oraz zakup sprzętu i oprogramowania” spowodowane niezakończeniem wszczętych postę-

powarów o zamówienia publiczne. Rok 2006 był kolejnym rokiem, w którym nie zostały efektywnie wykorzystane środki, co wskazuje na konieczność wzmocnienia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzoru i kontroli nad realizacją zadań w tej części budżetu.

W części 40 – Turystyka niski poziom realizacji planu wydatków majątkowych wynikał między innymi z braku realizacji zakupu sprzętu komputerowego i licencji na potrzeby systemu rejestracji pism i obiegu dokumentów, w związku z niezakończeniem prowadzonych od połowy 2006 r. prac nad wdrożeniem tego systemu.

W części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego ograniczenie wydatków majątkowych miało związek z utworzeniem tego Urzędu w trakcie roku z połączenia Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (część 48) i Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (część 69) i decyzjami podjętymi przez kierownictwa likwidowanych urzędów o rezygnacji z wydatków majątkowych na kwotę 730 tys. zł, tj. odstąpieniem od zakupu samochodów służbowych (280 tys. zł), rezygnacją z budowy parkingu (150 tys. zł), zakupów oprogramowania i sprzętu związanego z modernizacją i tworzeniem sieci informatycznych (300 tys. zł). Ponadto, w związku z opóźnieniami w realizacji zadania pn. Elektroniczny System Nadzoru nad Rynkiem, została podjęta decyzja o niewydatkowaniu kwoty 670 tys. zł.

O nieprawidłowym planowaniu wydatków majątkowych przez dysponentów w poszczególnych częściach budżetowych świadczą następujące przykłady:

- część 20 – Gospodarka; w planie (po zmianach) Ministerstwa Gospodarki nie ujęto 630 tys. zł przeznaczonych na wydatki majątkowe, w tym 500 tys. zł na Portal promocji Eksportu⁸⁸; tak skonstruowany plan zadań nie odzwierciedlał faktycznej struktury planowanych wydatków majątkowych i nie mógł stanowić podstawy do realizacji wszystkich planowanych zadań i właściwej ich kontroli,
- część 44 – Zabezpieczenie społeczne; nierzetelnie przygotowany przez dysponenta III stopnia (Centrala MPiPS) plan zadań inwestycyjnych na kwotę 3,8 mln zł (z ośmiomiesięcznym opóźnieniem), zmniejszony w trakcie roku do kwoty 1,8 mln zł, był przyczyną niskiej realizacji planu (7,4%).

W porównaniu do planu największych zwiększeń środków na wydatki majątkowe dokonano w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa – o 1.138,1% (wykonanie bez wydatków niewygasających – 19,1%, z wydatkami niewygasającymi – 100%), w części 06 – Trybunał Konstytucyjny o 133,3% (wykonanie – 69,7%), w części 20 – Gospodarka o 178,7% (wykonanie bez wydatków niewygasających – 34,0%, z wydatkami niewygasającymi – 96,4%).

W części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa z rezerwy celowej zwiększono wydatki Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii o kwotę 9,4 mln zł z przeznaczeniem między innymi na zakup sprzętu komputerowego projektu „Geoportal.gov.pl” (5,0 mln zł) i na ASG/EUPOS Wielofunkcyjny system precyzyjnego pozycjonowania satelitarnego (2,0 mln zł), które zrealizowano tylko w 11,4%. Wykorzystanie tych środków, w ocenie NIK, było niewystarczające, a niepełna realizacja wydatków wynikała ze zbyt późnego uruchomienia środków z rezerwy celowej i opóźnień w rozstrzygnięciach postępowań o udzielenie zamówień publicznych w wyniku odwołań, protestów i skarg składanych przez uczestników postępowań.

⁸⁸ Portal ten to elektroniczna platforma prowadzona przez Ministerstwo Gospodarki, zawierająca informacje dotyczące polskiego eksportu (informacje wspomagające i ułatwiające nawiązywanie kontaktów z zagranicznymi kontrahentami, w tym inwestorami).

Niecelowe okazało się zwiększenie w trakcie roku przez Trybunał Konstytucyjny (część 06) planowanych wydatków z kwoty 300 tys. zł do kwoty 700 tys. zł, ponieważ zrealizowano je na poziomie 487,6 tys. zł, tj. 69,7%. Przyczyną niepełnej realizacji wydatków majątkowych były między innymi opóźnienia w wykonaniu IV etapu Zintegrowanego Systemu Informatycznego TK.

Stwierdzono przypadki działań niegospodarnych w wydatkowaniu środków publicznych. I tak:

- Instytut Pamięci Narodowej (część 13) udzielił 18 zamówień na kwotę 8.711,1 tys. zł gospodarstwu pomocniczemu jednostek organizacyjnych więziennictwa bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych; NIK oceniła, że nadmierne i niewłaściwe wykorzystywanie możliwości udzielenia jednostkom zamówień bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych prowadzi do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, przy braku pozytywnych efektów społecznych; kontrola wybranych 6 z 18 zamówień zrealizowanych przez gospodarstwa pomocnicze jednostek organizacyjnych więziennictwa na kwotę 3.988,8 tys. zł wykazała, że w trzech przypadkach gospodarstwa te zleciły zakup sprzętu i wyposażenia innym podwykonawcom, uzyskując marżę z tytułu pośrednictwa w kwocie 32,5 tys. zł (łącznie wartość niegospodarnych zleceń wynosiła 503 tys. zł); w ocenie NIK kwota ta stanowiła zbędne koszty zakupów i była wydatkiem niegospodarnym i niecelowym,
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (część 31 – Praca) zakupiło kabinę dla palaczy od Wielobranżowego Gospodarstwa Pomocniczego, Stacji Obsługi Samochodów przy Areszcie Śledczym; kwota, którą MPiPS zapłaciło za pośrednictwo była o 11,4 tys. zł wyższa niż kwota zapłacona przez Gospodarstwo firmie realizującej dostawę,
- Ministerstwo Sprawiedliwości i Centralny Zarząd Służby Więziennej (część 37 – Sprawiedliwość) powierzyły gospodarstwu pomocniczemu funkcjonującemu przy jednostkach organizacyjnych resortu sprawiedliwości wykonanie robót i dostaw (na łączną kwotę 3.408,5 tys. zł); stwierdzono nieprawidłowości polegające na niecelowym (4 przypadki), jak również i niegospodarnym (2 przypadki) wydatkowaniu środków; jednostki te wykonanie prac zleciły podwykonawcom za kwoty niższe od uzyskanych od Ministerstwa.

Ponadto niegospodarnym i niecelowym działaniem było dokonanie przez Ministerstwo Obrony Narodowej (część 29) przedpłaty w wysokości 1,7 mln zł dla Stoczni Północnej SA przez Dowódcę Marynarki Wojennej w sytuacji, gdy Stocznia nie posiadała wymaganego świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego do przeprowadzenia modernizacji okrętu „Kontradmiral X. Czernicki”.

Spośród 72 części budżetowych, w 35 częściach, tj. 48,6%, wydatki majątkowe na łączną kwotę 1.345,5 mln zł (12,2% wydatków majątkowych ogółem) zostały zgłoszone do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2006 r. W porównaniu do 2005 r. nastąpił wzrost o 12,7% wydatków zgłoszonych do wydatków niewygasających. Największy udział wydatków niewygasających do wydatków majątkowych ogółem w danej części wystąpił w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP (84,8%), części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa (80,9%), części 27 – Informatyzacja (76,9%), części 17 – Administracja publiczna (71,7%) i w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny (71,1%).

W ocenie NIK planowanie wydatków inwestycyjnych przez poszczególnych dysponentów części budżetowych wymaga doskonalenia, a przenoszenie znacznych kwot wydatków do wykorzystania w na-

stępnym roku (w 2005 r. – 1.193,6 mln zł, a w 2006 r. – 1.345,5 mln zł) nadal świadczy o braku realizacji wniosku dotyczącego ograniczenia wydatków niewygasających do niezbędnego minimum.

Inwestycje finansowane ze środków publicznych

W ustawie budżetowej na 2006 r. (załącznik nr 6) przewidziano realizację 9 inwestycji wieloletnich finansowanych z budżetu państwa⁸⁹, na realizację których zaplanowano środki finansowe z budżetu państwa w wysokości 530,9 mln zł. W trakcie roku planowane wydatki zmniejszono do kwoty 462,1 mln zł, tj. o 13%. Wydatki na te cele zrealizowano w kwocie 457,6 mln zł, w tym kwotę 170,6 mln zł, tj. 37,3% przeniesiono na wydatki niewygasające roku 2006 r. Nie wliczając wydatków, które nie wygasły w 2006 r. na inwestycje wieloletnie wydatkowano 287,0 mln zł, tj. 62,1% planu po zmianach.

W 2006 r. zaplanowano finansowanie 25 inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich z dotacji budżetu państwa w kwocie 256,4 mln zł. Na sfinansowanie inwestycji wieloletnich objętych kontraktami wojewódzkimi wydatkowano 256,4 mln zł, tj. 100% planu, z tego 26,1 mln zł, tj. 11,3% planu zgłoszono do wydatków niewygasających w 2006 r. Nie wliczając wydatków, które nie wygasły w 2006 r. na inwestycje wieloletnie wydatkowano 230,3 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała 21 inwestycji, z tego 5 inwestycji ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, 4 inwestycje realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich, 5 inwestycji budowy obiektów sportowych (finansowane z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej), 4 inwestycje służby zdrowia (finansowane przez Akademie Medyczne i starostwo powiatowe) oraz 2 inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej (finansowane z Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Phare) i jedną kolejową (finansowaną z budżetu państwa). Kontrolą objęto inwestycje, które dotychczas nie były kontrolowane lub były kontrolowane przed 2005 r., a także inwestycje o szczególnym znaczeniu dla sportu. Ponadto przeprowadzono kontrolę sprawdzającą dla jednej inwestycji drogowej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację w 2006 r. inwestycji wieloletnich, ustalonych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, w zakresie infrastruktury drogowej i kolejowej, a także inwestycję drogową finansowaną ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

W dwóch skontrolowanych inwestycjach drogowych realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu stwierdzono, że Inwestor budowy obwodnicy Wrocławia A-8 nie posiadał zaakceptowanych zmian w programie inwestycji przez dysponenta części budżetowej, aktualnej wartości kosztorysowej oraz kompletnej dokumentacji technicznej. Zakończona inwestycja pn. „Przebudowa, modernizacja autostrady A-4 Wrocław - Krzywa” finansowana między innymi ze środków Krajowego Funduszu Drogowego nie spełniała wymogów techniczno-budowlanych. Ustalono, że inwestor nie dokonał rzetelnego sprawdzenia dokumentacji projektowej pod względem zachowania wymaganej skrajni pionowej⁹⁰, przed przekazaniem wykonawcy, co rzutowało na parametry przebudowanej i zmodernizowanej autostrady. Zaniżenie skrajni stwierdzono przy 5 z 59 wiaduktów. W dwóch

89 Inwestycje wieloletnie są to inwestycje finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa, których okres realizacji przekracza rok budżetowy, a wartość kosztorysowa jest wyższa od kwoty 300.000 tys. zł.

90 Skrajnia pionowa – wolna przestrzeń nad każdą jezdnią autostrady, pasem awaryjnym i częścią gruntowego pobocza oraz nad przylegającą do jezdnii częścią pasa dzielącego, przeznaczona dla pojazdów samochodowych.

przypadkach inwestor (PKP Polskie Linie Kolejowe SA) zaplanował do realizacji inwestycje finansowane ze środków z budżetu państwa, nie posiadając prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, na których przewidziano w 2006 r. realizację robót budowlanych. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹¹. Nie rozpoczęto postępowania o nabycie nieruchomości dla modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia (58 ha) oraz dla modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap II odcinek Wrocław – Rawicz.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie budowę obiektów sportowych finansowanych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w 2006 r. Niewłaściwe było przygotowanie i prowadzenie czterech z pięciu skontrolowanych inwestycji. Wady dokumentacji projektowej doprowadziły do wstrzymania robót na budowie hali sportowo-widowskiej w Gdyni, a na budowie hali wielofunkcyjnej w Łodzi do powstania zagrożenia dla sąsiadujących obiektów i wstrzymania części robót budowlanych. Przyjęcie niewłaściwych założeń projektowych w zakresie rozpoznania geologicznego gruntu dla modernizowanej i przebudowywanej skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince doprowadziło w sierpniu 2006 r. do obsunięcia mas ziemnych na części zeskoku. Ponadto stwierdzono, że wbrew zapisom art. 42 w związku z art. 12 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, inwestor (Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie, Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku), w styczniu 2005 r. nie zapewnił objęcia funkcji kierownika budowy skoczni narciarskiej przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

Inwestycje z zakresu służby zdrowia realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich oraz finansowane ze środków budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego przygotowania inwestycji, nieterminowej ich realizacji, niegospodarnego wydatkowania środków publicznych oraz nieprzestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane i ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Dysponenci części budżetowych przyznali i przekazywali dotacje celowe na inwestycje wieloletnie pomimo tego, że inwestorzy nie określili wartości kosztorysowej inwestycji zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa i nie podali danych o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f ww. rozporządzenia. Na przykład Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie – inwestor budowy nowej siedziby Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim – zgłosił Ministrowi Zdrowia inwestycję do finansowania ze środków z budżetu państwa, bez określenia wartości kosztorysowej (przyjęto wartość szacunkową zawartą w memorandum złożonym przez Uniwersytet), a także nie podał wielkości udziału własnego i środków z innych źródeł. W 2006 r. z kwoty 600 tys. zł przyznanej przez Ministra Zdrowia, wydatkowano tylko 10,7 tys. zł na wykonanie map do celów projektowych, co stanowiło 1,8% zaplanowanych nakładów. Niewydatkowaną kwotę 589,3 tys. zł ujęto w wykazie środków niewygasających.

Niepełne wykonanie planu nakładów na 2006 r. stwierdzono w 12 inwestycjach na 21 skontrolowanych. Niski stopień wykorzystania zaplanowanych środków finansowych spowodowany był między

⁹¹ Od dnia 1 lipca 2006 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa DzU nr 120, poz. 831.

innymi nieprawidłowym przygotowaniem inwestycji oraz brakiem rzetelnych analiz, wykonanych przez inwestorów w zakresie możliwości realizacji zaplanowanych prac.

Stwierdzono, że inwestorzy 8 inwestycji, na 21 skontrolowanych, nie byli przygotowani do realizacji inwestycji, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa. Inwestorzy nie posiadali kompletnych i aktualnych programów inwestycji, zaakceptowanych przez dysponentów części budżetowych. W szczególności w programach inwestycji nie ujęto zaktualizowanych wartości kosztorysowych inwestycji, docelowych zakresów rzeczowych, nie określono środków ze wszystkich źródeł finansowania, a także brak było dokumentów stwierdzających prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, co było niezgodne z § 6 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. Na przykład: wartość kosztorysowa inwestycji „Modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia, etap II” (inwestor PKP Polskie Linie Kolejowe SA) została przyjęta do ustawy budżetowej na 2006 r. na podstawie wartości kosztorysowej określonej w cenach z 2003 r. i nie uwzględniała przewidywanego wzrostu kosztów inwestycji o ok. 50%.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono błędy i braki w opracowanej i przekazanej do realizacji dokumentacji projektowej 7 inwestycji, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej przez inwestorów przed przekazaniem jej wykonawcom. Brak lub nieprawidłowe prowadzenie dzienników budowy stwierdzono w realizacji 5 inwestycji. Osoby, którym powierzono sprawowanie funkcji kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego nie dokonywały wpisów dotyczących przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Było to niezgodne z art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane i § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁹².

Nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli przy realizacji 21 inwestycji finansowanych ze środków publicznych świadczą o tym, że nie nastąpiła istotna poprawa w realizacji procesów inwestycyjnych. Inwestycje, tak jak w poprzednich latach, były niewłaściwie przygotowane i realizowane z naruszeniem kryteriów gospodarności, rzetelności i legalności. Świadczy to o niewystarczającym nadzorze dysponentów części budżetowych i inwestorów nad efektywnym wydatkowaniem środków finansowych.

7.4. Wydatki na obsługę długu publicznego

Wydatki budżetu państwa na obsługę długu publicznego w 2006 r. wyniosły 27.849,6 mln zł⁹³ i były o 2.873,4 mln zł (tj. o 11,5%) wyższe niż w roku poprzednim. Wzrost ten nastąpił zarówno w wyniku wzrostu kosztów obsługi długu krajowego o 2.054,7 mln zł (o 9,7%), jak i długu zagranicznego o 818,7 mln zł (o 22,2%). Zwiększenie kosztów było efektem wzrostu zadłużenia, jaki miał miejsce w 2006 r. i w latach poprzednich⁹⁴. Dlatego, pomimo spadku stóp procentowych na rynku krajowym oraz umocnienia złotego w stosunku do walut obcych, udział wydatków z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu

92 DzU nr 108, poz. 953 ze zm.

93 Wraz z wypłatami z tytułu poręczeń i gwarancji oraz wydatkami na sfinansowanie kosztów emisji spw.

94 Informacje na temat zadłużenia Skarbu Państwa zostały przedstawione w rozdziale 12 analizy.

Państwa w wydatkach ogółem budżetu państwa drugi rok z rzędu wzrósł o 0,5 punktu procentowego. W 2006 r. kształtował się na poziomie 12,5%, tj. o 0,2 punktu procentowego wyższym niż średnia z poprzednich pięciu lat (2001–2005). Na obsługę długu w 2006 r. przeznaczono 14,1% dochodów budżetu państwa.

Obsługa zarówno długu krajowego, jak i zagranicznego była w 2006 r. dokonywana w wysokościach i terminach, wynikających z listów emisyjnych i umów, stanowiących źródło zobowiązań.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na obsługę długu krajowego w wysokości 22.900,1 mln zł zostały w trakcie 2006 r. zwiększone o 448 mln zł (o 2,0%) do wysokości 23.348,8 mln zł. Środki na zwiększenie wydatków zostały przeniesione z części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego. Było to zgodne z upoważnieniem zawartym w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zrealizowane wydatki wyniosły 23.341,2 mln zł, tj. 100,0% budżetu po zmianach. W strukturze wydatków 99,6% stanowiły koszty obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych, na które złożyły się wydatki z tytułu zapłaty odsetek i dyskonta, wydatki na sfinansowanie emisji skarbowych papierów wartościowych oraz rozliczenia operacji na instrumentach pochodnych. Pozostałą część (0,4%) stanowiły wydatki z tytułu poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa.

Wydatki na zapłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych w 2006 r. wyniosły 23.049,8 mln zł i były o 2.065,7 mln zł, tj. 9,8% wyższe niż w 2005 r. Wzrosły wydatki na obsługę obligacji hurtowych o 3.777,0 mln zł i obligacji detalicznych o 120,9 mln zł. Obniżeniu uległy natomiast wydatki na obsługę bonów skarbowych i obligacji nierynkowych łącznie o 1.832,2 mln zł. Wielkość wydatków poniesionych w związku z obsługą poszczególnych instrumentów przedstawia tabela 28.

Tabela 28. Wydatki na obsługę skarbowych papierów wartościowych w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	Wykonanie 2005	2006		4-2	4:2	4:3
		Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%%	
1	2	3	4	5	6	7
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, w tym:	20.984,1	23.051,3	23.049,8	2.065,7	109,8	100,0
bony skarbowe	2.940,1	1.227,9	1.227,9	-1.712,2	58,2	100,0
obligacje hurtowe	16.936,6	20.714,4	20.713,6	3.777,0	122,3	100,0
obligacje detaliczne	975,0	1.096,7	1.095,9	120,9	112,4	100,0
obligacje nierynkowe	132,5	12,4	12,3	-120,2	9,3	99,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wzrost wydatków z tytułu obsługi obligacji hurtowych wynikał przede wszystkim z wykupu wyemitowanych w 2004 r. obligacji dwuletnich, charakteryzujących się wysokim dyskontem, kosztów obsługi nowowyemitowanych obligacji dziesięcioletnich o stałym oprocentowaniu oraz rozliczeń w związku z operacjami zamiany obligacji o terminach wykupu przypadających na 2007 r. na obligacje o dłuższym terminie spłaty.

Niższe niż w 2005 r. wydatki na obsługę bonów skarbowych i obligacji nierynkowych były efektem ograniczenia zadłużenia w tych instrumentach oraz obniżenia ich rentowności, postępującego za spadkiem stóp procentowych NBP w 2005 r. (w przypadku bonów skarbowych) i w 2006 r. (w przypadku obligacji nierynkowych).

Plan wydatków z tytułu spłaty w 2006 r. poręczonych przez Skarb Państwa zobowiązań został ustalony w wysokości 430,0 mln zł i wykonany zaledwie w 21,2% (91,3 mln zł). Niskie wykonanie planu miało miejsce także w latach poprzednich⁹⁵. NIK sformułowała wniosek do Ministra Finansów o rozważenie zmiany dotychczasowego sposobu planowania wydatków na spłatę poręczonych i gwarantowanych zobowiązań w celu ograniczenia rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem tych wydatków.

W 2006 r. poniesione zostały wydatki na spłaty poręczonych zobowiązań Laboratorium Frakcjonowania Osocza – 60,9 mln zł, Agencji Rynku Rolnego – 16 mln zł oraz spółdzielni mieszkaniowych – 14,5 mln zł. NIK nie wniosła zastrzeżeń do wypłaty poręczeń i gwarancji. Przeprowadzone w latach 2005–2006 kontrole NIK stwierdziły, że Minister Finansów w 1997 r. w sposób nielegalny, niegospodarny, niecelowy i nierzetelny udzielił w imieniu Skarbu Państwa poręczenia – w kwocie 25,9 mln dolarów amerykańskich – spłaty kredytu udzielonego dla LFO przez konsorcjum banków. W ocenie NIK, umowa kredytu udzielonego LFO wygasła z dniem 28 lutego 1998 r. Przyczyną wygaśnięcia umowy było niedostarczenie przez kredytobiorcę dokumentów wymaganych do uruchomienia kredytu. W związku z brakiem postępów w budowie zakładu, Minister Finansów podejmował działania w celu ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa. Ze względu na charakter umowy poręczenia, tj. brak możliwości uwolnienia się poręczyciela od odpowiedzialności, działania te były nieskuteczne⁹⁶. Wydatki poniesione w 2006 r. w związku z poręczeniem za zobowiązanie LFO były efektem egzekucji komorniczej, przeprowadzonej wobec Skarbu Państwa.

Minister Finansów zrealizował wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 r. o podjęcie we współpracy z podmiotami sektora finansów publicznych, korzystających z poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa działań, które pozwolą na wyeliminowanie przypadków ponoszenia podwyższonych odsetek w okresie uruchamiania poręczenia przez Skarb Państwa po upływie terminu wymagalności zobowiązania.

Zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2006 r. wynosiły 32.255,1 mln zł i w porównaniu z 2005 r. uległy zwiększeniu o 612,5 mln zł, tj. o 1,9%. Na wzrost stanu potencjalnych zobowiązań wpłynęły przede wszystkim udzielone przez Skarb Państwa nowe gwarancje spłaty kredytów w kwocie 3.034,8 mln zł, natomiast na jego zmniejszenie spłaty kredytów i saldo zmian kursów walut, razem w kwocie 2.422,3 mln zł.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

Na obsługę zadłużenia zagranicznego w ustawie budżetowej na rok 2006 zaplanowano wydatki w wysokości 4.866,3 mln zł. W ciągu roku budżetowego wydatki te zostały zwiększone o 143,1 mln zł, a następnie zmniejszone o 448 mln zł do 4.561,4 mln zł.

⁹⁵ W 2004 r. wyniosło 2,4% planu, a w 2005 r. 59% planu.

⁹⁶ Informacja o wynikach kontroli zasadności udzielenia i realizacji poręczenia ze środków budżetu państwa spłaty kredytu na budowę wytwórni preparatów osoczopochodnych przez Laboratorium Frakcjonowania Osocza Sp. z o.o. w Mielcu (nr ewid. 7/2007/I05014/I05017/I06023/LRZ).

Wydatki budżetu państwa

Zwiększenie wydatków związane było z przekazaniem z części 83 – Rezerwy celowe (pozycja 23) środków na realizację programu wieloletniego wyposażenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe.

Podstawę decyzji o zmniejszeniu wydatków stanowiły analizy wskazujące na niższe od planowanego wykonanie wydatków w części 78 budżetu państwa, zarówno wskutek działań Ministra Finansów, jak i korzystnego kształtowania się czynników zewnętrznych. Dokonany przez Ministra Finansów przedterminowy wykup relatywnie wysoko oprocentowanych obligacji Brady’ego, niższe wykorzystanie kredytów oferowanych przez międzynarodowe instytucje finansowe⁹⁷, niższe koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz ukształtowanie korzystniejszej niż zakładano struktury walutowej i czasowej emisji papierów wartościowych⁹⁸ spowodowało obniżenie wydatków o około 400 mln zł.

Do czynników zewnętrznych, które miały wpływ na niższe wykonanie wydatków o około 200 mln zł należało umocnienie złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego.

Łączne wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w 2006 r. wyniosły 4.508,4 mln zł, tj. 98,8% planu po zmianach. Były one o 818,7 mln zł, tj. o 22,2% wyższe niż w 2005 r. Kształtowanie się podstawowych pozycji wydatków z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2005–2006

Tytuł	Wyko- nanie 2005	2006			5:2	5:3	5:4
		Ustawa	Plan po zmianach	Wykona- nie			
		mln zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
Obsługa zadłużenia zagranicznego	3.689,7	4.866,3	4.561,4	4.508,4	122,2	92,6	98,8
Odsetki i opłaty od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz odsetki i dyskonto od obligacji skarbowych RP wyemitowanych za granicą i odsetki od obligacji Brady’ego, w tym:	3.535,5	4.652,4	4.366,9	4.365,5	123,5	93,8	100,0
KREDYTY:	1.292,5	912,9	835,0	834,1	64,5	91,4	99,9
– Klub Paryski	718,5	171,3	147,5	146,9	20,4	85,7	99,6
– Europejski Bank Inwestycyjny	364,7	466,4	454,1	454,1	124,5	97,4	100,0
– Bank Światowy	123,6	187,2	159,7	159,6	129,1	85,3	100,0
– Bank Rozwoju Rady Europy	61,3	63,7	59,5	59,4	97,0	93,5	99,9
– Inne kredyty	24,4	24,3	14,2	14,1	57,8	58,0	99,2
OBLIGACJE:	2.243,0	3.739,5	3.531,9	3.531,4	157,4	94,4	100,0
– Obligacje skarbowe RP wyemitowane za granicę	2.077,4	3.566,9	3.386,7	3.386,5	163,0	94,9	100,0
– Obligacje Brady’ego	165,6	172,7	145,2	144,9	87,5	83,9	99,8
Wydatki na sfinansowanie kosztów emisji spw oraz innych kosztów i prowizji	104,1	122,0	31,0	29,0	27,8	23,7	93,5
Wydatki związane z zakupem samolotu wielozadaniowego	29,8	0	143,1	94,9	318,6	-	66,3
Rozliczenia z tytułu gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	20,3	91,9	20,4	19,0	93,9	20,7	93,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

97 Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Rozwoju Rady Europy.

98 Plan zakładał obsługę już w 2006 r. nowych emisji zagranicznych obligacji o wartości 65,5 mln USD i 0,55 mld JPY (około 230 mln zł). Obsługa tych obligacji będzie miała miejsce począwszy od 2007 r.

Wydatki na obsługę zadłużenia były dokonywane terminowo, w wysokościach wynikających z umów kredytowych, listów emisyjnych obligacji, umów w ramach Klubu Paryskiego oraz umów gwarancji spłaty kredytów zagranicznych.

8. Deficyt budżetu państwa

8.1. Deficyt budżetu państwa i pozostałe potrzeby pożyczkowe

Deficyt budżetu państwa w 2006 r. wyniósł 25,1 mld zł i był niższy od limitu określonego ustawą budżetową o 5,5 mld zł. Zrealizowanie niższego deficytu było wynikiem wyższych o 2,4 mld zł dochodów budżetu państwa oraz niższych o 3,1 mld zł wydatków budżetowych.

Zestawienie dochodów i wydatków oraz deficytu budżetu państwa w latach 2004–2006 prezentuje tabela 30.

Tabela 30. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w latach 2004–2006

1	Wykonanie 2004	Wykonanie 2005	Plan 2006	Wykonanie 2006	4:3	5:3	5:4
	mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody	156.281	179.772	195.282	197.640	108,6	109,9	101,2
Wydatki	197.698	208.133	225.829	222.703	108,5	107,0	98,6
Deficyt	41.417	28.361	30.547	25.063	107,7	88,4	82,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2006 r. utrzymana została tendencja obniżania się relacji deficytu budżetu państwa do PKB. W 2004 r. wyniosła ona 4,5%, w 2005 – 2,9%, a w 2006 – 2,4%.

Na wysokość deficytu, oprócz stopnia realizacji planu dochodów i wydatków, wpływają również inne czynniki, zaburzające przejrzystość obrazu wykonania budżetu państwa. Przede wszystkim jest to, przyjęty w 2004 r., sposób ujęcia kosztów finansowania reformy ubezpieczeń społecznych. Środki dla ZUS na refundację składek przekazywanych do OFE traktowane są jako rozchody finansowane wpływami z prywatyzacji⁹⁹ i w związku z tym nie powiększają deficytu. W 2006 r. wyniosły one 14,9 mld zł, co stanowiło 59% rocznego deficytu. Deficyt budżetu państwa z uwzględnieniem środków przekazanych do ZUS wyniósłby 40,0 mld zł, tj. 3,8% w stosunku do PKB. W 2004 r. relacja ta wynosiła 5,6%, a w 2005 r. 4,2%. Uwzględnienie tego transferu w deficycie budżetu państwa zbliżyłoby jego wysokość do wyniku wyliczanego przy zastosowaniu metodologii Unii Europejskiej¹⁰⁰.

Stopień pokrycia potrzeb pożyczkowych wynikających z finansowania kosztów reformy ubezpieczeń społecznych przychodami z prywatyzacji systematycznie maleje. O ile w 2004 r. przychody z prywatyzacji stanowiły 96,6% środków przekazanych do ZUS, w 2005 r. 30,6%, a w 2006 r. już tylko 4,2%. Z kwoty uzyskanej w 2006 r., po dokonaniu ustawowych odpisów na cele wskazane w ustawie

99 Wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa.

100 Deficyt liczony zgodnie z metodologią unijną (ESA'95), przy uwzględnieniu kwoty rzeczywistych transferów do FUS, wyniósłby 39,9 mld zł (3,8% PKB). Pozostałe różnice w stosunku do deficytu wyliczanego metodą kasową wynikają w szczególności z odliczenia dochodów osiągniętych z tytułu przeszacowania wartości majątku (część wpłaty zysku z NBP) oraz z dostosowań do układu memoriałowego między innymi w zakresie kosztów obsługi długu, podatków i innych dochodów. Wynik budżetu państwa liczony według zasad ESA'95 nie jest wielkością prezentowaną przez Eurostat, nie jest więc możliwe dokonanie porównań międzynarodowych tego wyniku.

o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw, na finansowanie reformy ubezpieczeń społecznych przeznaczono 0,4 mld zł. Pozostała kwota 14,5 mld zł została sfinansowana przez zaciągnięcie długu Skarbu Państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podważa to zasadność przyjętego rozwiązania.

Minister Finansów zrealizował przychody budżetowe zapewniające utrzymanie w ciągu roku płynności budżetu państwa oraz prowadzenie pełnej i terminowej obsługi zobowiązań Skarbu Państwa.

W ogólnej kwocie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które zamknęły się kwotą 152,6 mld zł, deficyt stanowił 16,4%. Faktyczne potrzeby pożyczkowe okazały się niższe od planowanych o 112,7 mld zł, tj. o 42,5%. Było to przede wszystkim wynikiem niższych niż planowano potrzeb związanych z finansowaniem:

- rozchodów zagranicznych o 75,5 mld zł,
- rozchodów krajowych o 38,9 mld zł,
- deficytu budżetowego o 5,5 mld zł.

Rozchody zagraniczne planowane w kwocie 102,5 mld zł zrealizowano w 26,4% (27,1 mld zł). Mniejsze od planowanych były przede wszystkim rozchody związane z przekazaniem środków na rachunek walutowy Ministerstwa Finansów w NBP – o 42,3 mld zł oraz rozchody na przedterminową spłatę zobowiązań zagranicznych – o 23,8 mld zł. Realizacja niższych od planu rozchodów w tych pozycjach nie powodowała negatywnych skutków dla budżetu państwa, bowiem rozchody te mają charakter fakultatywny, zależny od możliwości i opłacalności przeprowadzenia różnych operacji, związanych na przykład z przedterminową spłatą zadłużenia.

Rozchody krajowe zaplanowane w kwocie 135,2 mld zł wykonano w 71,3% (96,4 mld zł). Niższa realizacja prognozowanych rozchodów była przede wszystkim, podobnie jak w latach poprzednich, efektem ujęcia w pozycji *Pozostałe przychody i rozchody rezerwy środków* w kwocie 50 mld zł na sfinansowanie potrzeb o charakterze fakultatywnym. Ponadto nie zostały udzielone planowane w ustawie budżetowej pożyczki dla Funduszu Rekompensacyjnego, KUKE SA oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W niskim stopniu wykorzystane zostały także środki na pożyczki dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek badawczo-rozwojowych. W czerwcu 2006 r. znowelizowana została ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej¹⁰¹ w celu zwiększenia efektywności procesów restrukturyzacji finansowej i stworzenia możliwości pełnego wykorzystania limitu pożyczek na lata 2005-2006 w wysokości 2,2 mld zł. W 2006 r. zawarto jednak jedynie 3 umowy pożyczki na łączną kwotę 31 mln zł¹⁰². Łączne wykorzystanie limitu pozostało zatem na poziomie 1,6 mld zł.

Pomimo, iż łączny limit rozchodów określony w art. 2 ustawy budżetowej nie został przekroczony, wyższe niż zaplanowano rozchody zostały zrealizowane w niektórych pozycjach wymienionych w załączniku nr 3 do tej ustawy. Dotyczyło to rozchodów z tytułu:

- wykupu skarbowych papierów wartościowych wyższego od planu o 9,4 mld zł (o 12,2%),
- finansowania reformy ubezpieczeń społecznych wyższego o 2,2 mld zł (o 16,9%),

¹⁰¹ DzU nr 78, poz. 684 ze zm.

¹⁰² W 2006 r. wypłacono pożyczki w kwocie 341,6 mln zł, co po pomniejszeniu o kwotę zwrotów dokonanych na rachunek w tym samym roku (29,5 mln zł) stanowiło rozchody w kwocie 312,1 mln zł.

- środków przechodzących wyższych o 2,9 mld zł (o 58,7%),
- zwrotu środków z funduszy strukturalnych o 0,3 mld zł (o 24,4%).

Art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że ujęte w ustawie budżetowej rozchody stanowią nieprzekraczalny limit.

Zdaniem NIK przepisy ustawy o finansach publicznych ani ustawy budżetowej na rok 2006 nie dawały Ministrowi Finansów prawa do zwiększenia tych rozchodów powyżej limitu określonego w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej¹⁰³. Z drugiej strony jednak należy rozważyć, że art. 52 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁰⁴ nakłada na Ministra Finansów obowiązek przekazania środków rekompensujących dla ZUS kwoty składek przekazanych do OFE w ciągu 3 dni od dnia przedstawienia wniosku przez ZUS. Wykonanie tego obowiązku w 2006 r. nie byłoby możliwe bez przekroczenia rozchodów w pozycji stanowiącej rekompensatę składek do OFE lub zmiany ustawy budżetowej. NIK nie kwestionuje potrzeby zapewnienia elastyczności w zarządzaniu długiem publicznym i płynnością budżetu państwa. Do rozważenia pozostaje jaki jest niezbędny zakres tej elastyczności oraz odpowiednie upoważnienie w przepisach prawnych.

8.2. Finansowanie krajowe

Źródłem finansowania deficytu budżetowego i ujemnych sald przychodów z prywatyzacji oraz prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej w 2006 r. było:

- saldo finansowania krajowego, które wyniosło 35.297,4 mln zł i było o 14.674,9 mln zł (o 71%) wyższe od planowanego,
- saldo finansowania zagranicznego w kwocie 6.905,2 mln zł, tj. o 13.591,5 mln zł (o 66%) niższe od planowanego.

Zrealizowana struktura finansowania potrzeb pożyczkowych była odmienna od zakładanej w ustawie budżetowej. Jej zmiana była uzasadniona rachunkiem ekonomicznym oraz oceną ryzyka, szczególnie ryzyka kursowego. Nastąpiła ona w warunkach rosnących stóp procentowych na rynkach zagranicznych oraz aprecjacji złotego, która powodowała spadek wpływów złotych z emisji zagranicznych. Na rynku krajowym występował natomiast duży popyt na obligacje średnio- i długoterminowe, co umożliwiło planowanie znacznych emisji.

Przychody budżetu państwa stanowiły środki pozyskane na rynku krajowym – 131,7 mld zł (74,2%), na rynku zagranicznym – 34,0 mld zł (19,1%), przychody z prywatyzacji – 0,6 mld zł (0,3%) oraz przychody z tytułu prefinansowania 11,3 mld zł (6,4%). Realizację planu przychodów i rozchodów budżetowych prezentują dane zawarte w tabeli 31.

103 Wyraźne upoważnienie dla Ministra Finansów do zmiany rozchodów zostało jedynie sformułowane w art. 45 ust. 2 ustawy budżetowej, w stosunku do rozchodów na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Rozchody te zostały wymienione w załączniku nr 3 oraz szczegółowo w załączniku nr 15. Zostały one wykonane w wysokości 14.008,4 mln zł, tj. o 639,1 mln zł (o 4,8%) wyższej niż określona w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej.

104 j.t. DzU z 2007 r., nr 11, poz. 74.

Deficyt budżetu państwa

Tabela 31. Realizacja planu przychodów i rozchodów w części 98 w 2006 r.

mln zł

Treść	Plan 2006			Wykonanie 2006			Odchylenia od planu (wykonanie-plan)			% wykonania planu (wykonanie/plan)		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Finansowanie deficytu budżetowego	30.546,7	295.801,3	265.254,5	25.063,1	177.620,8	152.557,7	-5.483,6	-118.180,5	-112.696,9	82,0	60,0	57,5
I. Finansowanie ze źródeł krajowych	20.622,4	155.847,5	135.225,0	35.297,4	131.657,5	96.360,1	14.674,9	-24.190,0	-38.864,9	171,2	84,5	71,3
1. Skarbowe papiery wartościowe	23.545,6	100.707,3	77.161,7	40.438,1	127.001,2	86.563,2	16.892,4	26.293,9	9.401,5	171,7	126,1	112,2
1.1. Skarbowe papiery rynkowe	25.510,5	97.347,3	71.836,9	41.753,2	123.100,3	81.347,0	16.242,7	25.752,9	9.510,2	163,7	126,5	113,2
a) Bony skarbowe		22.726,5	22.726,5	1.633,0	28.005,1	26.372,1	1.633,0	5.278,6	3.645,6		123,2	116,0
b) Obligacje rynkowe	25.510,5	74.620,9	49.110,4	40.120,2	95.095,2	54.975,0	14.609,7	20.474,3	5.864,6	157,3	127,4	111,9
- o zmiennym oprocentowaniu	930,5	3.866,7	2.936,2	5.762,2	10.869,1	5.106,9	4.831,7	7.002,4	2.170,7	619,2	281,1	173,9
- o stałym oprocentowaniu	22.515,1	68.689,3	46.174,2	32.638,1	82.506,3	49.868,1	10.123,1	13.817,0	3.693,9	145,0	120,1	108,0
- indeksowane	2.064,9	2.064,9	0	1.719,8	1.719,8		-345,1	-345,1	0	83,3	83,3	
1.2. Obligacje oszczędnościowe	-1.870,0	3.360,0	5.230,0	-1.220,3	3.901,0	5.121,3	649,7	541,0	-108,7	65,3	116,1	97,9
1.3. Obligacje nierynkowe	-94,8		94,8	-94,8		94,8	0,0	0,0	0,0	100,0		100,0
2. Pożyczki krajowe	-1.414,7	415,3	1.830,0	111,2	423,3	312,1	1.525,9	8,0	-1.517,9	-7,9	101,9	17,1
3. Pozostałe przychody i rozchody		50.000,0	50.000,0	-12,8	9,0	21,9	-12,8	-49.991,0	-49.978,1		0,0	0,0
4. Środki z funduszy strukturalnych	-1.252,4		1.252,4	-1.558,5		1.558,5	-306,1	0	306,1	124,4		124,4
5. Środki przechodzące	-256,0	4.724,9	4.980,9	-3.680,5	4.223,9	7.904,4	-3.424,5	-501,0	2.923,5	1.437,6	89,4	158,7
II. Finansowanie ze źródeł zagranicznych	20.496,7	123.041,8	102.545,1	6.905,2	33.998,3	27.093,1	-13.591,5	-89.043,5	-75.452,0	33,7	27,6	26,4
III. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysonowanie, w tym:	-8.615,1	5.500,0	14.115,1	-14.474,1	621,9	15.096,0	-5.859,1	-4.878,1	981,0	168,0	11,3	106,9
- reforma systemu ubezpieczeń społecznych	-12.759,8		12.759,8	-14.920,4		14.920,4	-2.160,6	0	2.160,6	116,9		116,9
IV. Prefinansowanie	-1.957,4	11.412,0	13.369,3	-2.665,3	11.343,1	14.008,4	-707,9	-68,9	639,1	136,2	99,4	104,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przychody na rynku krajowym pozyskane zostały w przeważającej części z emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW). Z tego tytułu osiągnięto wpływy w wysokości 127,0 mld zł. Przewyższały one rozchody na wykup SPW o kwotę 40,4 mld zł. Łącznie ze środkami w wysokości dodatniego salda przychodów i rozchodów zagranicznych pozwoliło to na sfinansowanie deficytu, części refundacji składek do OFE niezajdujących pokrycia w przychodach z prywatyzacji, zwrotu pozostałej do rozliczenia zaliczki z funduszy strukturalnych oraz na zgromadzenie środków przechodzących na 2007 r.

Emisja SPW w 2006 r. odbiegała od planu z uwagi na zmiany struktury finansowania potrzeb pożyczkowych, zmniejszającej skalę finansowania zagranicznego, a zwiększającej finansowanie na rynku krajowym. W strukturze przychodów ze sprzedaży SPW na przetargach dominowały obligacje zerokuponowe (25,9 mld zł) i obligacje pięcioletnie o stałym oprocentowaniu (20,7 mld zł). Po uwzględnieniu przetargów zamiany¹⁰⁵, największym źródłem przychodów były obligacje pięcioletnie stałoprocentowe (32,5 mld zł), obligacje zerokuponowe (26,0 mld zł) i dziesięcioletnie o stałym oprocentowaniu (17,0 mld zł). Przychody z emisji bonów skarbowych wyniosły 28 mld zł. Pomimo założenia, że dług nie będzie generowany w bonach skarbowych (SPW o najkrótszym terminie zapadalności), zadłużenie Skarbu Państwa w tym segmencie, wzrosło o 1,4 mld zł, na skutek emisji bonów niestandardowych, stanowiących instrument zarządzania płynnością. NIK nie kwestionuje zasadności tych emisji.

8.3. Finansowanie zagraniczne

Przychody zagraniczne w 2006 r. wyniosły 34,0 mld zł i pochodziły głównie:

- ze zwrotu środków z rachunku walutowego w kwocie 17,0 mld zł, co stanowiło 50,0% przychodów zagranicznych,
- z wpływów z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym, w kwocie 13,6 mld zł (40,0% przychodów zagranicznych),
- z przychodów z tytułu zaciągniętych przez Skarb Państwa kredytów zagranicznych w międzynarodowych instytucjach finansowych uzyskane w 2006 r. w kwocie 3,0 mld zł, (8,8% przychodów zagranicznych).

Rozchody zagraniczne budżetu państwa w kwocie 27,1 mld zł to przede wszystkim:

- środki przekazane na zasilenie rachunku walutowego (lokaty) – 14,5 mld zł, stanowiące 53,5% rozchodów zagranicznych ogółem,
- terminowe spłaty zadłużenia – 9,0 mld zł (33,2% rozchodów),
- przedterminowe spłaty zadłużenia zagranicznego – 3,0 mld zł (11,1% rozchodów).

W lutym 2006 r. Minister Finansów dokonał emisji obligacji nominowanych w EUR o wartości 3 mld, co pozwoliło zgromadzić środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych w walutach obcych praktycznie na cały 2006 r. Emisja ta dokonana była przy wykorzystaniu niskich stóp procentowych na początku 2006 r. (rentowność tych obligacji w dniu emisji wynosiła 3,70% przy średniej rentowności podobnych obligacji w okresie od emisji do końca 2006 r. – 4,19%)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Na przetargu zamiany, wydano obligacje o łącznej wartości (według kapitału), stanowiącej 21,3% przychodów ze sprzedaży SPW.

¹⁰⁶ Dla porównania średnie oprocentowanie środków w EUR zgromadzonych na rachunku walutowym MF w NBP wynosiło 2,8% (a'vista), a lokaty utworzone ze środków z przedmiotowej emisji były oprocentowane od 2,38% w lutym 2006 r. do 3,56% w grudniu 2006 r.

8.4. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie

Przychody z prywatyzacji w 2006 r. zaplanowano w wysokości 5.500 mln zł. Zakładano, że odpisy na fundusze celowe wyniosą 1.240 mln zł, a 4.144,7 mln zł przeznaczone zostanie na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz na restrukturyzację przemysłu potencjału obronnego i modernizację sił zbrojnych – 115,3 mln zł. Oznaczało to zaplanowany niedobór środków na reformę systemu ubezpieczeń społecznych w wysokości (8.614,3 mln zł), który miał zostać pokryty emisją skarbowych papierów wartościowych.

Zrealizowane przychody z prywatyzacji wyniosły 621,9 mln zł i stanowiły zaledwie 11,3% kwoty określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do przychodów zrealizowanych w 2005 r. nastąpiło ograniczenie wpływów o 83,8%. Po uwzględnieniu obligatoryjnych odpisów w kwocie 166,7 mln zł, do przychodów budżetu państwa zaliczono kwotę 455,2 mln zł w całości przeznaczoną na reformę ubezpieczeń społecznych. Łącznie w 2006 r. na tę reformę przekazano środki budżetowe w kwocie 14.920,0 mln zł. Rozchody z tego tytułu przekroczyły o 2.160 mln zł rozchody zaplanowane w ustawie budżetowej. Kwotę 14.474,8 mln zł na finansowanie tych rozchodów pozyskano poprzez emisje skarbowych papierów wartościowych.

Z tytułu prywatyzacji pośredniej¹⁰⁷ w 2006 r. uzyskano przychody w wysokości 268,8 mln zł, tj. 5,1% planu. Przychody te zostały nierzetelnie zaplanowane, zarówno pod względem wartości, jak i w układzie rzeczowym. Brak było realnych podstaw do przyjęcia planu przychodów z prywatyzacji pośredniej na poziomie 5.300 mln zł. Źródło przyjętej wielkości planowanych przychodów z prywatyzacji pośredniej w 2006 r. stanowić miały wpływy między innymi ze sprzedaży akcji/udziałów 110 imiennie wymienionych podmiotów. W rzeczywistości spośród 90 podmiotów, których akcje zbyto tylko 11 ujętych było w planach uzyskania przychodów. Stan zaawansowania procesów przygotowania transakcji w odniesieniu do części podmiotów uniemożliwiał ich realizację w 2006 r., a tym samym nie uzasadniał uwzględniania ich w planie przychodów tego roku. Dla podmiotów, w których sprzedaż akcji winna być poprzedzona aktualizacją analiz przedprywatyzacyjnych, do końca 2005 r. nie podjęto wyboru doradcy prywatyzacyjnego. Nieuzasadnione było przyjęcie do planu przychodów 2006 r., sprzedaży akcji podmiotów, których zgodnie z programem rządowym, prywatyzacja winna być poprzedzona konsolidacją lub zmianą strategii.

Niewykonanie przychodów z prywatyzacji było także wynikiem zmiany polityki rządu wobec sektora elektroenergetycznego, zakładającej jego konsolidację. W tej sytuacji Minister Skarbu Państwa odstąpił od rokowań w sprawie sprzedaży akcji czterech spółek elektroenergetycznych, a także zrezygnował z prywatyzacji niektórych innych podmiotów, w tym dwóch spółek sektora chemii ciężkiej. Koszt wykonania analiz przedprywatyzacyjnych spółek, od prywatyzacji których w 2006 r. odstąpiono wyniósł łącznie 6,4 mln zł.

Z prywatyzacji bezpośredniej¹⁰⁸ w 2006 r. Ministerstwo Skarbu Państwa uzyskało przychody w kwocie 350,6 mln zł, tj. 175,3% kwoty planowanej. Przychody, uzyskane na podstawie 102 umów prywatyzacyjnych zawartych w 2006 r. stanowiły 39,5%, natomiast 60,5% stanowiła spłata należności na podstawie 603 umów zawartych przed 2006 r.

¹⁰⁷ Prywatyzacja pośrednia polega na zbyciu akcji spółki należącej do Skarbu Państwa.

¹⁰⁸ Prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi przedsiębiorstwa państwowego przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Przekroczenie planowanych na 200 mln zł przychodów spowodowane było błędną oceną możliwości uzyskania spłaty należności. Należności wymagalne z tytułu umów zawartych przed 2006 r. wynosiły 620,3 mln zł. Z kwoty tej, zrealizowano przychody w wysokości 212,0 mln zł, a więc w wielkości przewyższającej całą planowaną kwotę przychodów z prywatyzacji bezpośredniej.

Nieskuteczne okazały się działania Ministra Skarbu Państwa, dotyczące windykacji pozostałej części należności wynikających z umów prywatyzacyjnych. W 2006 r. nastąpił wzrost należności zaległych ogółem o 82,6 mln zł (12,2%), do poziomu 758,7 mln zł. Działania polegały głównie na przygotowaniu pozwów do sądu o zapłatę, wystąpieniach do Krajowego Rejestru Sądowego o przesłanie pełnych informacji o niektórych spółkach, a także kierowaniu wniosków do sądu o wyjawienie majątku dłużników.

W 2006 r. wojewodowie dokonali prywatyzacji 15 przedsiębiorstw państwowych, tj. o 22 mniej niż w 2005 r. Liczba przedsiębiorstw w 2006 r., dla których wojewodowie pełnili funkcję organów założycielskich zmniejszyła się do 484. W 2006 r. 6 wojewodów nie sprywatyzowało żadnego przedsiębiorstwa, zaś pozostali prywatyzowali po 1-2 przedsiębiorstwa. Najczęstszą formą prywatyzacji bezpośredniej była sprzedaż – 8 przedsiębiorstw (53,3%) oraz oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania – 5 przedsiębiorstw (33,3%). Przychody ze sprzedaży 8 przedsiębiorstw wyniosły 85,2 mln zł i były ponad dwukrotnie wyższe od przychodów uzyskanych w 2005 r. Ponad połowa przychodów uzyskanych przez wojewodów w 2006 r. była wynikiem sprzedaży przez Wojewodę Śląskiego dwóch przedsiębiorstw za łączną kwotę 48,1 mln zł.

8.5. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej

Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej powodowało zwiększenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Potrzeby pożyczkowe były wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 707,9 mln zł, z powodu wyższych rozchodów i niższych przychodów. Ujemne saldo prefinansowania wyniosło 2.665,3 mln zł wobec planowanego minus 1.957,4 mln zł.

Podmiotami uprawnionymi do korzystania z prefinansowania są jednostki sektora finansów publicznych realizujące programy i projekty finansowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności oraz agencje płatnicze realizujące zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej (WPRiR). Umowę pożyczki prefinansowania z jednostką sektora finansów publicznych zawiera Minister odpowiedzialny za zarządzanie programem finansowanym ze środków UE. Minister może zlecić podpisywanie umów w swoim imieniu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK). Umowy pożyczki z państwowymi jednostkami budżetowymi, państwowymi osobami prawnymi działającymi w formie agencji oraz agencjami płatniczymi zawiera Minister Finansów.

Przychody z tytułu prefinansowania określone w ustawie budżetowej na rok 2006 w wysokości 11.412,0 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 11.343,1 mln zł, co stanowiło 99,4% planu. Źródłem przy-

chodów były zwroty pożyczek na prefinansowanie 2.857,8 mln zł, tj. 85,7% kwoty planowanej oraz wpłaty w ramach WPRiR – 8.485,3 mln zł¹⁰⁹, tj. 105,3% kwoty planowanej.

Rozchody na prefinansowanie zrealizowano w wysokości 14.008,4 mln zł, tj. 104,8% kwoty określonej w ustawie budżetowej na rok 2006 – 13.369,3 mln zł. Planowana w ustawie budżetowej kwota rozchodów, w trakcie roku została zwiększona na realizację zadań WPRiR o kwotę 2.223,7 mln zł, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 45 ust. 2 wymienionej ustawy.

W ramach łącznej kwoty zrealizowanych rozchodów, na sfinansowanie zadań WPRiR przekazano środki w wysokości 10.802,5 mln zł (tj. o 26,0% więcej od kwoty planowanej), a na zadania realizowane przy udziale środków z funduszy strukturalnych UE – 3.205,9 mln zł, co stanowiło 67,3% przeznaczonych na ten cel kwoty.

W celu zapewnienia obsługi prefinansowania zadań w ramach WPRiR, Minister Finansów ustanowił Agencję Rynku Rolnego (ARR) i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) agencjami płatniczymi. Z agencjami tymi zawarto umowy, na mocy których w 2006 r. ARiMR przekazano środki w wysokości 4.238,6 mln zł, a ARR w kwocie 1.357,9 mln zł. Ponadto, Minister Finansów udostępnił ARiMR – 5.206,0 mln zł na sfinansowanie działań objętych Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich. Transze środków na prefinansowanie WPRiR¹¹⁰ przekazane zostały przez Ministerstwo Finansów w terminach i w kwotach zgodnych z określonymi w zapotrzebowaniach przesyłanych przez agencje płatnicze.

Poza tym, w 2006 r. Minister Finansów podpisał 20 umów pożyczki na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE na łączną kwotę 365,1 mln zł. Przychody przekazane na rachunek budżetu państwa z tytułu spłat umów pożyczki zawartych przez Ministra Finansów w latach 2004–2006 wyniosły 811,8 mln zł, a rozchody 293,7 mln zł.

W zbadanych 62 umowach pożyczek zawartych przez Ministra Finansów w latach 2004–2006 na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE, w 61 umowach pożyczki zostały udzielone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W jednym przypadku zasadnicza część zadań ujętych we wniosku o pożyczkę została sfinansowana ze środków własnych jeszcze przed jego złożeniem. Przyznanie pożyczki na zadanie już sfinansowane stanowiło naruszenie art. 39g ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹¹¹.

Umowy pożyczki o prefinansowanie zawierane były bezpośrednio przez Ministra Finansów lub Bank Gospodarstwa Krajowego. Na ich sfinansowanie w 2006 r. Ministerstwo przekazało do BGK kwotę 2.912,2 mln zł. Natomiast Bank na rachunek przychodów budżetu państwa przekazał środki w kwocie 2.046,0 mln zł z tytułu spłat pożyczek.

W Ministerstwie Finansów nie dokonywano bieżącego porównania kwot spłat pożyczek przekazywanych przez BGK na rachunek budżetu państwa z kwotami wykazywanymi w miesięcznych sprawo-

109 Wpłaty w ramach WPRiR w 2006 r. obejmowały środki przekazane przez Komisję Europejską na rachunek bankowy Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej tytułem refundacji wydatków poniesionych na realizację WPRiR w wysokości 7.491,7 mln zł oraz przychody ze sprzedaży zapasów rolnych przekazane przez Agencję Rynku Rolnego w wysokości 993,6 mln zł.

110 Badaniem objęto 21 transz środków przekazanych do ARiMR oraz 14 transz przekazanych do ARR, stanowiących w przypadku ARiMR 60,7%, a w przypadku ARR 60,5% łącznej sumy udostępnionych agencjom środków.

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

zdaniach Banku. Powstałe w wyniku tego błędy w ewidencji Ministerstwa zostały skorygowane w trakcie kontroli. Zarówno rozdysponowywanie, jak i zwrot środków publicznych z tytułu umów pożyczki na prefinansowanie, obsługiwanych przez BGK, nie były objęte procedurami kontroli finansowej obowiązującymi w Ministerstwie.

9. Sektor finansów publicznych

Sytuację budżetu państwa i sektora finansów publicznych kształtowały w roku 2006 dwa podstawowe czynniki:

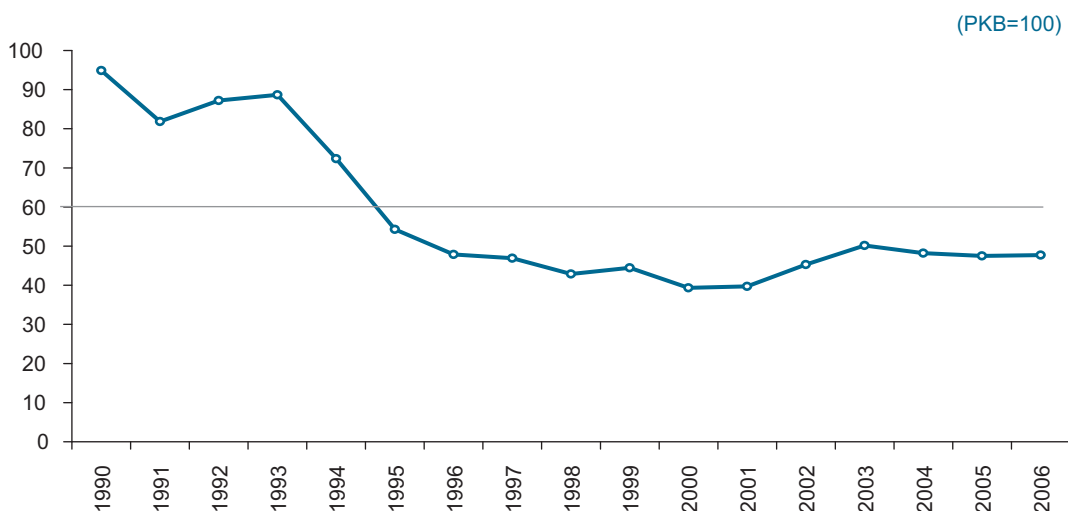
- rekordowo wysoka dynamika wzrostu gospodarczego,
- rosnące saldo rozliczeń Polski z Unią Europejską, stwarzające szanse wyraźnej poprawy stanu finansów publicznych.

O korzystnym wpływie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej na finanse publiczne świadczą takie fakty, jak:

- zmniejszenie deficytu budżetu państwa do poziomu 2,4% PKB według zasad ewidencji budżetowej przyjętych w Polsce oraz 3,8% według zasad odpowiadających systemowi rachunków narodowych ESA 95,
- zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych liczonego według systemu ESA 95 do 3,9% PKB,
- wzrost udziału wydatków majątkowych w wydatkach budżetów samorządowych, stwarzający szanse na szybsze tempo poprawy wyposażenia Polski w niezbędną infrastrukturę drogową i komunalną.

Trzeba jednak zauważyć, że mimo wysokiego wzrostu gospodarczego nastąpiło zwiększenie relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto z 47,1% do 47,8%. Przyczyniły się do tego niskie wpływy z prywatyzacji zastąpione emisją długu.

13 Państwowy dług publiczny w latach 1990-2006



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Podkreślenia wymaga też widoczne w roku 2006 przyspieszenie absorpcji środków UE, będące – między innymi – efektem podjęcia (niestety dopiero w drugiej połowie roku) przedsięwzięć usprawniających procedury związane z gospodarowaniem środkami pochodzącymi z budżetu UE.

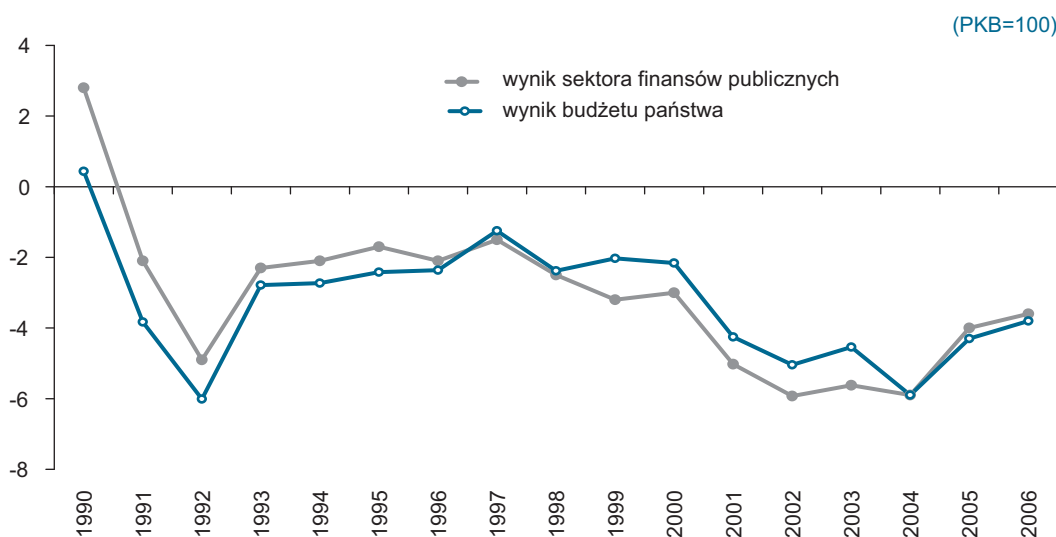
Poprawiająca się sytuacja budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych miała również niewątpliwie swój wpływ na wskaźniki obrazujące w szerszym kontekście społeczno-gospodarczą

sytuację kraju. Odnotować więc należy wzrost spożycia z dochodów osobistych (w ujęciu realnym) o 5,2%, znaczące obniżenie się, nadal niestety, wysokiej stopy bezrobocia i jednoczesny wzrost liczby podmiotów gospodarczych. Polska stała się również krajem bardziej bezpiecznym – według danych Policji o 6,7% spadła liczba popełnionych przestępstw. Zmienia się wizerunek Polski w świecie – w rankingu *Transparency International* (TI) po raz pierwszy od roku 1996 wskaźnik postrzegania korupcji w Polsce poprawił się nieznacznie w stosunku do roku ubiegłego (o 0,3 punktu)¹¹², a o docenianiu możliwości rozwojowych Polski świadczy również największy od lat napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Mimo tych osiągnięć uznać należy, że możliwości wynikające z wysokiego wzrostu gospodarczego nie zostały w pełni wykorzystane. Deficyt sektora finansów publicznych nadal przekracza granice wyznaczone wymaganiami Programu Konwergencji i Polsce zagrażają w dalszym ciągu sankcje związane z wszczęciem przez Komisję Europejską tzw. procedury nadmiernego deficytu.

Deficyt sektora finansów publicznych w roku 2006 (3,9% PKB) był wyraźnie niższy niż w roku 2005, gdy wynosił 4,3% PKB. Zauważyć jednak należy, że zmniejszenie deficytu o kwotę wynoszącą w przybliżeniu 4 mld zł, nastąpiło przy wzroście dochodów sektora finansów publicznych o ponad 35 mld zł, między rokiem 2005 i 2006 dochody sektora finansów publicznych wzrosły – w ujęciu nominalnym o 9,2%, a w ujęciu realnym – o 8,1%. Bardzo ograniczony wzrost deficytu oznacza zatem, że wysoki wzrost gospodarczy i związany z tym wzrost dochodów publicznych pociągnęły za sobą znaczne realne zwiększenie wydatków publicznych (w tym – wydatków budżetu państwa), które tylko częściowo wyjaśnić można wzmożonymi nakładami na realizację zadań wspieranych środkami UE.

14 Wynik budżetu państwa i sektora finansów publicznych w latach 1990 - 2006



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dane o wykonaniu budżetu państwa potwierdzają tę tezę. Wydatki budżetu państwa w 2006 r. były o 7,0% większe niż w roku 2005, realny wzrost wydatków wyniósł więc 6%. Jeszcze bardziej (realnie o 6,9%) wzrosły w 2006 roku wydatki całego sektora finansów publicznych.

¹¹² Według danych TI Polska osiągnęła w 2006 r. 3,7 punktu Indeksu Percepcji Korupcji.

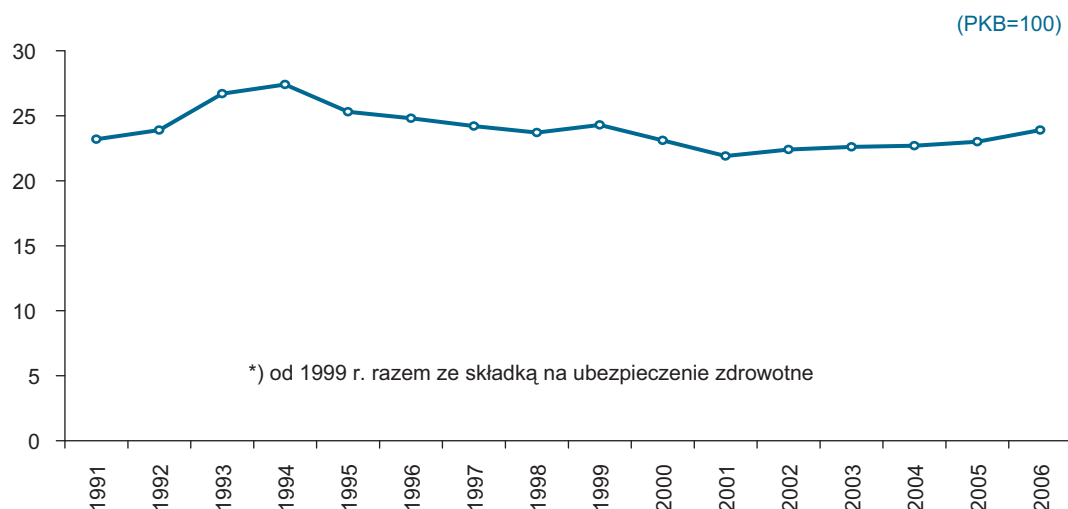
Proporcje te są dość niepokojące. Wydatki publiczne charakteryzuje duża bezwładność, więc ich redukcja z raz osiągniętego poziomu jest bardzo trudna. Przy nawet niezbyt znacznym obniżeniu się dynamiki wzrostu dochodów może to powodować w kolejnych latach trudności nie tylko przy próbach dalszej redukcji deficytu budżetowego, ale nawet trudności z utrzymaniem obecnego, niesatysfakcjonującego stanu równowagi budżetowej.

Ewentualne problemy ze zrównoważeniem budżetu państwa mogą się łatwo przenieść na inne segmenty sektora finansów publicznych. Polski sektor finansów publicznych pozostaje bowiem bardzo silnie scentralizowany, o czym świadczą dobitnie następujące dane:

- w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa tylko niecałe 20% stanowiły wydatki jednostek finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa, natomiast 50,3% – transfery do innych instytucji sektora finansów publicznych¹¹³;
- ok. 46,9% dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jst) stanowiły w 2006 r. transfery z budżetu państwa (subwencje ogólne – 29,9%, dotacje celowe – 17%),
- ponad 93% wydatków Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i ponad 35% wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych finansowane było w 2006 r. transferami z budżetu państwa.

Dla oceny stopnia poprawy równowagi finansów publicznych istotny jest również fakt, iż w roku 2006 nastąpiło zwiększenie relacji dochodów podatkowych (liczonych łącznie ze składką na ubezpieczenie zdrowotne) do produktu krajowego brutto – z 23,0% w roku 2005 do 23,9% w roku 2006. Tak więc efektów wzrostu gospodarczego nie wykorzystano ani do zmniejszenia wydatków, ani do zmniejszenia obciążeń fiskalnych.

15 Obciążenia podatkowe w latach 1991-2006 *



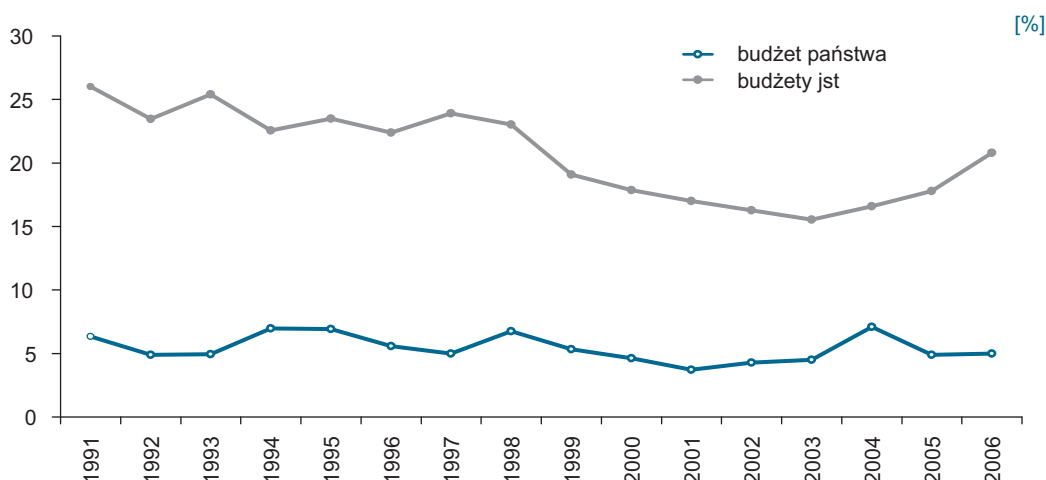
Źródło: Opracowanie własne NIK.

113 Pozostałą część wydatków budżetu państwa stanowiły dotacje dla sektora komercyjnego i świadczenia na rzecz osób fizycznych. Po doliczeniu do wydatków środków przekazywanych FUS na zrefundowanie utraty dochodów wynikających z podziału składki między FUS i OFE, udział w wydatkach budżetu państwa transferów do innych jednostek sektora finansów publicznych rośnie do 53,4%.

Dobre wyniki finansowe osiągnęły – w zbiorczym ujęciu – jednostki samorządu terytorialnego (jst). Zbiorcze zestawienie dochodów i wydatków jst wykazuje co prawda deficyt wynoszący ok. 3 mld zł, ale nie powinno to budzić zaniepokojenia, gdyż:

- znaczna część deficytu wynika z zaciągnięcia pożyczek na prefinansowanie wydatków podlegających refundacji ze środków budżetowych UE,
- zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego nadal jest stosunkowo niewielkie – dług całego sektora samorządowego stanowi 4,6% łącznej wartości państwowego długu publicznego (dług jst – 4%), a relacja zadłużenia jst do dochodów budżetowych wyniosła w 2006 r. 16,6%.

16 *Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 1991-2006*

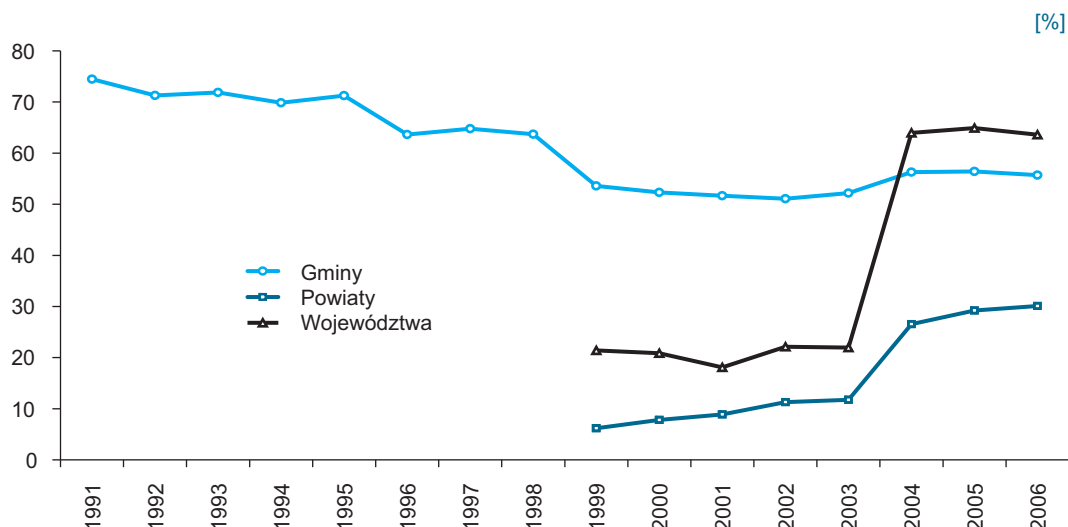


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Bardzo pozytywnym zjawiskiem był w roku 2006 wyraźny wzrost udziału wydatków majątkowych w budżetach jst. Udział ten wyniósł 20,8%, co jest poziomem najwyższym od roku 1998. Podkreślić zwłaszcza należy bardzo wysoki (36,3%) udział wydatków majątkowych w wydatkach województw samorządowych. Wzrost ten jst zawdzięczają oczywiście w znacznej mierze napływowi środków budżetowych UE. Podkreślić jednak należy fakt, iż jst potrafiły dostosować strukturę swych budżetów do zaistniałych możliwości inwestycyjnych bez naruszania równowagi budżetowej.

W strukturze dochodów jst nie nastąpiły istotne zmiany. Samorząd terytorialny jest nadal silnie uzależniony od transferów z budżetu państwa. Z zamieszczonego poniżej wykresu widać, że po silnym impulsie, jakim dla poprawy struktury dochodów samorządowych było wejście w życie nowej ustawy (w 2004 r.) o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie widać dalszych zmian, dających samorządom większą samodzielność finansową.

17 Udział dochodów własnych w dochodach jst w latach 1991-2006



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Należy także pamiętać o znacznym zróżnicowaniu sytuacji finansowej samorządów, widocznym zwłaszcza w przypadku gmin. Znaczna część potencjału dochodowego gmin występuje w stosunkowo nielicznej grupie jednostek, natomiast większość gmin wiejskich praktycznie nie ma możliwości podejmowania jakichkolwiek większych inwestycji ze środków własnych i istotnym problemem jest dla nich wygospodarowanie nawet stosunkowo niewielkiego udziału własnego w inwestycjach wspieranych środkami UE. W roku 2006 nie zostały jednak podjęte działania zmierzające do praktycznego wykorzystania ustanowionych w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku mechanizmów wspierania programów naprawczych i restrukturyzacyjnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Rok 2006 nie przyniósł znaczącej poprawy sytuacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (spzoz). Według danych Ministerstwa Finansów wymagalne zadłużenie spzoz wynosiło w końcu 2006 r. – 6.678,9 mln zł, o 63,3 mln zł (o 1%) mniej niż w końcu 2005 r. Większość tego zadłużenia (5.562,7 mln zł, czyli 83,3% wykazywanego zadłużenia spzoz) przypadła na spzoz, dla których organami założycielskimi są jednostki samorządu terytorialnego. W ogólnej kwocie wymagalnych zobowiązań spzoz coraz większą część stanowiły zobowiązania wobec podmiotów spoza sektora finansów publicznych, które na przestrzeni 2006 r. wzrosły o 10,9% – z 3.478,1 mln zł w końcu 2005 r. do 3.857,0 mln zł w końcu roku 2006. Nieznaczna redukcja wymagalnego zadłużenia spzoz była więc wyłącznie wynikiem znacznego zmniejszenia (o 13,6%) zadłużenia spzoz wobec podmiotów sektora finansów publicznych.

Dane o zobowiązaniach wymagalnych spzoz nie dają jeszcze pełnego obrazu sytuacji. Według danych Ministerstwa Zdrowia całkowite zadłużenie spzoz, uwzględniające również zobowiązania niewymagalne (lecz stanowiące faktyczne obciążenie finansowe) oraz naliczone odsetki, wynosiło na koniec 2006 r. 10.168,6 mln zł – o 105 mln zł (1%) mniej niż w końcu roku 2005¹¹⁴.

¹¹⁴ Dynamika zobowiązań ogółem i wymagalnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w podziale na województwa (mln zł), http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/dynamika_zadluzenie_2_22022007.pdf

Zwrócić też trzeba uwagę na fakt, że uchwalona 22 lipca 2006 r. ustawa o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń¹¹⁵ dała spzoz dodatkowe środki w roku 2006, ale jednocześnie spowodowała praktycznie trwałe wzrost ich kosztów.

Z zadowoleniem odnotować należy poprawę sytuacji finansowej Funduszu Pracy oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i powiązanych z nim funduszy. Zadłużenie Funduszu Pracy zmniejszyło się w 2006 r. o 1,7 mld zł, czyli o ponad połowę, a zadłużenie ZUS i jego funduszy – o ok. 3,3 mld zł. O ile jednak Fundusz Pracy spłacił znaczną część zadłużenia ze środków własnych (było to możliwe z jednej strony dzięki malejącej liczbie bezrobotnych, z drugiej – dzięki wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego, wspierającego aktywne przedsięwzięcia na rynku pracy), to zmniejszenie zadłużenia ZUS i funduszy wymagało dużego zasilania środkami budżetu państwa – w roku 2006 FUS otrzymał łącznie z budżetu ponad 39,4 mld zł (o 2 mld zł więcej niż planowano), co stanowiło 32,6% wszystkich przychodów FUS.

Bez zmian pozostaje sytuacja Funduszu Emerytalno-Rentowego. W 2006 r. wydatki tego funduszu zostały w 93,1% sfinansowane środkami pochodzącymi z dotacji przekazanej Funduszowi z budżetu państwa.

Szerzej sytuacja finansowa państwowych funduszy celowych została przedstawiona w następnym rozdziale.

Coraz wyraźniej widoczne są finansowe korzyści przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W roku 2006 nadwyżka transferów z budżetu UE do Polski nad składkami opłacanymi z budżetu państwa wyniosła ponad 2.701,7 mln zł, aż o 1.158,1 mln (o 75%) więcej niż w roku 2005. Pozytywnym zjawiskiem, otwierającym drogę do dalszego zwiększania dodatniego salda przepływów między Polską i UE, było w 2006 (zwłaszcza w drugim półroczu) znaczne przyspieszenie wydatków realizowanych w ramach programów operacyjnych. Do końca 2006 r. z funduszy strukturalnych UE dokonano na rzecz Polski płatności odpowiadających 32,2% środków (limitu na zobowiązania) przyznanych Polsce na lata 2004 – 2006. Niepokoi jednak niskie tempo realizacji płatności w Programie Operacyjnym Transport (wykorzystano 15,8% limitu), a także wydatków na wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (wykorzystano 18,6% limitu) i wydatków na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w ramach Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (20,9% limitu).

Radykalnemu zahamowaniu uległy procesy prywatyzacyjne. Świadczy o tym zarówno znikome wykonanie planu przychodów z prywatyzacji ujętego w ustawie budżetowej na rok 2006 (wpływy wyniosły ok. 622 mln zł, czyli ok. 11% wpływów planowanych), a także brak postępów w trwałym zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa – w 2006 r. zasoby nierozdysponowanych ostatecznie gruntów zmniejszyły się tylko o 3,8%.

Podsumowując, rok 2006 przyniósł niewątpliwie znaczącą poprawę sytuacji finansowej sektora finansów publicznych. Widoczne to w wartościach podstawowych wskaźników makroekonomicznych charakteryzujących stan równowagi finansów publicznych, znalazło również swe odbicie w poprawie sytuacji wielu instytucji publicznych. Wiele istotnych problemów nie zostało jednak rozwiązanych (np. trudna sytuacja w służbie zdrowia), choć w roku 2006 odnotowano znaczący wzrost wydatków pub-

¹¹⁵ DzU nr 149, poz. 1076.

licznych. W efekcie uznać należy, że dobra koniunktura gospodarcza i związany z tym duży napływ środków do instytucji sektora finansów publicznych w zbyt małym stopniu wykorzystany został dla niezbędnego zmniejszenia stopnia nierównowagi finansów publicznych. Zwrócić przy tym należy uwagę, że nowe wydatki, których ustanowienie stało się możliwe dzięki bardzo wysokiemu wzrostowi gospodarczemu i stabilnej sytuacji w budżecie państwa, będą również musiały znaleźć źródło finansowania w kolejnych latach, gdy wzrost gospodarczy prawdopodobnie nie będzie już tak wysoki. Musimy też pamiętać, że konieczność obsługi długu publicznego, którego nominalna wartość przekroczyła już 500 mld zł, stanowi bardzo poważne obciążenie finansów publicznych, a wydatki poniesione w 2006 r. na obsługę długu publicznego (bez spłat tego długu) wyniosły 29,4 mld zł (6,6% wszystkich wydatków publicznych¹¹⁶) i były większe niż łączne wydatki budżetu państwa na naukę, szkolnictwo wyższe i pomoc społeczną.

¹¹⁶ W budżecie państwa udział obsługi długu w wydatkach wyniósł 12,5%.

10. Fundusze celowe i agencje

10.1. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe odgrywają znaczącą rolę w finansowaniu zadań publicznych. W 2006 r. fundusze te, po wyeliminowaniu transferów między jednostkami należącymi do tego sektora, zrealizowały 32,9% ogółu dochodów sektora finansów publicznych oraz 30,7% wydatków tego sektora.

Relacja przychodów państwowych funduszy celowych do PKB uległa nieznacznemu zwiększeniu w porównaniu do 2005 r. osiągając 14,6%¹¹⁷.

Największe były przychody funduszy celowych utworzonych do finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy. Stanowiły one ponad 90% wszystkich przychodów państwowych funduszy celowych. Przychody funduszy, które zostały utworzone w 2005 r. w miejsce zlikwidowanych środków specjalnych, stanowiły zaledwie 0,8% przychodów ogółem państwowych funduszy celowych. W funduszach tych zrealizowano przychody w 2006 r. niższe o 39% od przychodów w roku poprzednim i o 42% od planowanych. Główną przyczyną niskiego wykonania planu były zbyt optymistyczne prognozy oparte na wynikach osiągniętych w pierwszym roku działalności.

Niewykonanie planu wydatków było konsekwencją między innymi długotrwałych procedur wydawania rozporządzeń regulujących szczegółowe zasady gospodarki finansowej (Fundusz Nauki i Technologii Polskiej), niskiego poziomu realizacji zadań finansowanych ze środków funduszu (w tym niezrealizowania budowy sieci WAN CEPiK oraz tzw. „Centrum Zapasowego” mających wpływ na dalszą budowę systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców). Niepokojący jest wzrost skali nieprawidłowości o charakterze systemowym, polegających na finansowaniu tych samych zadań zarówno z wydatków budżetu państwa jak i państwowych funduszy celowych. W 2006 r. sytuacja taka wystąpiła w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, gdzie ze środków Funduszu Nauki i Technologii Polskiej wykorzystano nielegalnie na działalność wspomagającą badania naukowe Ministerstwa kwotę 66,8 tys. zł. Jednocześnie ze środków budżetowych sfinansowano wydatki Funduszu na kwotę 531,8 tys. zł w ramach sześciu z jedenastu umów zawartych z podmiotami działającymi na rzecz nauki. W MSWiA wydatkowano ze środków funduszu CEPiK kwotę 793,3 tys. zł na wynagrodzenia z tytułu zawartych umów zlecenia i umów o dzieło, w ramach których realizowane były zadania departamentu MSWiA jako jednostki budżetowej.

Przyjęcie pozabudżetowej formy finansowania wydatków jednostki budżetowej narusza zasadę określoną w art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiącą, że jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa. Utrzymywanie takiego stanu nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych, na co NIK zwracała uwagę już w okresie funkcjonowania środków specjalnych przekształconych w fundusze celowe.

¹¹⁷ W 2005 r. relacja przychodów funduszy celowych do PKB wyniosła 14,5% (po dokonaniu w kwietniu 2007 r. przez GUS rewizji rachunków bankowych za lata 1999–2006).

W 2006 r. funkcjonowało 27 państwowych funduszy celowych, w tym fundusze utworzone pod koniec 2005 r., tj. Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej¹¹⁸ i Fundusz Rekompensacyjny. W ustawie budżetowej na 2006 r. zostały ujęte plany finansowe 26 państwowych funduszy celowych (bez planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego). Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że rozszerzanie tej formy działalności oznacza powrót do sytuacji z przeszłości, kiedy nagminne powstawanie nowych funduszy skutecznie ograniczało kontrolę wydatkowania środków publicznych.

W 2006 r. państwowe fundusze celowe osiągnęły przychody w łącznej wysokości 154.469,8 mln zł, tj. 103,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Wydatki omawianych funduszy wyniosły 147.692,2 mln zł, tj. 97,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2005 r. przychody były wyższe o 8,3%, a wydatki o 5,9%. Dotacje przewidziane dla 5 spośród 26 państwowych funduszy celowych wyniosły 39.845,6 mln zł, tj. 102,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i 100% planu po zmianach. Na fundusze finansujące świadczenia z ubezpieczenia społecznego (FUS i FER) przypadło 98,9% wszystkich dotacji budżetowych dla funduszy celowych (w 2005 r. 96,9%).

Oprócz dotacji z budżetu FUS otrzymał środki w wysokości 14.920,4 mln zł na refundację składek przekazanych do OFE. Od 2004 r. nastąpił wzrost wypłat z budżetu na pokrycie ubytku przychodów FUS z tytułu składek do OFE (o 40,6%). Po uwzględnieniu tej kwoty (faktycznie będącej dodatkową dotacją dla FUS) udział dotacji budżetowych w finansowaniu wydatków FUS wzrasta z 20,4% do 32,9%.

Stopień finansowania wydatków poszczególnych funduszy dotacją budżetową w 2006 r. wynosił:

– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	20,4% (w 2005 r. 18,1%),
– Fundusz Emerytalno-Rentowy	93,1% (w 2005 r. 91,7%),
– Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	14,5% (w 2005 r. 9,3%),
– Państwowy Fundusz Kombatantów	95,0% (w 2005 r. 100%),
– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	11,3% (w 2005 r. 29,0%).

Należy zauważyć, że praktycznie jedynym źródłem finansowania Państwowego Funduszu Kombatantów jest dotacja z budżetu państwa.

W ostatnich latach systematycznie zmniejszał się udział dotacji dla państwowych funduszy celowych w wydatkach budżetu państwa: z 25,9% w 2002 r. do 17,2% w 2005 r. W 2006 r. udział ten był nieznacznie wyższy (o 0,7 punktu procentowego) w porównaniu do poprzedniego roku i wynosił 17,9%. Wyższe niż w 2005 r. dotacje przeznaczono dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 21,7% (24.483,4 mln. zł) oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (KRUS) o 1,5% (14.936,7 mln zł). Istotnie zredukowane zostały dotacje dla Państwowego Funduszu Kombatantów o 89,1% (8,5 mln zł) oraz dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o 57,4% (417,0 mln zł).

Realizację przychodów i wydatków państwowych funduszy celowych prezentują dane zawarte w tabeli 32.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o likwidacji Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej (DzU nr 208, poz. 1532).

Fundusze celowe i agencje

Tabela 32. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2005–2006

Nazwa funduszu	2005	2006			5:2	5:4	
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie**			
	mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	
Ogółem	przychody*	142.607,3	148.976,5	151.058,4	154.469,8	108,3	102,3
	wydatki	139.485,9	150.930,3	151.936,6	147.692,2	105,9	97,2
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych		112.592,2	118.921,1	120.048,6	123.900,6	110,0	103,2
		111.169,4	119.791,0	119.791,0	119.763,0	107,7	100,0
Fundusz Emerytalno – Rentowy		15.886,7	16.135,5	16.135,5	16.204,9	102,0	100,4
		16.035,5	16.157,8	16.157,8	16.039,5	100,0	99,3
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji		28,4	25,5	25,5	25,7	90,4	100,5
		26,8	28,3	28,3	27,6	102,7	97,4
Fundusz Administracyjny		507,9	492,3	492,3	496,0	97,7	100,8
		510,4	505,4	505,4	492,8	96,6	97,5
Fundusz Pracy		6.794,1	7.120,0	7.120,0	7.512,3	110,6	105,5
		5.587,4	6.264,5	6.264,5	5.514,0	98,7	88,0
Państwowy Fundusz Kombatantów		78,2	8,5	8,5	8,5	10,9	100,2
		9,5	9,0	9,0	8,9	94,6	99,3
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej		730,5	760,2	760,2	1.123,3	153,8	147,8
		710,7	945,0	945,0	502,9	70,8	53,2
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych		22,8	20,8	20,8	18,5	80,9	88,9
		22,9	20,6	20,6	19,5	85,1	94,5
Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym		24,1	19,9	19,9	24,9	103,2	125,0
		34,8	17,5	22,4	15,9	45,6	71,0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych		3.417,1	2.964,4	2.964,4	3.243,2	94,9	109,4
		3.374,2	3.811,7	3.811,7	3.681,0	109,1	96,6
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych		388,7	301,2	301,2	329,3	84,7	109,3
		79,1	81,6	81,6	80,2	101,4	98,3
Fundusz Promocji Twórczości		0,7	0,8	0,8	1,0	140,9	122,6
		0,5	0,8	0,8	0,8	152,8	97,7
Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów		14,0	11,5	11,5	14,2	101,4	123,3
		24,6	11,5	11,5	11,4	46,2	98,7
Fundusz Wsparcia Policji		71,3	40,9	40,9	82,1	115,2	200,8
		68,0	40,9	40,9	80,4	118,3	196,6
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej		480,6	519,2	519,2	449,3	93,5	86,5
		505,1	519,2	519,2	450,7	89,2	86,8
Fundusz Promocji Kultury		119,9	129,0	129,0	116,6	97,3	90,4
		72,6	132,6	132,6	119,8	164,9	90,4
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego		3,5	8,7	8,7	1,8	51,8	20,9
		-	11,1	11,1	0,4	-	3,5
Fundusz Reprywatyzacji		294,5	180,0	180,0	117,9	40,0	65,5
		77,3	521,3	521,3	29,6	38,3	5,7
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców		705,5	840,4	840,4	139,2	19,7	16,6
		689,5	1.379,9	1.379,9	501,0	72,7	36,3

Fundusze celowe i agencje

1	2	3	4	5	6	7
Fundusz Skarbu Państwa	148,5	122,0	122,0	61,6	41,5	50,5
	159,9	210,2	210,2	109,2	68,3	52,0
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	83,6	110,0	110,0	15,8	19,0	14,4
	166,6	110,0	110,0	50,3	30,2	45,7
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	10,9	11,0	11,0	14,8	135,8	134,5
	9,0	12,5	12,5	12,5	138,9	100,0
Fundusz - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	92,7	86,6	86,6	94,4	101,8	109,0
	63,6	199,7	199,7	52,8	82,9	26,4
Fundusz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy	1,9	2,0	2,0	4,2	229,0	212,4
	1,5	4,0	4,0	2,6	176,5	66,0
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	109,3	90,0	157,4	182,4	166,9	115,9
	86,8	90,0	204,5	111,3	128,3	54,4
Fundusz im. KEN	-	55,0	55,0	5,9	-	10,8
	-	54,0	54,0	5,9	-	11,0
Fundusz Rekompensacyjny	-	-	886,9	281,3	-	31,7
	-	-	886,9	8,1	-	0,9

* Przychody obejmują dotacje w łącznej kwocie 39.845,6 mln. zł (dla 5 funduszy celowych).

** Dane wykazane według sprawozdania Rb-33 o wykonaniu planów finansowych funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Stan środków obrotowych funduszy celowych prezentują dane zawarte w tabeli 33.

Tabela 33. Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005		2006		5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem fundusze							
stan na początku roku	-2.144,4	-5.598,6	-5.257,3	982,6	45,8	17,6	18,7
stan na koniec roku	982,6	-7.493,2	-6.076,2	7.765,0	790,3	103,6	127,8
Fundusze dotowane							
stan na początku roku	-8.472,0	-12.427,9	-12.427,9	-7.087,1	83,7	57,0	57,0
stan na koniec roku	-7.087,1	-14.134,6	-13.007,0	-3.223,2	45,5	22,8	24,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ciągu 2006 r. stan funduszy celowych zwiększył się o 6.782,4 mln zł, tj. ponad dwukrotnie w stosunku do 2005 r. (3.127,0 mln zł). Przyczyniły się do tego w znacznym stopniu wyniki działalności funduszy dotowanych z budżetu państwa, które osiągnęły dwukrotnie niższy deficyt 3.223,2 mln zł od stanu na początku roku 7.087,1 mln zł. Zasadniczą część wydatków funduszy celowych dotowanych z budżetu państwa stanowią wypłaty ustawowo gwarantowanych świadczeń z FUS. Pomimo znacznego zwiększenia kwoty przekazanej Funduszowi z budżetu państwa nie zdołano zlikwidować ujemnego stanu środków na koniec 2006 r., co dowodzi, że dotacje zostały zaniżone o ponad 4 mld zł. Wśród funduszy niedotowanych najwyższy stan na koniec roku posiadał Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (5.430,2 mln zł). Istotnie zredukowane zostało zadłużenie Funduszu Pracy,

którego stan na koniec roku zmniejszył się o 1.998,3 mln zł, tj. ze stanu ujemnego 2.205,5 mln zł do ujemnego 207,2 mln zł.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Z założeń planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2006 wynikało, że przychody własne oraz środki z budżetu państwa w formie dotacji nie zapewnią pełnego sfinansowania wydatków. Planowano, że na koniec 2006 r. stan Funduszu będzie ujemny 14.510,8 mln zł. Przychody Funduszu według przypisu¹¹⁹ wyniosły 123.900,6 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 4.979,5 mln zł, tj. o 4,2%. Uzyskane wpływy w kwocie 120.859,2 mln zł były wyższe od planowanych o 3.964,6 mln zł, tj. o 3,4%. Było to wynikiem znacznego zwiększenia kwoty przekazanej Funduszowi z budżetu państwa. Dotacja (24.483,4 mln zł) oraz środki stanowiące refundację z tytułu przekazania składki do OFE (14.920,4 mln zł) wyniosły łącznie 39.403,8 mln zł, tj. o 5,5% więcej niż planowano i aż o 20,6% więcej niż w 2005 r. Nieznacznie wyższe od planowanych okazały się wpływy własne Funduszu. Z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne na rachunek FUS wpłynęło 80.547,0 mln zł, tj. 100,5% planu (w 2005 r. 96,6% planu). Przyczyną wyższego wykonania wpływów składek na ubezpieczenia społeczne od planowanego była korzystna sytuacja na rynku pracy oraz fakt, że osiągnięto wyższe od zakładanych przy konstruowaniu planu na 2006 r. wskaźniki wzrostu wynagrodzenia (o 0,9 punktu procentowego) oraz wskaźniki zatrudnienia (o 0,2 punktu procentowego). W stosunku do 2005 r. nastąpił spadek udziału składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach FUS o 3,1 punktu procentowego (z 69,9% w 2005 r. do 66,8% w 2006 r.) przy jednoczesnym wzroście udziału dotacji budżetowej (wraz z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych na rzecz OFE) z 29,0% w 2005 r. do 31,8% w 2006 r., tj. o 2,8 punktu procentowego. W ocenie NIK, niepokojące jest pogłębianie się niekorzystnych relacji pomiędzy przychodami własnymi (ze składek na ubezpieczenia społeczne) oraz przychodami ze środków budżetu państwa w przychodach ogółem Funduszu.

W 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazał do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w formie obligacji oraz gotówką 15.592,6 mln zł, tj. o 2.186,8 mln zł (16,3%) więcej niż w 2005 r. (13.405,8 mln zł). Kwota nieprzekazanych składek do OFE (z odsetkami) w ciągu roku uległa zmniejszeniu o 3.313,5 mln zł, tj. o 70,2% i wynosiła na koniec 2006 r. 1.407,5 mln zł. Powodem był długotrwały proces ich identyfikacji.

Wydatki Funduszu w roku 2006 r. wyniosły ogółem 119.763,0 mln zł i były nieznacznie niższe od zaplanowanych (o 28,0 mln zł, tj. o 0,02 %) oraz wyższe o 8.593,6 mln zł, tj. o 7,7 % od wydatków w 2005 r.

Wzorem lat ubiegłych dla zapewnienia środków na wypłatę świadczeń, FUS pozyskiwał kredyty w bankach komercyjnych i za zgodą Ministra Finansów zawarł 12 umów kredytowych na łączną kwotę 2.500,0 mln zł. Konieczność zaciągnięcia kredytów wynikała z potrzeby utrzymania bieżącej płynności finansowej Funduszu w ciągu roku. Przejściowa nadwyżka wpływów nad wydatkami była wynikiem dodatkowego zasilenia FUS dotacją dopiero w grudniu 2006 r. Pozytywną tendencją jest spadek w porównaniu do 2005 r. o 1.951 mln zł, tj. o 42,9 %, zadłużenia Funduszu z tytułu kredytów zaciągniętych w bankach komercyjnych, które na koniec 2006 r. wyniosło 2.595 mln zł. Po czterech latach stałego

¹¹⁹ Kwota należnych Funduszowi składek wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych.

wzrostu średniorocznego stanu zadłużenia FUS w bankach komercyjnych, od 2006 r. nastąpił jego spadek o 89,0 mln zł, tj. o 2,0% w stosunku do roku 2005. NIK pozytywnie ocenia zarówno spadek stanu zadłużenia FUS z tytułu zaciągniętych kredytów, jak i spadek średniorocznego zadłużenia Funduszu, jednak wysokość zadłużenia FUS w dalszym ciągu pozostaje na zbyt wysokim poziomie.

Na koniec 2006 r. ujemny stan Funduszu wyniósł 4.169,0 mln zł, tj. ponad trzykrotnie niższy niż założono w ustawie budżetowej. Stan należności wyniósł 3.266,8 mln zł i był wyższy o 421,9 mln zł, tj. o 14,8% od planu według ustawy budżetowej. W 2006 r. po raz pierwszy wyodrębniono należności objęte układami ratalnymi, które ze względu na prowadzony monitoring mogą być uznane za bieżąco spłacane i nie podlegające tworzeniu dla nich odpisów aktualizujących, co skutkowało wzrostem należności netto (po pomniejszeniu o dokonane odpisy aktualizujące ich stan). Zobowiązania na koniec roku wyniosły 7.464,2 mln zł i były niższe o 9.896,6 mln zł (o 57,0%) od założonych w ustawie budżetowej. Zmniejszenie stanu zobowiązań było wynikiem przede wszystkim spadku zobowiązań wobec OFE o 1.885,7 mln zł (tj. o 75%) i obniżenia się stanu kredytów bankowych z odsetkami o 1.959,4 mln zł (tj. o 43%).

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu w 2006 r. wyniosły 7.512,3 mln zł tj. o 392,3 mln (o 5,5%) więcej niż planowano. W porównaniu do roku 2005 przychody były wyższe o 718,2 mln zł (o 10,6%). Podstawowym źródłem przychodów (89,9%) były składki płacone przez pracodawców, które wyniosły 6.754,5 mln zł i były wyższe o 4,1% od planowanych i o 6,0% od wykonania w 2005 r. Przychody ze środków budżetu UE stanowiły 8,8% (661,6 mln zł) ogółu przychodów. Były one wyższe o 161,6 mln zł, tj. o 32,3% od wpływów planowanych i 2,5-krotnie wyższe od uzyskanych w 2005 r. Wyższe wykonanie tych przychodów jest wynikiem zmiany trybu rozliczania wniosków płatniczych o refundację – w okresach miesięcznych, a nie jak poprzednio – kwartalnych.

Wydatki wyniosły 5.514,0 mln zł, tj. 88,0 % kwoty planowanej, a w porównaniu do 2005 r. były niższe o 73,4 mln zł (o 1,3 %). Połowę wydatków przeznaczono na zasiłki dla bezrobotnych w kwocie 2.757,0 mln zł. Przeciętna liczba wypłaconych zasiłków wyniosła 331.200 i była o 17,2% niższa od planowanej (400,0 tys.). Było to wynikiem poprawy sytuacji na rynku pracy. Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (2.133,9 mln zł) były niższe od planowanych o 116,1 mln zł (o 5,2,0%) i wyższe o 106,2 mln zł (o 5,2%) od wykonanych w 2005 r.

Stan Funduszu na koniec 2006 r. wyniósł minus 207,2 mln zł i w porównaniu do planu był wyższy o 1.747,0 mln zł. O poprawie sytuacji finansowej Funduszu świadczy także stan środków pieniężnych (1.273,7 mln zł), który był wyższy o 313,4 mln zł (o 32,6 %) od stanu na koniec 2005 r. Dwukrotnie zmniejszyły się zobowiązania Funduszu w stosunku do 2005 r., które wyniosły 1.703,6 mln zł (w tym zaciągnięte kredyty 1.600,0 mln zł). NIK pozytywnie ocenia poprawę sytuacji finansowej Funduszu powstałą wskutek malejącego zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów oraz zmniejszenia kosztów ich obsługi. W 2006 r. zapłacono niższe odsetki z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 122,7 mln zł (w 2005 r. – 229,2 mln zł). Od 2005 r. Fundusz nie otrzymuje dotacji z budżetu państwa, a istniejące zadłużenie z tytułu kredytów zmniejszyło się o połowę. Większa od planowanej spłata kredytu była możliwa dzięki

wyższym przychodom (o 392,3 mln zł), niższym wydatkom (o 750,5 mln zł), w tym zmniejszonym o 40,0% w latach 2005–2006 wydatkom na zasiłki i świadczenia przedemerytalne¹²⁰.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wyniosły 3.243,2 mln zł, z czego 76,4% stanowiły obowiązkowe wpłaty pracodawców (2.477,8 mln zł), a 12,9% dotacje z budżetu państwa (417,0 mln zł). Przychody były wyższe od planowanych o 278,8 mln zł, tj. o 9,4% oraz niższe od wykonanych w roku poprzednim o 173,9 mln zł, tj. o 5,1%. Wyższe przychody uzyskano z wpłat zakładów pracy (o 7,6%) oraz z tytułu wpływu ze zwrotów dotacji (o 159,2%). Nieustalenie przez Fundusz w terminie salda zadłużenia (26,9 tys. zł), brak wydania decyzji określających zobowiązanie (52,4 tys. zł), a także niewystawienie tytułów wykonawczych (49,3 tys. zł) przyczyniło się do przedawnienia należności z tytułu wpłat pracodawców na łączną kwotę 128,6 tys. zł. Niepodjęcie działań w tym zakresie spowodowane było między innymi brakiem odpowiednich narzędzi monitorujących i zapobiegających powstawaniu zaległości w Systemie Ewidencji Poboru Wpłat.

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.681,0 mln zł, tj. 96,6% planu. W porównaniu do 2005 r. wydatki były wyższe o 306,8 mln zł, tj. o 9,1%. Na zadania realizowane przez Biuro i Oddziały PFRON wydatkowano 69,0% ogółu wydatków, w tym na realizację 11 programów służących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych – 290,3 mln zł. Wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych dofinansowano kwotą 1.409,2 mln zł, tj. o 61,2 mln zł (4,5%) wyższą niż przewidziano w planie. W kwocie tej 338,3 mln zł (24%) stanowiły środki pochodzące z dotacji budżetowej, podczas gdy zgodnie z art. 68b ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹²¹, dotacja powinna zabezpieczyć 25% tych wydatków.

Uregulowania prawne, obowiązujące w 2006 r., umożliwiały dokonywanie ze środków PFRON bezodsetkowego kredytowania działalności pracodawców polegającego na wypłacaniu pełnej zaliczki, pomimo złożonego oświadczenia o ryczałtowym rozliczeniu poniesionych kosztów, wypłacanie maksymalnego dofinansowania niezależnie od czasu faktycznie przepracowanego oraz wypłacanie ryczałtu w jednej wysokości niezależnie od wymiaru czasu pracy niepełnosprawnych pracowników. W wyniku tych działań w 2006 r. nadpłaty do wynagrodzeń (łącznie ze składkami ZUS) pracowników niepełnosprawnych wyniosły 195,1 mln zł i powinny być zwrócone przez pracodawców na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczególnych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne¹²². Na powyższe problemy NIK zwracała uwagę po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2005 r., wnioskując o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uszczelnienia systemu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Działania podjęte przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kierunku zmian w ustawie o rehabilitacji – zdaniem NIK – nie rozwiązują wykazanych problemów.

Na realizację i pokrycie kosztów obsługi zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, PFRON przekazał samorządom wojewódzkim i powiatowym kwotę

120 Zadanie przeniesione w 2005 r. do ZUS (w 2004 r. na zasiłki i świadczenia przedemerytalne wydatkowano 3.796,5 mln zł, w 2005 r. – 6,2 mln zł).

121 DzU nr 123, poz. 776 ze zm.

122 DzU nr 114, poz. 1194.

875,4 mln zł, tj. o 10,3% więcej niż w 2005 r., a w porównaniu do planu finansowego Funduszu, zawartego w ustawie budżetowej na 2006 r., przekazano samorządom kwotę wyższą o 13,9%. Wyższych wydatków niż przyjęte w planie finansowym PFRON według ustawy budżetowej dokonano po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych. Dodatkowe środki w kwocie 132,5 mln zł przyznano samorządom wojewódzkim i powiatowym dopiero w IV kwartale 2006 r. Fundusz nie posiadał jasnych zasad podziału tych środków. Zdaniem NIK późne przyznanie dofinansowania (dopiero w październiku 2006 r.) utrudniało tym jednostkom racjonalne planowanie działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Fundusz przyznaje samorządom dodatkowe środki – poza planem ujętym w ustawie budżetowej – już od kilku lat.

Poza tym Fundusz niezgodnie z art. 1 ustawy o rehabilitacji wydatkował kwotę 10,8 mln zł na realizację „Programu ograniczania skutków niepełnosprawności” adresowanego do osób, które wprawdzie utraciły sprawność organizmu, ale nie posiadały orzeczenia o niepełnosprawności.

Na realizację programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób niepełnosprawnych wydatkowano 161,9 mln zł, tj. zaledwie 64% planowanych środków (252,9 mln zł)¹²³. W stosunku do roku 2005 wydatki wzrosły o 157,9 mln zł, tj. 39 – krotnie. Na wskaźnik realizacji planu istotny wpływ miało wykonanie projektu „Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy” – w części dotyczącej wypłacania pracodawcom rekompensaty zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych w kwocie 66,6 mln zł. NIK pozytywnie ocenia działania Funduszu w zakresie zakontraktowania umów na pełną kwotę limitu, przewidzianą na projekty współfinansowane ze środków pomocowych Unii Europejskiej, wynikające z „Umowy finansowania Działania 1.4 w ramach SPO RZL 2004 – 2006”. Zwraca jednak uwagę, że niepełne wykorzystanie środków przewidzianych w planie może stanowić zagrożenie dla terminowego zakończenia realizacji projektów, a w konsekwencji utratę części tych środków.

Na koniec 2006 r. stan Funduszu wynosił 664,9 mln zł i był o 39,6% niższy niż na początku roku, a w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2006 był wyższy o 320,4 mln zł, tj. o 93,0%.

Narodowy Fundusz Zdrowia

Narodowy Fundusz Zdrowia ma cechy charakterystyczne dla państwowego funduszu celowego. Plan finansowy tego Funduszu nie jest włączany do ustawy budżetowej, co narusza zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na 2006 r. zatwierdzony został przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych 20 września 2005 r.

Przychody ogółem wykonano w kwocie 37.577,4 mln zł tj. wyższej od planowanej po zmianach o 1,3%. W strukturze przychodów ogółem składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowiły 99,3% (37.300,2 mln zł), w tym składki za 2006 rok 37.071,6 mln zł oraz za lata ubiegłe 228,6 mln zł. Przekazanie przez ZUS wyższych o 588,5 mln zł (o 1,7%) kwot, to skutek większej liczby osób płacących składki w grupie osób pobierających emeryturę i rentę z pozarolniczego systemu ubezpieczeń oraz wzrostu podstawy wymiaru składki w grupie pracownicy w rozumieniu art. 8 ustawy o systemie ubez-

123 Nie uwzględniając kwot wydatkowanych w ramach wydatków bieżących i inwestycyjnych własnych Funduszu.

pieczeń społecznych¹²⁴. Natomiast składki przekazane przez KRUS, były niższe o 43 mln zł (o 1,6%), z uwagi na mniejszą liczbę osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników i pobierających emeryturę lub rentę rolniczą oraz niższą niż planowano podstawę wymiaru składki.

Koszty ogółem poniesione w 2006 r. wyniosły 36.709,5 mln zł, tj. 99,0% planu po zmianach, w tym koszty świadczeń zdrowotnych 35.965,8 mln zł, co stanowiło 97,9% kosztów ogółem. W 2006 r. w 2 oddziałach wojewódzkich Funduszu, w 3 rodzajach świadczeń zdrowotnych, odnotowano wyższą niż planowana realizację kosztów świadczeń zdrowotnych, na ogólną kwotę 1,2 mln zł, co naruszało zasadę określoną w art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiącą, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalone w planie finansowym jednostki sektora finansów.

W 2006 r. świadczeniodawcy nie wykonali świadczeń w ramach zawartych kontraktów na kwotę 362,0 mln zł. W porównaniu do 2005 r. była ona wyższa o 60,0 mln zł, tj. o 19,9%. Jedną z przyczyn takiego stanu był brak możliwości obniżenia przez Fundusz wartości umowy, gdy świadczeniodawca nie realizował świadczeń w liczbie i wartości określonej w umowie. W praktyce skutkowało to niemożnością wykorzystania w 2006 r. wolnych (ujętych w planie) środków na zakup świadczeń u innego świadczeniodawcy. W ocenie NIK umowy powinny zawierać klauzule, które pozwoliłyby na zmodyfikowanie wysokości zobowiązania w przypadku, gdy świadczeniodawca nie realizował świadczeń zgodnie z harmonogramem, ogólnymi warunkami umów określonymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 października 2005 r.¹²⁵ Działania Funduszu, zmierzające do pełnego wykorzystania planowanych środków finansowych na zakup świadczeń zdrowotnych, podjęte po zakończeniu roku, okazały się nieskuteczne. W ocenie NIK, zdarzenia te były następstwem niedysponowania przez Fundusz rozwiązaniami prawnymi umożliwiającymi elastyczne reagowanie na zmieniające się zapotrzebowanie na świadczenia (nadwykonania) i ich realizację (niewykonane świadczenia). Wynikało to także z braku narzędzi pozwalających na gromadzenie rzetelnych informacji między innymi o liczbie oczekujących i średnim czasie oczekiwania na udzielanie świadczeń zdrowotnych.

Zobowiązania, według sprawozdania finansowego Funduszu na 31 grudnia 2006 r., wyniosły 3.844,4 mln zł, w tym zobowiązania krótkoterminowe 3.844,2 mln zł (w tym zobowiązania wobec świadczeniodawców z tytułu udzielonych usług – 3.168,6 mln zł). Stan zobowiązań na koniec 2006 r., w porównaniu do 2005 r. był wyższy o 0,2%.

NIK negatywnie oceniła realizację ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń¹²⁶. Wprowadzone przez Fundusz rozwiązanie nie zapewniało powiązania wzrostu zobowiązań Funduszu z realizacją świadczeń opieki zdrowotnej. Zastosowane rozwiązania naruszały przepisy art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przekazaniu środków, ponieważ kwota zobowiązań Funduszu wobec świadczeniodawców, wynikająca z umów zawartych na 2006 r. w okresie od 1 października do 31 grudnia 2006 r., mogła być podniesiona o 7,5% kosztów pracy w poszczególnych rodzajach świadczeń opieki zdrowotnej, w stosunku do podwojonej kwoty zobowiązania według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. Tymczasem, środki w kwocie ok. 15,3 mln zł (z ogólnej kwoty

¹²⁴ DzU z 2007 r., nr 11, poz. 74 ze zm.

¹²⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (DzU nr 197, poz. 1643).

¹²⁶ DzU nr 149, poz. 1076.

989,2 mln zł), przekazano świadczeniodawcom, którzy nie wykonali zakontraktowanych świadczeń na rzecz ubezpieczonych.

W 2006 r., podobnie jak w latach poprzednich, Fundusz dokonywał lokat środków na rachunkach bankowych; w okresie od 31 grudnia 2005 r. do 31 grudnia 2006 r. kwota środków lokowanych na rachunkach bankowych wahała się od 1.661,6 mln zł do 2.640,8 mln zł.

Fundusz nie dysponował w 2006 r. kompletnymi danymi dotyczącymi realizacji umów w podstawowej opiece zdrowotnej. Systemy informatyczne NFZ nie pozwalały na gromadzenie i porównywanie danych takich jak: liczba osób objętych opieką jednego lekarza, wymiar czasu pracy, posiadane kwalifikacje. W tej sytuacji nie było możliwe bieżące monitorowanie przestrzegania przez świadczeniodawców warunków umów w powyższym zakresie. W ocenie NIK brak docelowej koncepcji Strategii Informatyzacji Funduszu skutkowało doraźnymi wydatkami między innymi na programy informatyczne, pilotażowe, które nie zostały wdrożone, a których koszty wyniosły 865 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym. NIK negatywnie oceniła także równoległe wykorzystywanie przez Fundusz dwóch różnych systemów informatycznych. Utrudniało to uzyskanie jednolitych danych o działalności Funduszu i powodowało dodatkowe koszty.

Negatywny wpływ na działanie Funduszu miało nieokreślenie standardów usług medycznych i niewdrożenie Rejestru Usług Medycznych (RUM) przez Ministra Zdrowia, przez co utrudniony był proces kontraktowania, monitorowania i rozliczenia świadczeń opieki zdrowotnej.

10.2. Plany finansowe agencji

W ustawie budżetowej na 2006 r. ujęte zostały plany finansowe 8 agencji będących osobami prawnymi realizującymi zadania państwowe lub wykonującymi prawo własnościowe oraz inne prawa majątkowe Skarbu Państwa.

Plany finansowe agencji zakładały zrealizowanie przychodów w kwocie 5.765,1 mln zł, w tym 38,2% stanowiła dotacja z budżetu państwa. W trakcie roku zarówno przychody, jak i dotacja zostały zwiększone odpowiednio o 19,3% i o 13,5%, tj. do kwoty 6.880,8 tys. zł i 2.502,2 mln zł.

Przychody ogółem zostały zrealizowane w kwocie 7.136,4 mln zł, tj. o 3,7% wyższej od planu po zmianach. Realizacja przychodów w kwotach wyższych od planu po zmianach, to głównie skutek pozyskania wyższych kwot ze sprzedaży mienia przez Agencję Mienia Wojskowego oraz Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz odpłatnego korzystania z tego mienia, a także z wyższych przychodów z tytułu odsetek od środków na rachunkach bankowych. Dotacja z budżetu państwa przekazana została w wysokości 2.498,1 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2005 przychody wzrosły o 973,0 mln zł, tj. o 15,8%, natomiast udział dotacji w przychodach obniżył się z 36% w 2005 r. do 35% w roku 2006. Dotację z budżetu państwa w 2006 r. przekazano do 7 agencji. Najwyższe kwoty dotacji otrzymały:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – 1.484,0 mln zł, tj. o 12,3% więcej niż w 2005 r.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – 448,1 mln zł, tj. o 104,5% więcej niż w 2005 r.
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa – 312,8 mln zł, tj. o 4,3% mniej niż w 2005 r.

Fundusze celowe i agencje

W 2006 r. koszty wyniosły 7.246,2 mln zł. Zostały one przekroczone zarówno w porównaniu do planu po zmianach o 3,6% (6.997,7 mln zł), jak i planu z ustawy budżetowej o 11,5% (6.496,1 mln zł). Wykonanie kosztów na takim poziomie, pomimo zrealizowania przychodów powyżej zakładanego planu spowodowała, że wynik finansowy agencji był ujemny (-109,8 mln zł), lecz korzystniejszy od założonego w ustawie budżetowej (-730,9 mln zł). Był o 62,6 mln zł lepszy od uzyskanego w roku 2005, przy czym zaangażowane w 2006 r. środki z budżetu państwa były wyższe o 278,6 mln zł.

Realizację planów finansowych agencji rządowych w zakresie realizacji przychodów kosztów i wyniku finansowego przedstawia tabela 34.

Tabela 34. Wykonanie planów finansowych agencji rządowych w latach 2005–2006

Nazwa agencji	2005	2006			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem Agencje							
Przychody ogółem, w tym:	6.163,4	5.765,1	6.880,6	7.136,4	115,8	123,8	103,7
- dotacja z budżetu państwa	2.219,5	2.204,4	2.502,2	2.498,1	112,6	113,3	99,8
Koszty	6.335,8	6.496,0	6.997,5	7.246,1	114,4	111,5	103,6
Wynik finansowy brutto	-172,4	-730,9	-116,9	-109,8	63,7	15,0	93,9
Agencja Rezerw Materiałowych							
Przychody ogółem, w tym:	899,9	301,6	745,0	748,4	83,2	248,1	100,5
- dotacja z budżetu państwa	30,0	-	100,0	99,9	332,9	-	99,9
Koszty	796,6	567,0	711,4	505,1	63,4	89,1	71,0
Wynik finansowy brutto	103,3	-265,4	33,6	243,3	235,6	91,7	723,8
Agencja Mienia Wojskowego							
Przychody ogółem, w tym:	192,7	220,4	220,4	259,8	134,8	117,9	117,9
- dotacja z budżetu państwa	0,6	1,8	1,8	0,3	53,4	19,2	19,2
Koszty	102,2	119,7	119,7	96,3	94,3	80,5	80,5
Wynik finansowy brutto	90,6	100,7	100,7	163,5	180,5	162,3	162,3
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa							
Przychody ogółem, w tym:	1.130,8	954,2	954,2	989,6	87,5	103,7	103,7
- dotacja z budżetu państwa	326,9	312,8	312,8	312,8	95,7	100,0	100,0
Koszty	886,6	800,8	790,4	778,6	87,8	97,2	98,5
Wynik finansowy brutto	244,2	153,3	163,7	211,0	86,4	137,6	128,9
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa							
Przychody ogółem, w tym:	1.389,3	1.314,2	1.553,7	1.547,8	111,4	117,8	99,6
- dotacja z budżetu państwa	1.321,6	1.286,1	1.484,0	1.484,0	112,3	115,4	100,0
Koszty	1.573,1	1.952,0	1.642,2	1.446,5	92,0	74,1	88,1
Wynik finansowy brutto	-183,8	-637,9	-88,4	101,3	55,1	15,9	114,5
Agencja Rynku Rolnego							
Przychody ogółem, w tym:	377,1	154,4	263,8	258,1	68,4	167,1	97,8
- dotacja z budżetu państwa	321,2	153,0	153,0	153,0	47,6	100,0	100,0
Koszty	365,9	154,4	268,7	246,7	67,4	159,7	91,8
Wynik finansowy brutto	11,2	-	-5,0	11,4	101,6	-	-228,1

Fundusze celowe i agencje

1	2	3	4	5	6	7	8
Agencja Nieruchomości Rolnych*							
Przychody ogółem, w tym:	133,9	131,9	120,7	122,2	91,2	92,6	101,2
- dotacja z budżetu państwa	-	-	-	-	-	-	-
Koszty	113,8	130,9	126,5	115,2	101,2	88,0	91,1
Wynik finansowy brutto	20,1	1,0	-5,8	6,9	34,5	714,2	118,8
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa							
Przychody ogółem, w tym:	1.292,5	1.181,0	1.409,8	1.588,7	122,9	134,5	112,7
- dotacja z budżetu państwa	-	-	-	-	-	-	-
Koszty	1.785,1	1.279,1	1.732,2	2.493,0	139,7	194,9	143,9
Wynik finansowy brutto	-492,6	-98,1	-322,4	-904,3	183,6	921,8	280,5
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości							
Przychody ogółem, w tym:	747,2	1.507,5	1.613,3	1.621,9	217,1	107,6	100,5
- dotacja z budżetu państwa	219,1	450,7	450,7	448,1	204,5	99,4	99,4
Koszty	712,5	1.492,1	1.606,6	1.564,8	219,6	104,9	97,4
Wynik finansowy brutto	34,7	15,4	6,7	57,1	164,4	371,1	850,4

* Agencja Nieruchomości Rolnych uzyskała dotacje z budżetu państwa w wysokości 30,0 tys. zł w roku 2005 i 2,3 tys. zł w roku 2006.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Agencja Mienia Wojskowego

Wpływy z dotacji celowych z budżetu państwa, otrzymanych na utrzymanie mienia przekazanego Agencji Mienia Wojskowego (AMW) przez Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wyniosły 341 tys. zł (19,2% wielkości planowanej i 43,4% wielkości otrzymanej). Niewykorzystana część otrzymanej dotacji w wysokości 445 tys. zł została zwrócona do budżetu państwa. Również w 2005 r. stopień wykorzystania przyznanej dotacji celowej był niewielki i wyniósł 31,1% kwoty otrzymanej (2,0 mln zł). Dotowanie Agencji z budżetu państwa nie ma uzasadnienia ekonomicznego wobec corocznych znacznych nadwyżek przychodów nad kosztami (90,6 mln zł w 2005 r. i 163,5 mln zł w 2006 r.).

Na dzień 31 grudnia 2005 r. Agencja miała zaangażowane 68,3 mln zł w akcje i udziały w dziesięciu spółkach. Jedynymi przychodami jakie Agencja uzyskała w 2006 r. z tych spółek, były dywidendy z dwóch spółek w wysokości 0,8 mln zł, co stanowiło 1,1% zaangażowanego kapitału. Pomimo iż pozostałe spółki nie przynosiły AMW żadnych przychodów, Agencja nie sprzedawała udziałów i akcji, a wręcz przeciwnie, zaangażowała w 2006 r. kapitał w wysokości 41,5 mln zł w nową spółkę.

W Biurze Prezesa Agencji, pięć wydatków na łączną kwotę 1,2 mln zł dokonano z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto stwierdzono niegospodarne i niecelowe wydatkowanie kwoty 1,9 mln zł za wykonanie oceny wartości nieruchomości znajdujących się w trwałym zarządzie Ministerstwa Obrony Narodowej. Koszty przedmiotowego zadania powinno ponieść Ministerstwo Obrony Narodowej. NIK negatywnie oceniła także wzrost kosztów usług obcych, usług doradczo-audytorskich oraz podróży służbowych w Biurze Prezesa Agencji. Kwota planowana na usługi obce (1,6 mln zł) została przekroczona o 99,2%, koszty usług doradczo-audytorskich z plano-

wanych 0,2 mln zł wzrosły do 1,5 mln zł, tj. o 860,8%, zaś koszty podróży służbowych z planowanych 0,2 mln zł wzrosły do 0,9 mln zł, tj. o 285,5%.

Agencje rolnicze (Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), podobnie jak w latach poprzednich, oprócz realizacji planów finansowych wynikających z załącznika nr 14 ustawy budżetowej na 2006 r., jednocześnie prowadziły swoją działalność na podstawie planów finansowych opracowanych i zatwierdzonych zgodnie z ustawami szczególnymi¹²⁷. Plany te znacznie różniły się od planów finansowych przedstawionych w załączniku nr 14. Rozbieżności w planach finansowych naruszają zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz ograniczają kontrolę i ocenę ich realizacji, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w kontrolach wykonania budżetu państwa. Założenia do opracowania planów finansowych przygotowywane były w połowie 2005 r. kiedy nie były jeszcze znane przybliżone wykonanie. Ponadto w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych dopiero w planach zatwierdzonych przez Ministra Skarbu Państwa, uwzględniono skutki zmian legislacyjnych, które weszły w życie po opracowaniu planów zamieszczonych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej. ANR ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, została zobowiązana do dokonywania wpłat na Fundusz Rekompensacyjny.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w 2006 r. podobnie jak w roku 2005 realizowała między innymi zadania z zakresu inwestycji w rolnictwie, w przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach na rzecz rolnictwa. Poza wyżej wymienioną działalnością ARiMR pełniła funkcję Agencji Płatniczej do obsługi finansowej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Agencja realizowała również jako Instytucja Wdrażająca Sektorowy Program Operacyjny *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich – Rolnictwo i Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006*. ARiMR gospodarowała także środkami budżetu państwa na współfinansowanie i uzupełnienie płatności unijnych.

W 2006 r. na realizację zadań związanych z wdrażaniem programów i projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tj. zadań w ramach funduszy strukturalnych i WPR, wydatkowano łącznie środki UE w kwocie 10.711,0 mln zł¹²⁸. Plan finansowy ARiMR nie obejmował realizacji tych zadań.

W ramach WPR realizowane były przede wszystkim płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, zadania określone PROW oraz pomoc finansowa w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw. W 2006 r. przeznaczono środki na:

- Uzupełniającą Płatność Obszarową – inne rośliny – 4.557,0 mln zł, w tym ze środków UE – 877,5 mln zł,

¹²⁷ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU z 2001 r., nr 57, poz.603 ze zm.), ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (DzU z 2005 r., nr 31, poz.264 ze zm.), ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (DzU nr 42, poz.386, ze zm.).

¹²⁸ Środki przekazywane ARiMR w 2006 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych w środki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej (DzU nr 118, poz. 1231 ze zm.) oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych w środki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej (DzU.nr 112, poz. 767), przewidziane w części 83 budżetu państwa – Rezerwy celowe, poz. 10 – Integracja z UE, które w 2006 r. decyzjami Ministra Finansów zostały przeniesione do cz. 33 – Rozwój Wsi w kwocie 3.288,9 mln zł oraz środki, które nie wygasły w 2005 r.

- zadania realizowane w ramach PROW – 6.538,7 mln zł, w tym z UE 5.207,0 mln zł,
- pomoc finansową w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw – 46,3 mln zł, w tym z UE – 44,2 mln zł,
- zadania realizowane w ramach SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006* – 1.755,5 mln zł, w tym z UE – 1.128,2 mln zł,
- zadania realizowane w ramach SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006* – 125,4 mln zł, w tym z UE – 89,6 mln zł.

Przychody ujęte w planie finansowym na rok 2006 zrealizowano w wysokości 1.547,8 mln zł, były one wyższe niż w roku 2005 o 11,4%, a niższe o 0,4% od planu po zmianach. Główną pozycję zrealizowanych przychodów (95,9%), stanowiła dotacja z budżetu państwa na cele statutowe w wysokości 1.484,0 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Plan przychodów nie został wykonany z powodu niewyegzekwowania od trzech banków zwrotu dopłat do oprocentowania kredytu (wraz z odsetkami) na ogólną kwotę 3,0 mln zł. W 2006 r. Agencja wydatkowała środki w kwocie 1.446,5 mln zł, które były niższe od planu po zmianach o 11,9%. W porównaniu do 2005 r. były niższe o 8,0%. Dominującą pozycją kosztów stanowiły koszty funkcjonowania Agencji, dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych i wydatki majątkowe. Agencja uzyskała w 2006 r. dodatni wynik finansowy brutto w wysokości 11,4 mln zł.

Agencja na realizację zadań statutowych w 2006 r. otrzymała z budżetu państwa dotację podmiotową w kwocie 1.484,0 mln zł. Środki z dotacji, wydatkowano w pełnej wysokości, z przeznaczeniem na realizację celów statutowych ARiMR, w tym na sfinansowanie kosztów funkcjonowania (781,9 mln zł), dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych (370,8 mln zł) oraz na wydatki majątkowe (155,3 mln zł). W 2006 r. część środków pochodzących z dotacji Agencja gromadziła na bankowych lokatach terminowych. Średni dzienny poziom lokowanych środków wyniósł 62,2 mln zł, w tym z dotacji podmiotowej 57,2 mln zł¹²⁹. Stan środków na koniec 2006 r. wyniósł 274,5 mln zł. Wysokie dzienne stany środków na lokatach bankowych, w tym z dotacji podmiotowej mogą świadczyć o braku efektywności w wykorzystaniu środków.

Pomimo dobrej sytuacji finansowej Agencja nie zapewniła środków na modyfikację systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ), co skutkowało niepodpisaniem kontraktu przedłużającego modyfikację tego systemu oraz pogorszeniem warunków jego funkcjonowania. Na etapie tworzenia i korygowania planu Agencja nie zabezpieczyła w nim potrzebnych środków w kwocie 15,0 mln zł, na wykonanie kompleksowych zmian IRZ. System służący do Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt posiada 27 funkcjonalności. Do końca roku 2006 Agencja wprowadziła tylko 9 z nich, w tym jedną w 2006 r.

Agencja Rynku Rolnego

W 2006 r. Agencja Rynku Rolnego wykonywała zadania Agencji Płatniczej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) obejmującej 11 rynków rolnych, między innymi dokonywała płatności, wydawała decyzje administracyjne, obsługiwała system finansowo-księgowy dla potrzeb mechanizmów interwencji, a także sprawowała nadzór i kontrolę nad wydatkowaniem środków finansowych, zgodnie z wymogami Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

¹²⁹ Przychody z tytułu odsetek od lokat zostały wykonane w 6.376,3% w stosunku do planowanej kwoty w ustawie budżetowej.

W załączniku 14 do ustawy budżetowej określono przychody w kwocie 154,4 mln zł (w tym dotacja podmiotowa 153,0 mln zł), a koszty 154,4 mln zł. Agencja jednak realizowała plan finansowy opracowany w układzie memoriałowym¹³⁰, na podstawie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych¹³¹, zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw rynku rolnego. W planie tym przychody ustalono w wysokości 594,0 mln zł, koszty w kwocie 655,3 mln zł oraz wynik finansowy ujemny w wysokości 61,4 mln zł. Przychody ARR w 2006 r. wyniosły 495,6 mln zł, i w odniesieniu do planu po zmianach były niższe o 0,2%. W porównaniu do roku 2005 były niższe o 62,0 mln zł tj. o 11,1%. W przychodach środki na finansowanie podatku VAT od mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), przeniesione z rezerw celowych, stanowiły 52,3% (259,2 mln zł), a środki dotacji budżetowych przeznaczonych na koszty funkcjonowania Agencji 30,2% (149,8 mln zł). Niewykonanie przychodów w zaplanowanej kwocie, związane było przede wszystkim z niewykorzystaniem środków z rezerwy celowej w kwocie 4,3 mln zł, przeznaczonej na finansowanie podatku VAT od mechanizmów WPR (niewykorzystane środki Agencja zwróciła na rachunek ministra właściwego do spraw rynku rolnego).

W 2006 r. ARR poniosła koszty w kwocie 554,5 mln zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach. Poniesione koszty związane były w 61,7% z płatnościami dla producentów surowca tytoniowego i plantatorów ziemniaków skrobiowych i kosztami utrzymania Centrali i Oddziałów Terenowych Agencji. Na pozostałą część kosztów składały się koszty związane z podatkiem VAT od mechanizmów WPR (18,2%) oraz koszty finansowe i operacyjne (14,2%).

Poza tym, realizując zadania wynikające ze Wspólnej Polityki Rolnej, ARR dysponowała w 2006 r. środkami w kwocie 1.362,4 mln zł na administrowanie mechanizmami WPR, pochodzącymi z pożyczki zaciągniętej w Ministerstwie Finansów na prefinansowanie WPR (1.357,7 mln zł) oraz z wpływów uzyskanych na rzecz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) przeznaczone na WPR (4,7 mln zł). Środki te przeznaczone zostały między innymi na refundacje eksportowe na rynku cukru (412,2 mln zł), dofinansowanie interwencyjnego zakupu zbóż (385,0 mln zł) i interwencyjnego zakupu cukru (292,8 mln zł) oraz na refundacje eksportowe na rynku mleka i przetworów mlecznych (85,6 mln zł).

Zobowiązania Agencji na dzień 31 grudnia 2006 r. wynosiły 736,7 mln zł i były o 6,7% wyższe niż w 2005 r. Zobowiązania wymagalne wobec Skarbu Państwa wyniosły 558,0 mln zł i dotyczyły spłaty przez Ministra Finansów poręczonych przez Skarb Państwa kredytów zaciągniętych przez ARR na prowadzenie działań interwencyjnych przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) realizowała zadania w obszarze restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa, a także kontynuowała zadania związane z poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych (wykonywanie w imieniu państwa prawa pierwokupu i wykupu). Zadania te realizowane były w ramach dwóch planów finansowych, ujętych w za-

¹³⁰ Układ memoriałowy – jest to zasada rachunkowości polegająca na zaliczaniu w koszty lub przychody danego okresu obrachunkowego (roku obrotowego) dokonanych transakcji (operacji) w momencie ich wystąpienia, a nie w momencie ich zapłaty. Oznacza to, że zapłata niezależnie od terminu, nie ma wpływu na ujęcie kosztów lub przychodów w księgach rachunkowych i wyniku finansowym.

¹³¹ DzU z 2004 r., nr 42, poz. 386 ze zm.

łączniku nr 14 do ustawy budżetowej, tj. dla Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasobu WRSP).

Przychody wyniosły 122,2 mln zł, tj. 101,2% planu po zmianach i obejmowały środki przekazane z Zasobu WRSP, przychody z tytułu najmu oraz innych umów o podobnym charakterze, dotyczących mienia własnego agencji oraz odsetek od środków na rachunkach bankowych.

Koszty zrealizowane zostały w kwocie 115,2 mln zł, tj. 8,9% poniżej planu po zmianach.

Wynikało to z oszczędności w kosztach funkcjonowania Agencji oraz wydatkach majątkowych na rozwój systemu informatycznego, zakup samochodów, wyposażenie biur i centrali telefonicznej oraz na inwestycje modernizacyjne w budynkach własnych.

Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy w wysokości 6,9 mln zł. Stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych na koniec 2006 r. wyniósł 84,8 mln zł, tj. 188% planu. Pomimo posiadanych znacznych środków finansowych na rachunkach bankowych w 2006 r. nie wyłoniono, w trybie zgodnym z przepisami zamówień publicznych, banku do obsługi rachunków bankowych Agencji, jak i Zasobu WRSP, do czego upoważniał art. 160 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Ponadto stwierdzono, że ANR poniosła koszty z tytułu wypłaty byłemu Prezesowi Agencji świadczenia w kwocie 48,0 tys. zł, co było niezgodne z ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹³². W regulaminie wewnętrznym ANR określono warunki wypłat świadczeń odszkodowawczych dla osób odwoływanych z głównych stanowisk kierowniczych.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zrealizowane w 2006 r. przychody Zasobu WRSP wyniosły 1.588,7 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 12,7%. Przychody wyższe niż planowano uzyskano ze sprzedaży mienia Zasobu WRSP i zagospodarowania¹³³ mieniem Zasobu. Koszty ogółem Zasobu WRSP wyniosły 2.493,0 mln zł i w stosunku do planu po zmianach były wyższe o 43,9%. Przekroczenie planowanych kosztów wynikało z nieuwzględnionego w ustawie budżetowej na 2006 r. zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego¹³⁴ funkcjonującego w Ministerstwie Skarbu Państwa kwotą 454,6 mln zł oraz wyższej od przewidywanej (380,0 mln zł) wpłacie do budżetu państwa nadwyżki wpływów nad wydatkami Zasobu WRSP – 832,0 mln zł. Wynik finansowy Zasobu w 2006 r. wyniósł minus 904,3 mln zł i w porównaniu do roku 2005 (minus 482,8 mln zł) uległ dalszemu pogorszeniu.

¹³² DzU nr 26, poz. 306 ze zm.

¹³³ W Kierunkach rozdysponowania środków finansowych Zasobu, wyodrębnionych w planie finansowym Zasobu (układ kasowy), zaplanowano wpływy z zagospodarowania mienia Zasobu w wielkości 1.080,5 mln zł, a zrealizowano w kwocie 1.450,9 mln zł (tj. 134,3% planu). Spowodowały to wyższe od planowanych wpływy ze sprzedaży mienia Zasobu WRSP oraz przychody finansowe między innymi z tytułu lokat terminowych i środków na rachunkach bankowych Agencji i Zasobu WRSP.

¹³⁴ Na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 169, poz. 1418).

11. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze

Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze są wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi, które realizują możliwe do samofinansowania się zadania, wydzielone z działalności jednostek budżetowych. Fundusze motywacyjne i rachunki dochodów własnych są to środki finansowe gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych jednostek budżetowych.

Dane dotyczące zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, dochodów własnych i funduszy motywacyjnych prezentuje tabela 35.

Tabela 35. Gospodarka finansowa zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, oraz dochody własne i fundusze motywacyjne w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	2005	2006			5:2	5:4
		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	w mln zł					%%
1	2	3	4	5	6	7
I. Zakłady budżetowe						
1. Przychody, w tym:	412,3	442,2	460,2	437,1	106,0	95,0
dotacja z budżetu	62,2	53,7	44,1	43,2	69,5	98,0
2. Koszty (bez wpłat do budżetu)*	413,3	441,7	455,5	441,9	106,9	97,0
3. Wpłaty do budżetu	0,6	0	0	6,4	1.066,7	-
4. Podatek dochodowy	1,6	0	0,3	0,4	25,0	133,3
II. Gospodarstwa pomocnicze pjb						
1. Przychody, w tym:	1.790,7	1.455,3	1.910,4	1.971,7	110,1	103,2
dotacja z budżetu	2,7	2,4	2,5	2,4	88,9	96,0
2. Koszty (bez wpłat do budżetu)*	1.710,4	1.413,0	1.851,2	1.884,1	110,2	101,8
3. Wpłaty do budżetu	30,3	15,3	0	21,5	71,0	-
4. Podatek dochodowy	22,2	0	11,2	17,6	79,3	157,1
III. Fundusze motywacyjne						
1. Wpływy	2,0	x	x	1,7	85,0	x
2. Stan środków na początek roku	0,7	x	x	2,0	285,7	x
3. Wydatki	0,7	x	x	1,7	242,9	x
4. Stan środków na koniec roku	2,0	x	x	2,0	100,0	x
IV. Dochody własne						
1. Dochody	714,0	x	775,2	765,9	107,3	98,8
2. Stan środków na początek roku	84,6	x	140,8	146,3	172,9	103,9
3. Wydatki	651,1	x	751,1	683,7	105,0	91,0
4. Stan środków na koniec roku	147,6	x	164,9	228,5	154,8	138,6

* według informacji uzyskanych w Ministerstwie Finansów dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych w kolumnie koszty i inne obciążenia finansowe są odpowiednikami memoriałowych wydatków ujętych w planach finansowych prezentowanych w ustawie budżetowej.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2006 r. działalność prowadziły 72 zakłady budżetowe i 442 gospodarstwa pomocnicze. Istniały także rachunki bankowe 4 funduszy motywacyjnych – dwa w jednostkach podległych Ministerstwu Finansów (izby celne, oraz urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej), dwa w jednostkach podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (straż graniczna, policja) i rachunki bankowe dochodów własnych jednostek w 56 częściach budżetowych. Liczba zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych zmniejszyła się w porównaniu do roku 2005 łącznie o 19. Zmniejszyła się również

o jedną liczbę części budżetowych, w których funkcjonowały rachunki dochodów własnych, natomiast nie uległa zmianie liczba funduszy motywacyjnych.

Gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych

Działalność w formie gospodarstw pomocniczych prowadzono w ramach 42 części budżetu państwa. W 2006 r. liczba gospodarstw pomocniczych zmniejszyła się o 13, tj. o 2,9% w porównaniu do stanu na koniec 2005 r. Najwięcej gospodarstw pomocniczych funkcjonowało w części 29 – Obrona narodowa (121), części 85/02-32 – Budżety wojewodów (72) oraz w części 37 – Sprawiedliwość (50).

W badanym okresie wzrósł finansowy wymiar działalności gospodarstw pomocniczych, jednak wzrostowi przychodów i ograniczeniu dotacji z budżetu państwa, towarzyszył wzrost kosztów działalności, który skutkował znacznym obniżeniem wpłaty do budżetu z zysku gospodarstw pomocniczych.

Przychody gospodarstw w 2006 r. wyniosły 1.971,7 mln zł i w porównaniu do przychodów uzyskanych 2005 r. wzrosły o 181,0 mln zł, tj. o 10,1%.

Dotacje dla gospodarstw pomocniczych wyniosły 2,4 mln zł i stanowiły 0,1% ogólnej kwoty ich przychodów i były niższe o 11,1% niż w 2003 r. (2,7 mln zł). W 2006 r. dotacje wykorzystywały gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące w trzech częściach budżetu państwa (32 – Rolnictwo, 37 – Sprawiedliwość i 41 – Środowisko). Podobnie jak w roku ubiegłym największą kwotę dotacji (1,8 mln zł, tj. 75%) otrzymały gospodarstwa funkcjonujące w ramach części 41 – Środowisko.

Koszty gospodarstw pomocniczych (bez wpłat do budżetu) wyniosły 1.884,1 mln zł, tj. 101,8% planu po zmianach i były wyższe od poniesionych w 2005 r. o 10,2%.

Wpłaty do budżetu z zysku gospodarstw pomocniczych w 2006 r. wyniosły 21,5 mln zł i w porównaniu do roku 2005 zmniejszyły się o 29,0%, pomimo dokonania nieplanowanych wpłat do budżetu w wysokości 6,2 mln zł (w 2005 r. – 2,9 mln zł). Nieplanowanych wpłat dokonały gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące w 24 częściach budżetowych (w 2005 r. – w 29).

Stan środków obrotowych na koniec 2006 r. wynosił 234,3 mln zł i w porównaniu do stanu na początek 2006 r. zwiększył się o 29,6 mln zł, tj. o 14,4% (w 2005 r. o 5,9%), co wskazuje na dalszą poprawę płynności finansowej gospodarstw pomocniczych w stosunku do lat poprzednich.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2006 r. przeprowadzona przez NIK w gospodarstwach pomocniczych oraz u dysponentów części wykazała wzrost liczby gospodarstw, w których wystąpił ujemny wynik finansowy. W 2005 r. dwa gospodarstwa wykazały stratę w wysokości 0,3 mln zł, a w 2006 r. siedem gospodarstw na kwotę 1,1 mln zł, w wyniku czego naruszyły zasadę samofinansowania gospodarstw, określoną w art. 26 ust. 2 ufp¹³⁵.

Ponadto w:

- trzech gospodarstwach pomocniczych z opóźnieniami przekazywano składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (0,3 mln zł),

¹³⁵ Gospodarstwo pomocnicze pokrywa koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, z zastrzeżeniem, że gospodarstwo pomocnicze może otrzymywać z budżetu dotacje przedmiotowe. Do przychodów własnych nie zalicza się dochodów z najmu lub dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych Skarbu Państwa.

- pięciu gospodarstwach pomocniczych stwierdzono nieprawidłowości w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej,
- części 37 – Centralny Zarząd Służby Więziennej (CZSW) sporządził nierzetelne łączne sprawozdanie Rb-31 za 2006 r., przedstawiało ono zawyżony plan przychodów o 33,7 mln zł i kosztów o 44,5 mln zł oraz nie wykazywało planowanych przez 26 gospodarstw pomocniczych wpłat z zysku do budżetu w łącznej kwocie 0,3 mln zł, wynikało to ze zgłoszenia do ustawy budżetowej łącznego planu finansowego (26 gospodarstw) sporządzonego przez CZSW na podstawie opracowanych przez siebie planów jednostkowych, który różnił się od planów opracowanych przez gospodarstwa.

Zakłady budżetowe

Według stanu na koniec 2006 r. zakłady budżetowe (72) funkcjonowały w 23 częściach budżetu państwa, w tym w 9 województwach (w 2005 r. było 78 zakładów budżetowych). Pomimo zmniejszenia się liczby zakładów, w porównaniu do roku 2005 poprawie uległy przychody (o 6,0%) i zwiększyły się wpłaty do budżetu (z 0,6 mln zł w 2005 r. do 6,4 mln zł w 2006 r.), jednak wzrosły również koszty (bez wpłat do budżetu o 6,9%). Stan środków obrotowych na koniec roku 2006 wykazywał ujemne saldo (-0,06 mln zł) i w stosunku do stanu środków na początek roku (11,5 mln zł) uległ znacznemu obniżeniu. Świadczy to o pogorszeniu się płynności finansowej zakładów budżetowych.

Zakłady budżetowe osiągnęły przychody w kwocie 437,1 mln zł, tj. 95,0% planu po zmianach. Dotacje z budżetu państwa (43,2 mln zł) stanowiły 9,9% przychodów zakładów budżetowych w 2006 r. W porównaniu do roku 2005 łączna kwota dotacji była niższa o 19 mln zł, tj. o 30,5%. Koszty (bez wpłat do budżetu) wyniosły 441,9 mln zł, tj. 97,0% planu po zmianach i były o 6,9% wyższe od zrealizowanych w 2005 r. Podobnie jak w roku ubiegłym, w 2006 r. nie planowano wpłat do budżetu. Wpłaty te (bez podatku dochodowego od osób prawnych) wyniosły 6,4 mln zł i były ponad dziesięciokrotnie wyższe niż w roku 2005.

Najwyższe przychody i koszty zakładów budżetowych występowały w następujących częściach budżetowych: 29 – Obrona narodowa (odpowiednio 94,2 mln zł i 93,5 mln zł), 25 – Kultura fizyczna i sport (84,6 mln zł i 86,2 mln zł), 32 – Rolnictwo (71,6 mln zł i 77,7 mln zł), 46 – Zdrowie (44,8 mln zł i 48,6 mln zł).

Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia w czterech zakładach budżetowych działających w 3 częściach budżetowych.

W trzech przypadkach stwierdzono naruszenie zasady samofinansowania zakładów określonej art. 24 ust. 1 pkt 2¹³⁶ ustawy o finansach publicznych:

- w części 42 – Sprawy wewnętrzne straty poniosły dwa zakłady budżetowe nadzorowane przez Komendanta Głównego Policji,
- w części 46 – Zdrowie stwierdzono ponad 13-krotny wzrost straty na koniec 2006 r. Specjalistycznego Centrum Medycznego w Polanicy Zdroju (z 0,3 mln zł w 2005 r. do 3,7 mln zł w 2006 r.);

¹³⁶ Zakładami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych, z zastrzeżeniem, że: zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu dotacje przedmiotowe oraz w zakresie określonym w odrębnych przepisach zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową lub dotację celową na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

NIK zaleciła podjęcie działań zmierzających do uzyskania samofinansowania zakładu lub zmianę formy organizacyjnej tej jednostki.

Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie prowadzenia systemu rachunkowości i ewidencji księgowej w Wojewódzkim Ośrodku Szkolenia Obrony Cywilnej w Chorzowie w części 85/24 – województwo śląskie. NIK negatywnie oceniła wiarygodność ksiąg w tym zakładzie budżetowym.

Fundusze motywacyjne

Fundusze motywacyjne są środkami gromadzonymi przez państwowe jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych z części dochodów budżetu państwa uzyskanych z tytułu przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. Fundusze motywacyjne są przeznaczone na nagrody dla pracowników, żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy bezpośrednio przyczynili się do uzyskania dochodów budżetu państwa z tych tytułów.

W 2006 r. fundusze motywacyjne uzyskały wpływy w łącznej wysokości 1,7 mln zł, w tym 1,2 mln zł w resorcie Ministerstwa Finansów. Wydatkowano 1,7 mln zł, z tego 850,1 tys. zł w resorcie Ministerstwa Finansów.

Stan środków na rachunkach funduszy motywacyjnych na koniec 2006 r. wynosił 2,1 mln zł, co oznacza wzrost o 4,5% w porównaniu do stanu na koniec 2005 r. (2,0 mln zł).

Dochody własne państwowych jednostek budżetowych

Jednostki budżetowe mogą gromadzić na rachunkach dochodów własnych dochody za udostępnienie dokumentacji przetargowej, spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej oraz odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce w zarząd bądź użytkowanie. Źródłem wpływów na rachunkach dochodów własnych mogą być także tytuły wymienione w art. 22 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w szczególności wpływy z działalności wykraczającej poza zakres działalności podstawowej, określonej w statucie, polegającej między innymi na świadczeniu usług (szkoleniowych i informacyjnych). Z dochodów własnych jednostek budżetowych mogą być finansowane wydatki bieżące i inwestycyjne związane wyłącznie z uzyskiwaniem tych dochodów.

Rachunki dochodów własnych prowadzone były w 2006 r. w 56 częściach budżetu państwa (w tym w 16 budżetach wojewodów).

Stan środków pieniężnych na koniec 2006 r. w porównaniu ze stanem na początku roku zwiększył się o 82,2 mln zł, tj. o 56,2%, co wynikało z nadwyżki zrealizowanych przychodów nad wydatkami o 12%. Plan dochodów własnych został zrealizowany w 98,8%, a wydatków w 91,0%. Najwyższe dochody uzyskano z: wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 362,0 mln zł (47,3% przychodów ogółem) i wpływów z usług (§ 0830) – 361,2 mln zł (47,2% przychodów ogółem). W ramach poniesionych wydatków największą grupę stanowiły: wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) w kwocie 199,8 mln zł (29,2% wydatków ogółem), wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 402) – 106,0 mln zł (15,5%), zakup usług pozostałych (§ 4300) – 101,8 mln zł (14,9%). Wpłata do budżetu nadwyżki dochodów własnych (§ 2400) wyniosła 10,6 mln zł i była wyższa o 26,2% w stosunku do planu po zmianach oraz

była 47 krotnie wyższa niż w 2005 r. (225 tys. zł). Tak duża wpłata do budżetu wynikała z nadwyżki zrealizowanych przychodów nad wydatkami w wysokości 82,2 mln zł.

Nieprawidłowości stwierdzono tylko w jednym przypadku, tj. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, gdzie podległe jednostki budżetowe wydatkowały ze środków własnych kwotę 539,5 tys. zł bez upoważnienia, tj. ponad limity ujęte w planach finansowych. Nielegalne wydatkowanie środków z dochodów własnych wystąpiło w internatach (56,2 tys. zł), szkołach artystycznych (452,4 tys. zł) oraz w Archiwum Akt Nowych w Warszawie (30,9 tys. zł). Stanowiło to naruszenie § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.¹³⁷.

¹³⁷ W sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (DzU nr 116, poz. 783).

12. Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa

Państwowy dług publiczny stanowi nominalne zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych po konsolidacji, tj. po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Relacja tej wielkości do PKB stanowi jeden z podstawowych mierników oceny stanu finansów publicznych.

Państwowy dług publiczny na koniec 2006 r. wyniósł 505.088,6 mln zł i w relacji do PKB stanowił 47,8%, oznacza to wzrost kwoty długu w stosunku do roku 2005 o 38.487,6 mln zł i nieznaczny wzrost relacji do PKB (o 0,2 punktu procentowego).

Porównanie wartości długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego oraz ich relację do PKB na przestrzeni trzech ostatnich lat prezentuje tabela 36.

Tabela 36. Państwowy dług publiczny w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	31.12.2004		31.12.2005		31.12.2006	
	mln zł	% PKB	mln zł	% PKB	mln zł	% PKB
Dług Skarbu Państwa	402.860,3	43,6	440.167,4	44,8	478.526,4	45,2
Państwowy dług publiczny	431.431,1	46,7	466.601,0	47,5	505.088,6	47,7
PKB	924.538		982.565		1.057.660	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Państwowy dług publiczny w 2006 r. w układzie podsektorów oraz zmiany w stosunku do roku 2005 w poszczególnych segmentach prezentuje tabela 37.

Tabela 37. Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	Zadłużenie na 31.12.2005 po konsolidacji	Zadłużenie na 31.12.2006 po konsolidacji
	mln zł	
Sektor rządowy	439.334,1	478.019,1
Skarb Państwa	438.416,2	476.552,4
Państwowe szkoły wyższe	146,6	246,7
Jednostki badawczo-rozwojowe	152,9	198,1
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	525,8	708,0
Państwowe instytucje kultury	34,5	38,2
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	3,2	9,0
Pozostałe państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	54,9 172,2	181,3 283,9
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	85,5
Sektor samorządowy	20.171,4	23.237,1
Jednostki samorządu terytorialnego	17.155,7	19.990,8
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	1,3	0,0
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	2.953,1	3.227,8
Samorządowe instytucje kultury	25,5	56,5
Pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	36,6	8,8
Sektor ubezpieczeń społecznych	7.094,7	3.785,6
Fundusze zarządzane przez ZUS	7.094,7	3.785,6
Zadłużenie sektora finansów publicznych	466.601,0	505.088,6

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wzrost państwowego długu publicznego wynikał, podobnie jak w latach poprzednich, z przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa (o 38.136,1 mln zł) i jednostek samorządu terytorialnego (o 2.835,1 mln zł). Porównując zadłużenie pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, stwierdzić należy, że w 2006 r. (odmiennie niż w 2005 r., w którym zadłużenie zmalało) zadłużenie wzrosło w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (utworzonych przez jednostki centralne i jst) łącznie o 456,9 mln zł, pozostałych państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego o 126,4 mln zł, państwowych szkołach wyższych o 100,1 mln zł, jednostkach badawczo-rozwojowych (o 45,2 mln zł). W 2006 r. zadłużenie zarządzanych przez ZUS funduszy zmniejszyło się o 3.309,1 mln zł (w 2005 r. o 2.966,6 mln zł).

12.1. Dług krajowy Skarbu Państwa

Krajowe zadłużenie Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2006 r. wyniosło 352.328,0 mln zł i stanowiło 73,6% łącznej kwoty długu Skarbu Państwa. Wzrost zadłużenia krajowego, w stosunku do stanu z końca 2005 r., wyniósł 36.849,4 mln zł, tj. 11,7% i wynikał ze wzrostu długu krajowego z tytułu Skarbowych Papierów Wartościowych (SPW) o 38.567,9 mln zł oraz spadku pozostałego zadłużenia Skarbu Państwa o 1.718,5 mln zł. Przyrost długu krajowego z tytułu SPW wynikał przede wszystkim z finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (przyrost długu o 37.331,5 mln zł), w tym deficytu budżetowego oraz środków przekazanych na reformę ubezpieczeń społecznych. Ponadto przyrost długu wynikał z konieczności sfinansowania salda prefinansowania i rozchodów z tytułu funduszy strukturalnych oraz zapewnienia środków przechodzących na następny rok budżetowy. Z pozostałych czynników największy wpływ na przyrost długu miała konwersja zobowiązań ZUS wobec OFE z tytułu nieprzekazanych składek, która spowodowała wzrost długu krajowego o 1.110,7 mln zł, oraz indeksacja obligacji 12-letnich o stałym oprocentowaniu i kapitalizacja obligacji nierynkowych – przyrost długu z tego tytułu wyniósł 125,7 mln zł.

Wielkość i strukturę krajowego długu Skarbu Państwa według nominalu w latach 2005 i 2006 prezentuje tabela 38.

Tabela 38. Dług krajowy w latach 2005–2006

Wyszczególnienie	31.12.2005		31.12.2006		zmiana	
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	mln zł	%
Dług krajowy Skarbu Państwa, z tego:	315.478,6	100,0	352.328,0	100,0	36.849,4	111,7
1. Dług z tytułu SPW	311.965,8	98,9	350.533,7	99,5	38.567,9	112,4
1.1. Rynkowe SPW	302.780,8	96,0	342.845,7	97,3	40.064,9	113,2
– bony skarbowe	24.400,0	7,7	25.800,0	7,3	1.400,0	105,7
– obligacje rynkowe	278.380,8	88,2	317.045,7	90,0	38.664,9	113,9
1.2. Obligacje oszczędnościowe	8.619,5	2,7	7.205,1	2,0	-1.414,6	83,6
1.3. Nierynkowe SPW	565,5	0,2	482,9	0,1	-82,6	85,4
2. Pozostałe zadłużenie krajowe SP	3.512,8	1,1	1.794,3	0,5	-1.718,5	51,1

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W strukturze długu krajowego Skarbu Państwa wzrósł udział zadłużenia w obligacjach rynkowych z 88,2% (w 2005 r.) do 90,0% (w 2006 r.), tj. o 1,8 punktu procentowego, przy jednoczesnym spadku udziału zadłużenia z pozostałych tytułów. Podobnie jak w roku 2005, w roku 2006 nastąpiło ograniczenie ryzyka refinansowania krajowego długu rynkowego. W długu krajowym Skarbu Państwa z tytułu rynkowych SPW nastąpiło zmniejszenie udziału instrumentów o faktycznym terminie wykupu do 1 roku: z 26,7% do 20,0%, oraz wzrost udziału instrumentów o faktycznym terminie wykupu powyżej 3 lat: z 46,8% do 51,9%.

12.2. Dług zagraniczny

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec roku 2006 wyniosło 32.939,7 mln EUR i było wyższe od stanu zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa na koniec roku 2005 o 635,2 mln EUR, tj. o 2,0%. W przeliczeniu złotowym zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa wyniosło 126.198,4 mln zł i było wyższe od stanu na koniec roku 2005 o 1.509,7 mln zł, tj. o 1,2%. Stan zadłużenia zagranicznego w EUR i w PLN na koniec roku 2005 i 2006 przedstawia tabela 39.

Tabela 39. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w latach 2005–2006

Treść	2005		2006		Zmiana 2006–2005	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	124.688,8	100,0	126.198,4	100,0	1.509,7	101,2
Dług z tytułu SPW	83.862,0	67,3	90.639,0	71,8	6.777,0	108,1
obligacje typu Brady	3.891,5	3,1	1.761,1	1,4	- 2.130,4	45,3
pozostałe obligacje zagraniczne	79.970,5	64,1	88.877,9	70,4	8.907,4	111,1
Dług z tytułu kredytów	40.826,8	32,7	35.559,4	28,2	- 5.267,4	87,1
Klub Paryski	25.153,5	20,2	17.941,3	14,2	- 7.212,2	71,3
Międzynarodowe instytucje finansowe, w tym:	15.260,7	12,2	17.377,8	13,8	2.117,1	113,9
– Bank Światowy	4.734,5	3,8	4.812,0	3,8	77,5	101,6
– Europejski Bank Inwestycyjny	9.340,4	7,5	11.365,3	9,0	2.024,8	121,7
– Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	39,4	0,03	23,5	0,02	- 15,9	59,6
– Bank Rozwoju Rady Europy	1.146,4	0,9	1.177,0	0,9	30,6	102,7
Pozostałe	412,6	0,3	240,4	0,2	- 172,2	58,3

Kurs (PLN/EUR) przyjęty do obliczeń stanu zadłużenia na dzień 31 grudnia 2005 r. wyniósł 3,8598, natomiast na dzień 31 grudnia 2006 r. kształtował się na poziomie 3,8312.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zmiana stanu zadłużenia zagranicznego w roku 2006 była spowodowana przez:

- spłaty kredytów w wysokości 1.809,1 mln EUR,
- wykup obligacji o wartości nominalnej 946,8 mln EUR (w tym przedterminowy wykup obligacji Brady'ego w kwocie 446,8 mln EUR),
- emisję nowych obligacji na łączną kwotę 3.541,0 mln EUR (emisja w EUR i JPY),
- zaciągnięcie nowych kredytów w wysokości 773,6 mln EUR,
- spadek zadłużenia o 923,5 mln EUR w wyniku aprecjacji EUR w stosunku do innych walut, w których nominowana jest część zadłużenia zagranicznego SP.

Największy udział w zadłużeniu zagranicznym, według stanu na koniec 2006 r. miały obligacje skarbowe wyemitowane na międzynarodowym rynku finansowym. Zadłużenie z tego tytułu wyniosło 23.198,4 mln EUR i było wyższe od stanu na koniec 2005 r. o 2.479,6 mln EUR, tj. o 12,0%. Wzrost zadłużenia był przede wszystkim efektem wyemitowania w 2006 r. obligacji nominowanych w EUR o wartości nominalnej 3.000 mln EUR i nominowanych w JPY (85.000 mln JPY) oraz terminowym wykupem obligacji o wartości 500 mln EUR.

Drugim, co do wielkości tytułem zadłużenia zagranicznego, według stanu na koniec roku 2006, były zobowiązania z tytułu kredytów wobec Klubu Paryskiego w kwocie 4.682,9 mln EUR stanowiące 14,2% zadłużenia. W stosunku do końca 2005 r. zobowiązania Skarbu Państwa wobec Klubu Pary-

skiego zmniejszyły się o 1.833,9 mln EUR. Było to wynikiem dokonanych w 2006 r. terminowych spłat zadłużenia (737,6 mln USD i 987,0 mln EUR), ekokonwersji zadłużenia (39,5 mln USD i 5,9 mln EUR) oraz deprecjacji dolara do innych walut, w których nominowane jest zadłużenie wobec członków Klubu Paryskiego.

Na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności przedterminowa spłata w 2006 r. kredytu na finansowanie samolotu wielozadaniowego F-16 (FMF) i przedterminowy wykup obligacji Brady'ego. Koszty wynikające z oprocentowania kredytu FMF były wyższe niż koszt finansowania na rynku obligacji amerykańskich¹³⁸. Natomiast wykup obligacji Brady'ego przy jednoczesnej sprzedaży obligacji zerokuponowych (collateralu), zabezpieczających wykup obligacji Brady'ego pozwalał na osiągnięcie korzyści w postaci dodatkowej wartości bieżącej netto tych operacji. Ze sprzedaży obligacji zerokuponowych w 2006 r. uzyskano dochody ewidencjonowane w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego w wysokości 465,1 mln zł.

12.3. Strategia zarządzania długiem publicznym

Podstawowym celem przyjętym w Strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2006-2008, podobnie jak w latach poprzednich, jest minimalizowanie kosztów obsługi długu publicznego. Cele te będą realizowane w długim horyzoncie czasowym, przy przyjętych ograniczeniach poziomu ryzyka refinansowania, kursowego, stopy procentowej i płynności budżetu państwa, a także pozostałych ryzyk, w tym kredytowego i operacyjnego oraz rozkładu kosztów obsługi długu w czasie. Zmieniono podejście do realizacji tego celu, w odniesieniu do ograniczeń ryzyka kursowego, przez umożliwienie zaciągania długu zagranicznego w wysokości przekraczającej potrzeby wynikające z refinansowania wykupywanego, w zależności od warunków rynkowych.

Pomimo przyjętych założeń, mających na celu zrównoważenie udziału finansowania krajowego i zagranicznego w strukturze finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (50,2% i 49,8%), środki pozyskane na rynkach zagranicznych służyły jedynie refinansowaniu długu zagranicznego, stanowiąc w strukturze finansowania tylko 16,4%. Czynnikiem, mającym wpływ na ukształtowanie się struktury finansowania potrzeb pożyczkowych było:

- zmniejszenie się, w porównaniu z 2005 r., różnicy w poziomach stóp procentowych na rynku krajowym i głównych rynkach zagranicznych, w wyniku większego wzrostu stóp na rynkach zagranicznych (w tym głównie na rynku USD i EUR) niż na rynku krajowym,
- ograniczenie potrzeb walutowych budżetu państwa (dążenie do uniknięcia skutków ubocznych sprzedaży walut),
- aprecjacja złotego w 2006 r. w stosunku do 2005 r.

Podobne założenia przyjęto w perspektywie lat 2007–2009 wskazując, że podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy. Natomiast emisje na rynkach zagranicznych zabezpieczać mają środki na spłaty długu zagranicznego, wzmocnić

¹³⁸ Koszt finansowania obligacji amerykańskich 6,903%, spłata w ciągu 15 lat z 8-letnią karencją, szacunkowy odpowiadający koszt finansowania na rynku wynosi ok. 5,38%.

pozycję Polski na rynku europejskim oraz zapewniać obecność kraju na pozostałych głównych rynkach finansowych (amerykańskim, japońskim i szwajcarskim),

Podjęte w 2006 r. działania w zakresie minimalizacji kosztów obsługi długu, polegały na podnoszeniu efektywności rynku SPW i obejmowały:

- prowadzenie polityki ograniczania liczby emisji obligacji średnio- i długoterminowych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich wartości nominalnej (w 2006 r. – 8 emisji obligacji średnio- i długoterminowych osiągnęło równowartość około 5 mld EUR), wskaźnik płynności wzrósł ze 134,5% w 2005 r. do 176,2% w 2006 r.,
- otwarcie systemu Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW) na instytucje zagraniczne (w 2006 r. włączono 2 instytucje zagraniczne), co przełożyło się między innymi na pozyskanie nowych inwestorów zagranicznych na krajowym rynku SPW,
- skrócenie okresu rozliczenia dla przetargów sprzedaży, co skutkowało zmniejszeniem ryzyka dla inwestorów wynikającego z ograniczonych możliwości obrotu instrumentami przed formalnym rozliczeniem aukcji,
- ograniczanie kosztów emisji, związanych z prowizjami i opłatami dla organizatorów.

Poprawie uległy przyjęte do monitorowania długu mierniki. Średnia zapadalność długu ogółem wzrosła z 5,01 (2005 r.) do 5,11 lat na koniec 2006 r. Nastąpił także wzrost wyrażonej w latach średniej zapadalności długu rynkowego z 3,57 na koniec 2005 r. do 3,94 lat na koniec 2006 r. dla długu krajowego, natomiast dla długu zagranicznego zapadalność uległa skróceniu i na koniec 2006 r. wynosiła 8,28 roku (w 2005 r. – 8,51 roku). *Duration*¹³⁹ krajowego długu rynkowego w 2006 roku zwiększył się z 2,76 do 2,99 roku, co oznaczało zmniejszenie ryzyka stopy procentowej, a dla długu zagranicznego nieznacznie zmniejszył się z 5,98 do 5,9 roku. Wskaźnik ATR¹⁴⁰ dla długu krajowego wzrósł z 3,07 do 3,4 roku, a dla długu zagranicznego obniżył się z 7,99 do 7,91 roku.

Utrzymywanie bezpiecznego poziomu płynności budżetu państwa i zarządzanie płynnymi aktywami było możliwe dzięki instrumentom przetargów zamiany (służącym ograniczaniu ryzyka refinansowania przy wykupie dużych emisji), oprocentowanym lokatom złotowym w NBP i w BGK, transakcjom warunkowym typu *buy-sell-back* oraz lokatom międzybankowym, a także oprocentowanym lokatom walutowym w NBP. W 2006 r. średni poziom płynnych aktywów złotowych budżetu państwa wyniósł ok. 9 mld zł¹⁴¹, a średni stan środków na rachunku walutowym równowartość ok. 7 mld zł.

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa były wyższe niż w 2005 r. (25 mld zł) i wyniosły 27,8 mld zł tj. 2,63% PKB, z czego na koszty obsługi długu krajowego przypadało 23,3 mld zł, tj. 2,20% PKB. Wzrost kosztów obsługi długu wynikał przede wszystkim ze wzrostu zadłużenia w latach 2005-2006 oraz z wykupu obligacji pięcioletnich sprzedawanych z dyskontem.

Polska jako państwo członkowskie UE, zgodnie z art. 104 Traktatu z Maastricht, jest zobligowana do utrzymywania dyscypliny budżetowej i unikania nadmiernego deficytu budżetowego¹⁴², w szczegól-

¹³⁹ Miara wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stóp procentowych.

¹⁴⁰ Uzupełniająca w stosunku do duracji miara ryzyka refinansowania, obejmująca zarówno dług o nominale indeksowanym jak i nieindeksowanym, interpretowana jako wyrażona w latach długość przeciętnego okresu, na jaki koszty obsługi długu są ustalone; im większy udział instrumentów krótkoterminowych i zmiennym oprocentowaniu, tym wyższe ryzyko stopy procentowej i niższe ATR.

¹⁴¹ Obejmuje lokaty w NBP i BGK oraz stan rachunku bieżącego budżetu państwa.

¹⁴² Protokół w sprawie procedury stosowanej w przypadku nadmiernego deficytu oraz rozporządzenie dot. stosowania Protokołu, stanowiące załącznik do Traktatu z Maastricht określają definicje z zakresu długu publicznego oraz wartość referencyjną.

ności relacje deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB (zgodnie z definicjami stosowanymi w UE) nie powinny przekraczać wartości referencyjnych odpowiednio 3% i 60%. W maju 2004 r. Komisja Europejska przyjęła raport, w którym stwierdziła między innymi, że w 2003 r. deficyt sektora general government w Polsce wyniósł 4,1% PKB i tym samym przekroczył referencyjną wartość 3%. Zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu, Rada zarekomendowała jak najszybsze ograniczenie deficytu, tak aby w 2007 r. obniżył się on do poziomu poniżej 3% PKB.

Wskaźniki będące podstawą oceny spełniania przez Polskę kryteriów konwergencji osiągnięte w 2006 r., wyniosły – deficyt 3,9% PKB, a dług 47,8%¹⁴³. Wyliczenia te uwzględniają decyzję EUROSTATU z dnia 2 marca 2004 r., w sprawie klasyfikacji kapitałowych funduszy emerytalnych o zdefiniowanej składce (takich jak Otwarte Fundusze Emerytalne), w której stwierdzono między innymi, że powinny być one klasyfikowane poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z przedstawionymi danymi, Polska nie spełniła w 2006 r. kryterium konwergencji dot. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W listopadzie 2006 r. Polska przedstawiła *Program Konwergencji – Aktualizacja 2006* obejmujący lata 2007–2009. Oszacowano w nim na lata 2007–2009 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB¹⁴⁴ odpowiednio na poziomie 3,4%; 3,1% i 2,9% PKB. Zgodnie z szacunkami przedstawionymi w aktualizacji Polska spełni kryterium konwergencji dotyczącej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r. Szacunki te wskazują jednak na ryzyko przekroczenia przez dług pierwszego proggu ostrożnościowego, określonego w ustawie o finansach publicznych (50%). W przypadku jego przekroczenia Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetowych nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego. Relacja ta stanowi także górne ograniczenie relacji każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego¹⁴⁵. W celu uniknięcia tej sytuacji niezbędna jest nie tylko ścisła kontrola deficytu budżetu państwa, ale także rzetelne planowanie przychodów z prywatyzacji oraz środków przekazywanych do ZUS poza rachunkiem deficytu¹⁴⁶. Niższe od planowanych przychody z prywatyzacji oraz wyższe od planowanych transfery do ZUS spowodowały dodatkowy wzrost zadłużenia Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego w 2005 r. o 2,9 mld zł i w 2006 r. o 5,9 mld zł.

12.4. Należności Skarbu Państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 42.751,6 mln zł, co stanowi 101,5% stanu należności na koniec 2005 r. Wartości poszczególnych należności oraz zmiany ich stanu w roku 2006 przedstawia tabela 40.

143 Komunikat GUS z 23 kwietnia 2007 r. dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r.

144 Deficyt liczony zgodnie z decyzją EUROSTATU z dnia 2 marca 2004 r. – OFE poza sektorem.

145 Art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

146 Zob. pkt 8.1. analizy.

Tabela 40. Należności Skarbu Państwa w latach 2005–2006

Tytuł należności	Stan w dniu		Zmiana	
	31.12.2005	31.12.2006	3-2	3:2
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Należności Skarbu Państwa ogółem, w tym	42.122,1	42.751,6	629,6	101,5
należności pozostałe do zapłaty podatkowe i niepodatkowe	20.990,2	22.706,9	1.716,7	108,2
należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	7.520,4	7.306,4	-214,0	97,2
należności z tytułu pożyczki dla kas chorych	400,9	80,2	-320,7	20,0
należności z tytułu pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego	36,9	33,9	-3,0	91,8
pożyczki dla KUKK	52,4	45,8	-6,7	87,4
pożyczki dla Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej	1.242,9	1.308,3	65,4	105,3
należności z tytułu pożyczek na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	2.669,6	3.683,9	1.014,3	138,0
należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych w tym:	5.074,5	4.278,7	-795,8	84,3
– w walutach wymiennalnych	5.068,1	4.277,6	-790,5	84,4
– w walutach niewymiennalnych	6,5	1,1	-5,4	16,9
należności w walutach rozliczeniowych (saldo likwidacyjne, rozliczenia clearingowe i bartery, rachunki specjalne)	25,4	32,7	7,3	128,9
należności z tytułu collateralu	1.727,7	774,5	-953,1	4,3
należności z tytułu spłaty kredytów z Międzynarodowego Banku Inwestycyjnego, od Rosji (PG) i FRE	26,2	22,7	-3,6	86,4
należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	638,6	636,3	-2,3	99,6
należności od Międzynarodowego Banku Inwestycyjnego w Moskwie	112,5	111,7	-0,8	92,3
należności z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym	1.603,9	1.729,7	125,8	107,8
– gwarancji zagranicznych	141,0	167,2	26,2	118,6
– poręczeń i gwarancji krajowych	1.462,9	1.562,5	99,6	106,8

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów (dane na dzień 8 maja 2007 r.).

Największy udział w kwocie należności ogółem, poza tzw. należnościami podatkowymi i niepodatkowymi, miały należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych (17,1%), należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (10,0%), należności z tytułu pożyczek na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych (8,6%), należności z tytułu poręczeń i gwarancji (4,0%) oraz należności z tytułu pożyczek dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej (3,1%).

Na koniec 2006 r. stan należności Skarbu Państwa z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa, odsetek od kredytów mieszkaniowych wynosił 7.306,4 mln zł i był niższy o 214,0 mln zł tj. o 2,8% od stanu na koniec 2005 r. Należności zmniejszyły się w wyniku spłat doko-

nanych przez kredytobiorców (119,6 mln zł), umorzenia zadłużenia kredytobiorców (230,2 mln zł)¹⁴⁷ oraz korekty rozliczeń (2,2 mln zł) a wzrosły z tytułu wykupu odsetek (132,9 mln zł) i oprocentowania przejściowo wykupionych odsetek podlegające skapitalizowaniu na koniec roku (5,1 mln zł).

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych na koniec 2006 r. wyniosły 4.278,7 mln zł i były niższe niż na koniec roku 2005 o 795,8 mln zł, tj. o 15,6%. W tej kwocie 99,9% stanowiły należności z tytułu udzielonych kredytów w walutach wymienialnych. Na kwotę 4.277,6 mln zł (1.469,7 mln USD) składały się należności bieżące (285,4 mln USD) i należności zaległe (1.184,3 mln USD). Spadek należności bieżących wyrażonych w USD o 27,9%, tj. o 110,6 mln USD, związany był z terminową obsługą długu przez Angolę, Jemen, Algierię, Wietnam, Chiny, Indonezję, Serbię i Czarnogórę oraz z umorzeniem zadłużenia Angoli (91,9 mln USD), po wcześniejszym zapłaceniu 61,2 mln USD zgodnie z umową restrukturyzacyjną z 2003 r.

Należności niewymagalne Skarbu Państwa na koniec 2006 r. z tytułu pożyczek na prefinansowanie udzielonych jednostkom sektora finansów publicznych wyniosły łącznie 3.683,9 mln zł i były wyższe o 1.014,3 mln zł (38,0%) w porównaniu do stanu na koniec 2005 r. Na wzrost należności wpłynęła w szczególności wyższa kwota pożyczek udzielonych z budżetu państwa w roku 2006 (8.860,2 mln zł) w stosunku do dokonanych w trakcie roku spłat pożyczek (7.791,0 mln zł).

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2006 r. wyniosły 1.729,7 mln zł i w porównaniu ze stanem na koniec 2005 r. były wyższe o 125,8 mln zł. Na wzrost poziomu należności wpłynęły spłaty zobowiązań, dokonane przez Skarb Państwa za podmioty (110,5 mln zł) oraz odsetki naliczone od należności (95,7 mln zł), a na zmniejszenie dokonane przez dłużników spłaty oraz odzyskanie wierzytelności w wyniku działań windykacyjnych (80,4 mln zł). Największych wypłat Skarb Państwa dokonał za LFO (60,1 mln zł) oraz za ARR (16 mln zł). Na koniec 2006 r. największym dłużnikiem Skarbu Państwa była Agencja Rynku Rolnego, która w lutym 2007 r. dokonała spłat swoich wierzytelności.

W wyniku działań podejmowanych w 2006 r. przez Ministerstwo Finansów w celu odzyskania kwot wydatkowanych przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych i zrealizowanych umów poręczeń i gwarancji, osiągnięto dochody w wysokości 80,4 mln zł, tj. o 15,2 mln zł wyższe niż w 2005 r.

Należności z tytułu pożyczek udzielonych z budżetu państwa samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej (spzoz) i jednostkom badawczo-rozwojowym (jbr)¹⁴⁸ wzrosły w ciągu 2006 r. o 65,4 mln zł (o 5,3%) i wyniosły na koniec 2006 r. łącznie 1.308,3 mln zł. Według sprawozdań dotyczących uruchomienia i spłaty pożyczek dla spzoz i jbr przekazanych przez BGK¹⁴⁹, wypłacono pożyczki w łącznej wysokości 1.638,9 mln zł, naliczono należności z tytułu odsetek bieżących i ustawowych (0,3 mln zł), dokonano zwrotu pożyczek i spłaty kapitału (131,1 mln zł) oraz umorzenia (199,8 mln zł). Kwota należności z tytułu odsetek ustawowych od pożyczek udzielonych spzoz (1,6 tys. zł) wykazana przez BGK była niższa o 156,2 tys. zł od kwoty w ewidencji prowadzonej przez Ministerstwo Finansów.

147 Decyzje o umorzeniu zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek podejmują banki na podstawie art. 6 ust. 3, art. 10 i art. 11 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy Państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych (...) (t.j. DzU z 2003 r., nr 119, poz. 1115 ze zm.).

148 Na podstawie ustawy z 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (DzU nr 78, poz. 684), zmienionej ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (DzU nr 137, poz. 971), spzoz i jbr mogą być udzielane z budżetu państwa pożyczki przeznaczone na zaspokojenie zobowiązań wymienionych w art. 35 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy.

149 BGK w imieniu Skarbu Państwa podejmuje czynności związane z udzielaniem pożyczek.

W ocenie NIK sytuacja ta wymaga wyjaśnienia przez Ministerstwo Finansów i poznanie przyczyn tej rozbieżności.

Należności z tytułu collateralu na koniec roku 2006 wynosiły według wartości nominalnej 605,1 mln USD. Wartość rynkowa collateralu wynosiła 266,1 mln USD. Odsprzedaż collateralu w 2006 r. spowodowała spadek należności nominalnej o 588,1 mln USD. Z transakcji tej uzyskano nieplanowane przychody w kwocie 293 mln zł i dochody w kwocie 465,1 mln zł.

Wśród należności Skarbu Państwa występowały, podobnie jak i na koniec 2005 r. między innymi należności z tytułu spłaty kredytów z Międzynarodowego Banku Inwestycyjnego w kwocie 6,9 mln zł i od Rosji z tytułu Porozumienia Generalnego w kwocie 14,9 mln zł. W 2006 r. wykreślono z rejestru podmiotów gospodarczych część dłużników Skarbu Państwa, w związku z tym nastąpił spadek należności o 3,6 mln zł. Zdjęcie przedmiotowych należności z ewidencji stanowiło realizację wniosków NIK po kontrolach budżetowych za rok 2004 i 2005 dotyczących rozwiązania kwestii należności Skarbu Państwa z tytułu spłaty albo zakończenia bytu prawnego tych podmiotów.

13. Rozliczenia z Unią Europejską

Polska otrzymała w 2006 r. z Unii Europejskiej środki w wysokości 20.453,5 mln zł, z których 2.646,9 mln zł wpłynęło na dochody budżetu państwa. Wydatki z tytułu wpłaty przez Polskę składki do budżetu UE wyniosły 9.836,9 mln zł. Po uwzględnieniu zwrotu przez Polskę środków do budżetu UE w wysokości 15,7 mln zł, saldo bieżących rozliczeń Polski z UE na 31 grudnia 2006 r. było dodatnie i wyniosło 10.600,9 mln zł. Za ten sam okres saldo rozliczeń budżetu państwa było ujemne i wyniosło 7.190 mln zł¹⁵⁰.

Bilans przepływów finansowych pomiędzy Polską a UE na 31 grudnia 2006 r. prezentują dane zawarte w tabeli 41.

Tabela 41. Bilans przepływów finansowych

Wyszczególnienie	Przepływy środków 2006		Kurs PLN/EUR	Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie
	mln EUR	mln zł		mln zł	%
I. Transfery z UE do Polski	5.267,6	20.453,5		22.621,4	90,4
1. Środki przedakcesyjne ¹⁾ , z tego:	222,3	865,8	3,8951	1.209,5	71,6
Phare	222,3	865,8			
SAPARD ²⁾	0,0	0,0			
2. Operacje strukturalne ¹⁾ , z tego:	2.145,7	8.357,7	3,8789	10.748,9	77,8
Fundusze strukturalne	1.624,9	6.329,3			
Fundusz Spójności/ISPA	520,8	2.028,4			
3. WPR ³⁾ , z tego:	2.154,2	8.355,7	3,8951	8.058,6	103,7
zaliczkowe refundacje prefinansowania	1.003,0	3.882,3			
PROW	1.149,6	4.467,4			
pozostałe transfery WPR ⁴⁾	1,6	5,9			
4. Transition Facility	25,6	99,6	3,8951	137,3	72,5
5. Instrument poprawy płynności ⁵⁾	514,3	1.984,7	3,8590	2.043,3	97,1
6. Instrument Schengen	106,7	403,1	3,7789	423,8	95,1
7. Pozostałe transfery ⁶⁾	98,9	387,0	3,9116	0,0	0,0
II. Wpłaty do budżetu UE	2.552,5	9.836,9		9.801,3	100,4
III. Zwroty środków do budżetu UE ¹⁾	4,0	15,7	3,8951		
Saldo rozliczeń RP - UE (I-II-III)	2 711,1	10.600,9	x	12.820,1	82,7

¹⁾ Przeliczenia transferów z EUR na złote dokonano po średnim kursie NBP za 2006 r.

²⁾ Wpłynęły środki w wysokości 12,5 tys. EUR (48,6 tys. zł).

³⁾ Średnia z rzeczywistych kursów, po których dokonano przewalutowania.

⁴⁾ Środki przekazane na zadania weterynaryjne.

⁵⁾ Z uwzględnieniem I raty za rok 2006, która wpłynęła na konto w NBP w grudniu 2005 r.

⁶⁾ Przepływy związane z różnymi programami, tj.: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V Program Ramowy, Media Plus.

Źródło: Opracowanie Ministerstwa Finansów.

150 Saldo rozliczeń budżetu państwa jest wynikiem różnicy pomiędzy środkami przekazanymi z UE stanowiącymi dochody budżetu państwa i środkami przekazanymi do UE z tytułu składki.

Transfery z UE do Polski

W 2006 r. do Polski wpłynęły środki z Unii Europejskiej w kwocie 20.453,5 mln zł, w porównaniu do roku ubiegłego (16.068,9 mln zł) wzrosły o 4.384,6 mln zł, tj. o 27,3%. Na sfinansowanie operacji strukturalnych¹⁵¹ przeznaczono 8.357,7 mln zł (2.145,7 mln EUR), w tym:

- fundusze strukturalne – 6.329,3 mln zł (1.624,9 mln EUR),
- Fundusz Spójności /ISPA – 2.028,4 mln zł (520,8 mln EUR).

Refundacji wydatków poniesionych przez beneficjentów dokonano z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 3.865,9 mln zł (992,5 mln EUR), z Europejskiego Funduszu Społecznego 1.172,5 mln zł (301,0 mln EUR), z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji 1.139,1 mln zł (292,4 mln EUR), z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa 151,8 mln zł (39,0 mln EUR). Z ogólnej kwoty środków, które napłynęły w ramach Funduszu Spójności (FS), wpłaty na realizację przyjętych do finansowania z tego funduszu projektów ISPA wyniosły 1.032,3 mln zł (265,0 mln EUR).

W 2006 r. napływ środków związanych ze Wspólną Polityką Rolną (WPR)¹⁵² wyniósł 8.355,7 mln zł (2.154,2 mln EUR), z tego:

- zaliczkowe refundacje prefinansowania¹⁵³ – 3.882,3 mln zł (1.003,0 mln EUR),
- płatności pośrednie – Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 – 4.467,4 mln zł (1.149,6 mln EUR)¹⁵⁴.

Ponadto w 2006 r. przekazane zostały z Unii Europejskiej środki z:

- funduszy przedakcesyjnych Phare w kwocie 865,8 mln zł (222,3 mln EUR); w porównaniu do 2005 r. uległy one zmniejszeniu o 68,0%, co wynikało z zakończenia okresu finansowania części projektów Phare 2001 i 2002;
- Transition Facility¹⁵⁵ w wysokości 99,6 mln zł (25,6 mln EUR);
- programu SAPARD – nieplanowane środki 48,6 tys. zł (12,5 tys. EUR).

Z otrzymanych w 2006 r. transferów z budżetu UE, środki w wysokości 2.646,9 mln zł (687,5 mln EUR) stanowiły dochody budżetu państwa, z tego:

151 Regulacje prawne, tworzące ramy efektywnej absorpcji środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz środków wspierania rozwoju regionalnego na lata 2004-2006 zostały określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU nr 116, poz. 1206 ze zm.).

152 Podstawy prawne finansowania poszczególnych działań objętych Wspólną Polityką Rolną są uregulowane rozporządzeniem Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zgodnie z którym WPR jest finansowana z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (SG EFOiGR).

153 Zaliczkowe refundacje prefinansowania – to zwroty wydatków dokonanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – (Jednolita Płatność Obszarowa w ramach płatności bezpośrednich, interwencja na rynku owoców i warzyw) oraz Agencję Rynku Rolnego (wydatki interwencyjne I kategorii – czyli refundowane przez KE) w kwotach bezwzględnych, tj. zawierających w sobie dodatnie różnice, powstałe podczas sprzedaży EUR w NBP, wg kursu zakupu EUR przez ten bank z dnia przekazania środków poszczególnych refundacji na rachunek przychodów budżetowych (np. dodatnie różnice kosztów technicznych i finansowych w ramach działań interwencyjnych).

154 W okresie 27–28 grudnia 2006 r. nastąpiła konieczność przejściowego prefinansowania unijnej części płatności PROW. Otrzymana z KE w dniu 28 grudnia 2006 r. płatność pośrednia w ramach PROW 2004-2006 1.057,3 mln zł (278,9 mln EUR) została w części przeznaczona na spłatę ww. zobowiązania (tj. w wysokości „przejściowego prefinansowania” w kwocie 236,2 mln zł). Pozostała część płatności pośredniej (821 mln zł) z uwagi na wejście w życie z dniem 29 grudnia 2006 r. nowelizacji ustawy o finansach publicznych, zaliczającej środki z funduszy UE do dochodów budżetowych, została przekazana na rachunek dochodów części 77 w dniu 3 stycznia 2007 r.

155 Instrument ten ustanowiono na mocy art. 34 Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach. Stanowi on kontynuację programu Phare w części dotyczącej wsparcia instytucjonalnego administracji publicznej, z którego finansowane są działania nieobjęte finansowaniem w ramach funduszy strukturalnych.

- na poprawę płynności budżetowej – 1.984,7 mln zł (514,3 mln EUR), tj. 97,1% planu według ustawy budżetowej¹⁵⁶;
- instrument finansowy Schengen – 403,1 mln zł (106,7 mln EUR), tj. 95,1% kwoty planowanej¹⁵⁷,
- zwrot przez UE wydatków poniesionych z budżetu państwa na projekty realizowane w ramach funduszy strukturalnych 253,2 mln zł (64,9 mln EUR), tj. 11,6% kwoty planowanej¹⁵⁸ (w 2005 r. 8,9 mln zł, tj. 7,7% kwoty planowanej),
- na refundację przez UE wydatków finansowanych ze środków budżetu państwa w zakresie monitorowania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt – nieplanowane dochody 5,9 mln zł (1,6 mln EUR), w 2005 r. – 7,7 mln zł.

Wpłaty środków własnych do budżetu UE¹⁵⁹

W 2006 r. elementami polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej były wpłaty obliczone na podstawie podatku VAT (składka z tytułu VAT)¹⁶⁰, wpłaty obliczone na podstawie Produktu Narodowego Brutto (składka z tytułu DNB), z tytułu tzw. tradycyjnych środków własnych TOR (Traditional Own Resources), z tego wpłaty z tytułu opłat celnych i rolnych oraz opłat cukrowych.

W ustawie budżetowej na rok 2006 na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu UE zaplanowano kwotę 9.801,3 mln zł¹⁶¹, która w trakcie roku została zwiększona o 35,6 mln zł do wysokości 9.836,9 mln zł ze względu na większe niż szacowano na etapie projektu ustawy budżetowej wpłaty z tytułu opłat celnych i rolnych. Wydatki wyniosły 9.836,9 mln zł¹⁶² i stanowiły równowartość kwoty 2.552,5 mln EUR, tj. 100,0% planu po zmianach.

Obniżenie składki za 2006 r. w wyniku przyjęcia w dniu 13 grudnia 2006 r. korekty budżetu ogólnego UE, spowodowało – podobnie jak w roku ubiegłym - powstanie nadpłaty składki za 2006 r. w kwocie 642,3 mln zł¹⁶³ (w 2005 r. – 337,0 mln zł).

Wykorzystanie środków otrzymanych z budżetu UE

Rok 2006 był kolejnym rokiem wykorzystywania przez Polskę środków pochodzących z budżetu UE. Proces wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce koordynowany był przez Instytucję Zarzą-

156 Różnica pomiędzy kwotami dochodów planowanych (2.043,3 mln zł) i wykonanych wynika z faktu, iż w ciągu roku budżetowego do przeliczenia kwoty raty wyrażonej w EUR, Narodowy Bank Polski stosował kurs bieżący walut, który był niższy od przyjętego do obliczenia prognozy dochodów.

157 W 2006 r. do przeliczenia kwoty raty wyrażonej w EUR NBP stosował kurs bieżący równy 3,7789 PLN/EUR).

158 W załączniku nr 1 do ustawy budżetowej na rok 2006 ujęte zostały dochody budżetu państwa w kwocie 2.182,2 mln zł (wykazane w układzie wykonawczym w paragrafach z czwartą cyfrą 8 – Finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej).

159 Od 2004 r., w ramach środków własnych UE, Polska podobnie jak inne państwa członkowskie, odprowadza do budżetu UE, składkę obliczoną zgodnie z metodologią Unii Europejskiej.

160 W tym finansowanie rabatu brytyjskiego. Podstawą do obliczenia wysokości składki TOR w kwocie 1.060,6 mln zł były dane pochodzące z elektronicznego systemu ewidencji ZEFIR (w zakresie opłat celnych i rolnych) oraz ze sprawozdań przekazywanych Ministerstwu Finansów przez Agencję Rynku Rolnego (w zakresie opłaty cukrowej). Podstawą do przyjęcia wysokości składki z tytułu VAT i DNB oraz rabatu brytyjskiego, w kwotach odpowiednio – 1.615,1 mln zł, 6.396,8 mln zł i 764,4 mln zł były okresowe informacje przekazywane przez Komisję Europejską.

161 W 2006 r. budżet UE był sześciokrotnie nowelizowany, w tym 5 korekt mających wpływ na wysokość polskiej składki.

162 Wpłata obliczona na podstawie DNB – 6.396,8 mln zł (100,0% planu po zmianach), środek własny z tytułu VAT – 1.615,1 mln zł, wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych i opłatach rolnych 1.019,7 mln zł, wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych (40,8 mln zł), wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego – wydatkowano 764,4 mln zł.

163 Kwota zgodnie z dyspozycją KE została zaliczona na poczet składki za styczeń 2007 r.

dzającą Programami Wsparcia Wspólnoty (IZ PWW), usytuowaną w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego¹⁶⁴.

Na programy realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁶⁵ w 2006 r. wpłynęły środki w wysokości 8.355,7 mln zł (2.154,1 mln EUR), które wykorzystano w 100%.

Na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej oraz środków przejściowych (Transition Facility) na 2006 r. zaplanowano w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej środki w łącznej kwocie 12.095,7 mln zł.

W 2006 r. na realizację powyższych programów i projektów wpłynęło 9.322,8 mln zł (stanowiących równowartość 2393,6 mln EUR – liczone wg średniego kursu NBP za 2006 r. – 3,8951 PLN/EUR). Po uwzględnieniu niewykorzystanych do końca 2005 r. środków w kwocie 3.930,1 mln zł (1.017,7 mln EUR), uzyskanych odsetek w kwocie 33,2 mln zł (8,5 mln EUR) w 2006 r. dostępne były środki z UE w łącznej wysokości 13.286,1 mln zł (3.419,8 mln EUR).

Wykonanie wydatków ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE w 2006 r. prezentują dane zawarte w tabeli 42.

Tabela 42. Środki bezzwrotne pochodzące z UE w 2006 r.

Wyszczególnienie	Limit wydatków według umowy międzynarodowej (alokacja)	2006		4:3
		Plan	Wykonanie*	
		mln zł		
1	2	3	4	5
I. Przedakcesyjne razem, w tym:	2.711,6	1.209,5	1.238,9	102,4
1. Phare, w tym:	2.711,6	1.209,5	1.224,4	101,2
Phare 2001	20,8	-	17,9	-
Phare 2002	987,4	105,2	245,1	233,0
Phare 2003	1.703,4	1.104,3	961,4	87,1
2. SAPARD	-	-	14,5	-
II. Transition Facility	478,9	137,3	59,9	43,7
III. Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności/ISPA	51.317,5	10.748,8	10.602,6	98,6
Ogółem	54.508,0	12.095,7	11.901,4	98,4

* Środki przekazane przez Instytucję Płatniczą (Ministerstwo Finansów) na realizację poszczególnych programów i projektów.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2006 r. wykorzystano 11.901,4 mln zł, tj. 98,4% kwoty planowanej, z tego:

- fundusze strukturalne i Fundusz Spójności/ISPA – 10.602,6 mln zł,
- pomoc przedakcesyjna – 1.238,9 mln zł,
- środki przejściowe (Transition Facility) – 59,9 mln zł.

¹⁶⁴ Na podstawie art. 38 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU nr 116, poz. 1206) oraz art. 18a ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o NPR oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 149, poz. 1074).

¹⁶⁵ Ze względu na specyfikę rozwiązań przyjętych w Polsce, środki UE na realizację WPR oraz PROW są przekazywane agencjom płatniczym bezpośrednio przez Instytucję Płatniczą, którą jest Ministerstwo Finansów.

Niski poziom (43,7%) realizacji programów finansowanych ze środków przejściowych (Transition Facility – TF) wynikał z wczesnej fazy realizacji projektów. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) był odpowiedzialny za realizację w 2006 r. trzech programów finansowanych ze środków przejściowych. Dla dwóch programów TF 2004 i TF 2004 OLAF¹⁶⁶, dla których termin podpisywania umów upłynął w 2006 r., zakontraktowano środki w wysokości odpowiednio 88,0% i 99,0%. Wykonanie planowanych na 2006 r. wydatków wyniosło 44,0% – w przypadku programu TF 2004 i 53,0% – TF 2005. Natomiast z programu TF 2004 OLAF nie wydatkowano środków. Przyczyną niskiego wykonania planu było przesunięcie płatności z roku 2006 na początek roku 2007 oraz zmiany prognozy wydatków w trakcie okresu wdrażania programów, na skutek skomplikowanych procedur przetargowych.

W ramach kontroli budżetowej NIK zbadała:

- a) wykorzystanie środków funduszy strukturalnych¹⁶⁷ i Funduszu Spójności w Instytucjach Zarządzających (IZ), tj. w:
 - Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) – będącym IZ dla pięciu sektorowych programów operacyjnych¹⁶⁸, dwóch Inicjatyw Wspólnotowych¹⁶⁹ oraz strategii wykorzystania Funduszu Spójności (FS), a także Instytucją Zarządzającą Programami Wsparcia Wspólnoty (PWW);
 - Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) – IZ dla Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich i SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb;
- b) wykorzystanie środków przedakcesyjnych UE oraz środków przejściowych (Transition Facility) w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE);
- c) realizację w jednostkach samorządu terytorialnego projektów przewidzianych do finansowania środkami pochodzącymi z budżetu UE¹⁷⁰.

W 2006 r. NIK przeprowadziła szczegółowe kontrole dotyczące:

- wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej – INTERREG IIIA¹⁷¹,
- realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich¹⁷²,

166 Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (Projekt Transition Facility 2004/016 – 946 Wzmocnienie zapobiegających nadużyciom finansowym systemów kontroli ruchu na granicy zewnętrznej UE).

167 Są to: Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR).

168 Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT), Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT).

169 Inicjatywy Wspólnotowe (programy pomocy bezzwrotnej finansowane z funduszy strukturalnych), tj. INTERREG III zajmująca się wzmocnieniem współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej oraz Equal – pomoc w zwalczaniu wszelkich przejawów dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz integracja społeczna i zawodowa imigrantów.

170 Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa P/06/006, NIK Warszawa, maj 2007 r.

171 Informacja o wynikach kontroli P/06/005: „Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej – INTERREG IIIA”, Warszawa, maj 2007 r.

172 Informacja o wynikach kontroli P/06/003 „Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich”, Warszawa, kwiecień 2007.

- działalności jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w zakresie sprawności i skuteczności pozyskiwania oraz wykorzystywania unijnych funduszy strukturalnych w ramach ZPORR i SPOT na budowę dróg oraz poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej¹⁷³.

Jak wskazują ustalenia kontroli, proces wdrażania funduszy strukturalnych uległ znacznej poprawie. W dużej mierze było to efektem realizacji „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006”, przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Finansów i przyjętego przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r. W szczególności dokonano analizy procedur w zakresie rozliczeń wydatków refundowanych z funduszy strukturalnych w poszczególnych programach operacyjnych, przygotowano zmiany aktów prawnych, w tym nowelizację ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, która wprowadziła usprawnienia polegające między innymi na: likwidacji Komitetów Sterujących, wzmocnieniu roli Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty jako silnego centrum koordynującego wdrażanie funduszy strukturalnych oraz jednoznacznym przypisaniu nowelizowanej ustawy do okresu programowania 2004–2006¹⁷⁴, uproszczeniu systemu sprawozdawczości oraz odstąpieniu od obowiązku regulowania kluczowych dokumentów (wniosków o dofinansowanie oraz wzorów sprawozdań) w formie aktów prawnych w randze rozporządzenia. Natomiast zmiana ustawy Prawo Zamówień Publicznych¹⁷⁵ dostosowała prawo zamówień publicznych do nowych dyrektyw UE, uprościła procedury udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 60 tys. EUR, a także ograniczyła grupę podmiotów objętych obowiązkiem stosowania ustawy i uporządkowała procedury odwoławcze.

Fundusze strukturalne

Zarządzanie środkami funduszy strukturalnych UE odbywało się według zasad określonych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju (NPR)¹⁷⁶. Jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego jest zasada $n+2$ ¹⁷⁷, zgodnie z którą rozliczenia Polski i Komisji Europejskiej odbywają się w odniesieniu do poszczególnych alokacji rocznych, przewidzianych dla kraju członkowskiego w budżecie Unii Europejskiej. Nie później niż do końca trzeciego roku (rok alokacji plus dwa kolejne lata) Polska powinna przedstawić KE certyfikowane wnioski o płatność na łączną sumę równą co najmniej kwocie alokacji dla danego roku n (pierwszego roku). W przypadku, gdy wartość wniosków byłaby mniejsza od alokacji dla roku n , różnica ta zostałaby automatycznie anulowana. Dla Polski pierwszym rokiem wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych był rok 2004, w związku z czym do końca roku 2006 Polska, poprzez Instytucję Płatniczą, którą jest Ministerstwo Finansów, powinna była złożyć do KE cer-

173 Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych UE na samorządowe budownictwo drogowe P/06/061, Warszawa, luty 2007 r.

174 Konieczność ta wynikała z faktu, iż ustawa o NPR jest dostosowana do postanowień rozporządzenia Rady Europejskiej 1260/1999, wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, które nie obowiązują w nowym okresie budżetowym w latach (2007–2013).

175 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU nr 79, poz. 551).

176 W ustawie tej zawarte zostały regulacje prawne dotyczące między innymi efektywnej absorpcji środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ustawa określa sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju w latach 2004–2006.

177 Podstawę prawną tej reguły stanowi art. 31 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r., ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych.

tyfikowane wnioski o płatność¹⁷⁸ na kwotę nie mniejszą niż transza środków alokowanych (przyznanych) dla Polski na rok 2004 w budżecie UE. Aby wypełnić tę zasadę wymagany poziom wydatków certyfikowanych do KE w 2006 r. dla wszystkich programów operacyjnych powinien wynieść co najmniej 7,5% alokacji na lata 2004–2006 (alokacja na 2004 r. pomniejszona o płatność zaliczkową).

Na koniec 2006 r. (według danych Instytucji Zarządzających w MRR i MRiRW) poziom płatności w każdym z programów pozwolił na zrealizowanie zasady n+2 i uniknięcie anulowania części z przyznanej alokacji. W przypadku trzech programów IW INTERREG III A¹⁷⁹ wartość przekazanych przez Polskę wniosków o płatność była niższa niż poziom wynikający z zasady n+2. Jednakże w związku z tym, że każdy program INTERREG III A dysponuje jednym, wspólnym dla strony polskiej i partnerów zagranicznych kontem programowym, ewentualne anulowanie zobowiązań finansowych na 2004 r., w wyniku zastosowania zasady n+2, dotyczyło całości budżetu danego programu. Pomimo, iż wielkość wydatkowanych środków w ramach polskiej części alokacji nie osiągnęła wymaganego minimalnego poziomu, łączna suma wydatków Polski i partnerów zagranicznych w ramach całego budżetu ten poziom przekroczyła i nie nastąpiło anulowanie zobowiązań w ramach polskiej części alokacji.

Jednak, aby uniknąć problemów z wydatkowaniem środków unijnych w kolejnych latach, należało zrealizować ujęte w budżecie wspólnotowym zobowiązania na 2004 r., które stanowiły 23,5% alokacji na cały okres programowania 2004–2006.

Do końca 2006 r. Instytucje Zarządzające w MRR przekazały do Instytucji Płatniczej (IP) zbiorcze wnioski o płatność na łączną kwotę 7.212,4 mln zł, tj. 106,8% kwoty zobowiązań na 2004 r., pomniejszonej o zaliczki, a IZ w MRiRW na kwotę 2.803,1 mln zł, tj. 216,7% kwoty zobowiązań na rok 2004.

Ze środków Funduszu Spójności, w tym ISPA, do końca 2006 r. Komisja Europejska zatwierdziła wnioski projektowe i wydała decyzje o dofinansowaniu na kwotę 22.372,7 mln zł, tj. 100,0% kwoty zobowiązań na lata 2000–2006¹⁸⁰. Instytucje Pośredniczące (odpowiednio Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Transportu) przekazały do Instytucji Płatniczej (Ministerstwo Finansów) poświadczenia i wnioski o płatność ze środków tego funduszu na łączną kwotę 5.814,6 mln zł, stanowiącą 26,0% kwoty zobowiązań wynikającej z perspektywy finansowej 2000–2006.

Szacunkowe wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 (według załącznika nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2006) zaplanowano na kwotę 11.882,5 mln zł.

Stan realizacji poszczególnych programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych prezentują dane zawarte w tabeli 43.

178 Poprzez certyfikowane wnioski o płatność, zgodnie z art. 32 ust. 3 ww. Rozporządzenia Rady, należy rozumieć wnioski o zwrot – poświadczonych przez Instytucję Płatniczą wydatków faktycznie poniesionych na realizację programów.

179 Program Polska-Meklemburgia, Polska-Saksonia i Polska-Litwa-Rosja.

180 Ze względu na fakt, iż po akcesji Polski do UE projekty zatwierdzone w ramach funduszu przedakcesyjnego ISPA są kontynuowane w ramach Funduszu Spójności, dane dotyczące alokacji, jak również stopnia wykorzystania środków FS są odnoszone do lat 2000–2006. W przypadku FS zasada n+2 nie obowiązuje.

Tabela 43. Realizacja programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych w 2006 r.

Nazwa Programu / Inicjatywy Wspólnotowej	Limit wydatków w okresie realizacji umowy międzynarodowej	Szacunek wykorzystania środków 2004-2006 wg ustawy budżetowej	Wartość dofinansowania według zatwierdzonych wniosków do 31.12.2006	Wartość dofinansowania według umów zawartych do 31.12.2006	Płatności dokonane do		5:4	7:2	7:3	7:5
					31.12 2005	31.12 2006				
					mln zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Razem	34.265,5	11.882,5	35.644,2	29.902,3	2.493,3	10.628,0	83,9	31,0	89,4	35,5
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	4.966,9	2.436,6	6.099,6	4.015,1	215,6	1.173,3	65,8	23,6	48,2	29,2
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	5.836,0	2.354,3	5.210,7	5.210,7	302,5	1 896,2	100,0	32,5	80,5	36,4
SPO Transport	4618,6	1 538,8	4.404,1	3.539,6	1,5	774,4	80,4	16,8	50,3	21,9
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	4.735,0	2.890,9	6.529,7	4.356,1	776,4	1 904,6	66,7	40,2	65,9	43,7
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	801,3	504,5	498,5	493,4	197,2	286,9	99,0	35,8	56,9	58,1
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	11.784,8	1.532,00	11.601,3	11.116,5	982,0	4 358,20	95,8	37,0	284,5	39,2
Program Operacyjny Pomoc Techniczna	112,4	75,1	115,3	101,8	8,2	33,8	88,3	30,1	45,0	33,2
IW Equal	531,7	225,1	508,9	508,9	11,0	103,1	100,0	19,4	45,8	20,3
IW INTERREG III A*	878,8	325,2	676,1	560,2	0	97,5	82,9	11,1	30,0	17,4

* W przypadku IW INTERREG III limit kwot wydatków określony w ustawie budżetowej na rok 2006 obejmuje komponenty A, B i C. MRR nie dysponuje danymi w zakresie realizacji wydatków polskich beneficjentów komponentów B i C, gdyż ich kontraktacja, obsługa finansowa i monitoring są realizowane przez zagraniczne instytucje zarządzające, które nie prowadzą statystyk i nie gromadzą danych w podziale na poszczególne państwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli Instytucji Zarządzających.

Według danych z Instytucji Zarządzających, od początku uruchomienia siedmiu programów operacyjnych i dwóch inicjatyw wspólnotowych do końca 2006 r. wartość płatności z kont programowych funduszy strukturalnych na rzecz beneficjentów wyniosła łącznie 10.628,0 mln zł, co stanowiło 31,0% szacunkowego planu wydatków na lata 2004–2006, ustalonego w ustawie budżetowej na koniec 2006 r.

Najniższe płatności z funduszy strukturalnych, w stosunku do kwoty zobowiązań na lata 2004–2006, dokonano w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (16,8%), IW Equal (19,4%) i IW INTERREG III A (11,1%).

Pozytywnie należy ocenić, że uzyskany w 2006 r. poziom wydatkowania środków wspólnotowych pozwolił uniknąć anulowania zobowiązań Komisji Europejskiej na 2004 r. zgodnie z zasadą n+2.

W 2006 r. nastąpiła poprawa stopnia wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w ramach SPOT. W porównaniu do roku poprzedniego wartość zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie wzrosła o 7,8%, a wartość zawartych umów o 24,2%. Ponadto nastąpiło znaczne przyspieszenie

zatwierdzania wniosków o płatność oraz dokonywania wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Efektem zrealizowanych w 2006 r. przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad zadań było między innymi wykonanie 1.007,7 km odnow i przebudowy nawierzchni na drogach jednojezdniowych oraz odnowa 54 obiektów mostowych o łącznej długości 3.203,3 km.

Jednak nie wszystkie zadania, a zwłaszcza zadania określone przez Ministra Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 8 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004–2006¹⁸¹, zostały wykonane w planowanym terminie i zakresie. Na przykład w ramach działania:

- 1.1. „Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach”, zakładającego do 2008 r. przebudowę linii kolejowych na długości 85,1 km; do końca 2006 r. zmodernizowano 20,8 km linii kolejowych (24,4%),
- 1.3. „Rozwój systemów Intermodalnych” planowano do końca 2008 r. wybudować i zmodernizować od 2 do 3 terminali transportu kombinowanego oraz centrum logistyczne; do końca 2006 r. nie zatwierdzono jednak wniosków o dofinansowanie i nie podpisano żadnych umów,
- 2.2. „Usprawnienie przejazdu drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu” - zrealizowane wydatki stanowiły 23,7% limitu zobowiązań za okres 2004–2006.

Podstawowymi przyczynami opóźnień w realizacji projektów były przedłużające się procedury przetargowe, w tym nieterminowe i nierzetelne przygotowanie dokumentacji przetargowej, zmiany zakresu prac projektowych oraz zmiany prawa w zakresie ochrony środowiska.

Opóźnienia we wdrażaniu INTERREG IIIA powstały głównie w 2005 r. i spowodowane były długotrwałym procesem opracowywania i zatwierdzania przez IZ własnych procedur w ramach systemu zarządzania i kontroli oraz wzorcowych procedur dla Instytucji Pośredniczących (urzędów wojewódzkich), co skutkowało czasowym wstrzymaniem przekazywania przez IP środków na rachunki programowe i powstaniem opóźnień na kolejnych etapach wdrażania programów. Minimalny poziom płatności założony w „Prognozie wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w 2006 r.” został przekroczony w przypadku pięciu z siedmiu wdrażanych programów, w ramach których wydatkowano łącznie 26,9 mln EUR. Opóźnienia w wydatkowaniu kwoty 7,2 mln EUR wystąpiły w dwóch wdrażanych programach (MV-PL, PL-SN), w ramach których strona polska zrealizowała tylko 46% zakładanych minimalnych wydatków. Pomimo niezrealizowania planowanych wydatków przez stronę polską, udało się uniknąć utraty tych środków, ponieważ partnerzy po stronie niemieckiej dokonali płatności na poziomie wyższym od założonego. Środki utracone w ramach INTERREG IIIA wyniosły 284,6 tys. EUR i dotyczyły programu PL-LR, a ich utrata spowodowana była niezrealizowaniem wydatków przez stronę litewską¹⁸².

W ramach przeprowadzonej kontroli działalności jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w zakresie sprawności i skuteczności pozyskiwania oraz wykorzystywania unijnych funduszy strukturalnych w ramach ZPORR i SPOT na budowę dróg oraz poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej, pozytywnie oceniono działania w zakresie przygotowywania projektów drogowych, stwierdzono niski stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych (przede wszystkim w ramach SPOT), który wynikał zwłaszcza ze zbyt zawiłych i mało elastycznych procedur wpro-

181 DzU nr 235, poz. 2350.

182 Wydatki strony polskiej w ramach programu Interreg IIIA Polska-Litwa-Rosja wyniosły 2,6 mln EUR.

dzonych przepisami krajowymi oraz z braku odpowiednio liczebnej i wykwalifikowanej kadry (wysoka rotacja przeszkolonych pracowników).

Zdaniem NIK, pomimo zwiększenia w 2006 r. absorpcji środków UE, wykorzystanie całej alokacji na lata 2004–2006 wymaga dalszego zwiększenia poziomu wydatków w kolejnych latach realizacji programów.

Programy przedakcesyjne

Dla programu pomocy przedakcesyjnej Phare określono w ustawie budżetowej na rok 2006 (załącznik nr 7) alokację w wysokości 2.711,6 mln zł. Według danych Narodowego Koordynatora Pomocy (NAC)¹⁸³ na dzień 31 grudnia 2006 r. alokacja ta, w wyniku zmian w zawartych memorandumach finansowych, wyniosła 2.982,3 mln zł, wydatkowano 2.346,2 mln zł, tj. 79,0% alokacji po zmianach.

W wyniku podjętych w 2006 r. przez Narodowego Koordynatora Pomocy (NAC) działań w celu realizacji pełnych kwot alokacji, do Komisji Europejskiej przekazano 3 wnioski o realokację środków, zweryfikowano 68 wniosków dotyczących modyfikacji kart projektów oraz złożono 14 wniosków o przedłużenie okresu wydatkowania środków, spośród których KE zaakceptowała 70 wniosków. Najniższe, tj. 34,0% wykonanie dostępnej na dzień 31 grudnia 2006 r. alokacji stwierdzono w przypadku programu Phare 2003 cz. I (2003/004-379.02 Cel 2: Rynek wewnętrzny). Przyczyną niezrealizowania w całości dostępnej alokacji było niepowodzenie przetargu na budowę systemu CESAR¹⁸⁴, w rezultacie czego nie podpisano kontraktu.

W 2006 r. w ramach programów Phare, za realizację których odpowiedzialny był Pełnomocnik do Spraw Realizacji Projektów (PAO)¹⁸⁵ umiejscowiony w UKIE, zakończono realizację pięciu projektów w ramach programu Phare 2002 część II, dwóch projektów w ramach programu Phare 2002 część III i czternastu projektów w ramach programu Phare 2003 część I. Całkowita alokacja dla tych projektów wyniosła 334,3 mln zł (84,2 mln EUR), zakontraktowano środki (podpisano umowy) w wysokości 67,6 mln EUR, tj. 80,3% kwoty alokacji, zaś do dnia 31 grudnia 2006 r. wydatkowano 64,4 mln EUR, tj. 95,2% środków zakontraktowanych. Niepełne zakontraktowanie dostępnej na dzień 31 grudnia 2006 r. alokacji wynikało przede wszystkim z powstałych oszczędności (np. obniżenie cen spowodowane wyborem najkorzystniejszych ofert w ramach postępowań przetargowych z jednoczesnym zrealizowaniem określonych w projektach celów).

Z raportu o stanie realizacji programu pomocy przedakcesyjnej Phare oraz programu poakcesyjnego – Środki Przejściowe¹⁸⁶ wynika, że na dzień 31 grudnia 2006 r. wykorzystano środki Phare dla alokacji 2001–2003 w 86% alokacji¹⁸⁷, z tego: Phare 2001 (91%), Phare 2002 (87%) i Phare 2003 (79%).

Niski poziom wykonania płatności dla projektów Phare 2003 wynikał z faktu, iż są to inwestycje o charakterze wieloletnim, których okres realizacji przewidywany jest do 2009 i 2010 r.

183 National Aid Co-ordinator. Funkcję NAC pełni podsekretarz stanu w UKIE.

184 System informatyczny do rozliczeń celnych i podatkowych w Służbie Celnej. Niepowodzenie przetargu na budowę systemu CESAR wynikało z dwukrotnego unieważnienia przetargu (pierwszy przetarg został unieważniony na podstawie decyzji Zespołu Arbitrów, drugi został unieważniony przez Zamawiającego między innymi z powodu długotrwałej procedury odwoławczej).

185 Programme Authorising Officer.

186 Raport z 31 stycznia 2007 r., sporządzony przez Narodowego Koordynatora Pomocy (NAC).

187 Dane własne UKIE oraz dane przekazane przez jednostki wdrażające (baza danych Perseus).

Współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE

W 2006 r. w budżetach poszczególnych dysponentów (według planu po zmianach) przewidziano wydatki na bezpośrednie współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE w wysokości 5.448,9 mln zł, zrealizowano 5.363,0 mln zł (w tym wydatki niewygasające 422,9 mln zł), tj. 98,4% planu po zmianach, z tego na:

- współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE (paragraf z czwartą cyfrą „2”) – zaplanowano 236,7 mln zł, a zrealizowano wydatki na kwotę – 223,7 mln zł (w tym wydatki niewygasające 21,4 mln zł) – stopień faktycznie poniesionych wydatków wyniósł 85,5%,
- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (paragraf z czwartą cyfrą „9”) zaplanowano 5.212,2 mln zł, a zrealizowano 5.139,3 mln zł (w tym wydatki niewygasające 401,5 tys. zł) – stopień faktycznie poniesionych wydatków wyniósł 90,9%.

Wydatki na bezpośrednie współfinansowanie programów finansowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej ogółem (paragrafy: z czwartą cyfrą „2” i „9”) realizowane były w 34 częściach budżetu państwa. Najwyższe wydatki zrealizowano w częściach: 33 – Rozwój wsi (3.497,5 mln zł) i 35 – Rynki rolne (259,2 mln zł).

14. Wykonanie założeń polityki pieniężnej

Warunki realizacji polityki pieniężnej w 2006 r.

Kształtowanie się podstawowych parametrów makroekonomicznych w 2006 r. zostało omówione w rozdziale 4 Realizacja założeń makroekonomicznych. Z punktu widzenia polityki pieniężnej prowadzonej w 2006 r. za najważniejsze uznać należy:

- wysoki wzrost gospodarczy spowodowany między innymi zwiększeniem inwestycji i eksportu, które nie wywołują presji inflacyjnej,
- aprecjacja złotego działająca dezinflacyjnie na gospodarkę poprzez ceny importu, w tym na obniżenie cen paliw¹⁸⁸,
- spadek jednostkowego kosztu produkcji związany z obniżeniem kosztów pracy (wzrost wydajności).

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach polityki pieniężnej na 2006 r.* przyjęła, że w 2006 r. będzie kontynuowała realizację ciągłego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy (pp). Przyjęcie ciągłego celu inflacyjnego oznaczało, że odnosi się on do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów usług konsumpcyjnych w ciągu całego roku, to jest w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca poprzedniego roku. Rada założyła ponadto, że polityka pieniężna będzie jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliższej celu, a nie jedynie wewnątrz założonego przedziału wahań, bez określenia jego środka.

Roczne tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (wskaźnik CPI) w poszczególnych miesiącach 2006 r. zawierało się w przedziale od 0,4% (w marcu) do 1,6% w sierpniu i wrześniu. Tylko w tych dwóch miesiącach wskaźnik ten znajdował się w wyznaczonym przedziale odchyień od celu inflacyjnego. W pozostałych miesiącach wskaźnik CPI kształtował się od 0,1 do 1,1 pp poniżej dolnej granicy przedziału odchyień 1,5%, przy czym największe odchylenia miały miejsce na początku roku, a najniższe w ostatnich dwóch miesiącach 2006 r.¹⁸⁹

Kształtowanie się wskaźnika inflacji, przy uwzględnieniu cen żywności, odzieży i obuwia, nośników energii oraz wskaźnika inflacji po wyłączeniu cen kontrolowanych, cen żywności i paliw przedstawia tabela 44.

188 Na skutek aprecjacji złotego ceny paliw w Polsce w grudniu 2006 r. w porównaniu do grudnia 2005 r. obniżyły się o 6,3%. Wzrost cen ropy naftowej na rynkach światowych w 2006 r. był wyższy o 10,1% w porównaniu z rokiem 2005 r. Stabilizująco na ceny paliw w kraju wpłynęło także utrzymanie obniżonej przez Rząd od września 2005 r. stawki podatku akcyzowego na benzynę.

189 W 2006 r. spośród wszystkich 25 państw Unii Europejskiej (w tym 12 w strefie euro) Polska i Holandia zanotowały najniższy średnioroczny narodowy wskaźnik CPI (1,1%). Natomiast Polska i Finlandia zanotowały najniższy średnioroczny zharmonizowany wskaźnik CPI (1,3%) w UE tzw. HICP. Polska od listopada 2005 r. spełnia kryterium inflacyjne kraju zamierzającego przystąpić do strefy euro.

Tabela 44. Inflacja w poszczególnych miesiącach 2006 r.

Wyszczególnienie	2005		Waga	2006											
	Waga	Wzrost		Wzrost cen (w % w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)											
	%	XII	%	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI)	100,0	0,7	100,0	0,6	0,7	0,4	0,7	0,9	0,8	1,1	1,6	1,6	1,2	1,4	1,4
Żywność i napoje bezalkoholowe	27,0	-1,3	27,0	-0,9	-0,2	-0,7	-0,6	-0,2	-0,5	0,2	1,8	2,4	2,2	2,2	1,8
Odzież i obuwie	5,0	-6,2	5,0	-6,4	-6,8	-6,9	-6,8	-6,9	-6,9	-7,0	-7,2	-7,0	-7,2	-7,2	-7,2
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii	21,0	3,4	20,0	3,9	3,9	3,9	5,3	5,3	5,2	4,8	4,9	5,0	4,7	4,7	4,7
Paliwa	3,8	6,4	3,8	6,4	4,6	3,4	4,4	7,1	5,9	4,6	4,9	-1,1	-6,2	-7,1	-4,0
Towary i usługi po wyłączeniu cen kontrolowanych	73,4	-0,4	72,2	-0,6	-0,3	-0,6	-0,6	-0,4	-0,5	0,1	0,7	1,0	0,9	1,3	1,2
Towary i usługi po wyłączeniu żywności i paliw	69,2	1,1	68,9	0,8	0,8	0,7	1,0	1,0	1,0	1,3	1,4	1,4	1,3	1,6	1,6

Źródło: GUS oraz wyniki kontroli w NBP.

Znaczący spadek inflacji na początku 2006 r. był kontynuacją trendu rozpoczętego w czerwcu 2005 r. związanego z ustąpieniem efektów szoku cenowego związanego z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Po ustąpieniu szoku cenowego nie pojawiła się presja popytowa przewidywana przez NBP, a dokonane w 2005 r. pięciokrotne obniżki stóp procentowych nie zahamowały dalszego spadku inflacji. Było to w znacznej mierze skutkiem czynników, pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej, tj. spadku cen żywności i napojów bezalkoholowych w I połowie 2006 r. Na spadek cen żywności oddziaływała przede wszystkim wysoka podaż zbóż ze zbiorów 2005 r., a także wysoka podaż mięsa drobiowego i wieprzowego wynikająca z ograniczenia popytu wewnętrznego i zewnętrznego na mięso drobiowe oraz wprowadzenia restrykcji w eksporcie polskiej żywności do Rosji i na Ukrainę. Ponadto niska dynamika cen szczególnie w I kwartale 2006 r. spowodowana była rachunkowym efektem bazy, tj. wysoką inflacją w I kw. 2005 r. (3,6%).

Wzrost inflacji w II połowie roku związany był z niekorzystnymi warunkami produkcji roślinnej w lecie 2006 r. (susza), a ponadto nastąpił stabilny i wysoki wzrost popytu mierzonego spożyciem indywidualnym (5,2%) stanowiący istotny czynnik wzrostu gospodarczego. Zaczęły także ujawniać się skutki obniżenia stóp procentowych, jakie miały miejsce w 2005 r.

W całym 2006 r. na obniżenie inflacji wpływał znaczący spadek cen odzieży i obuwia oraz niski wzrost cen pozostałych towarów i usług konsumpcyjnych, głównie na skutek obniżania się cen towarów importowanych z krajów o niskich kosztach wytwarzania. W całym 2006 r. proinflacyjnie oddziaływał wzrost cen energii elektrycznej i gazu ziemnego regulowanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Polityka stóp procentowych

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2006 r.*, podobnie jak w latach poprzednich, RPP przyjęła, że podstawowym sposobem realizacji założonego celu inflacyjnego będzie kształtowanie wysokości krótkoterminowych stóp procentowych. Rada ustaliła, że stopą określającą kierunek prowadzonej

polityki pieniężnej będzie stopa referencyjna, natomiast stopa depozytowa i stopa lombardowa¹⁹⁰ będą wyznaczały odpowiednio dolny i górny pułap wahań stóp procentowych krótkoterminowych (*overnight*) na rynku międzybankowym.

W 2006 r. stopy procentowe zostały obniżone dwukrotnie, łącznie o 0,50 pp. W grudniu 2006 r. wskaźnik inflacji r/r wzrósł o 0,7 pp w porównaniu do grudnia 2005 r. a poziom realnych stóp procentowych NBP uległ obniżeniu o 1,2 pp. Także realna średnioroczna stopa procentowa była niższa o 0,09 pp, co było skutkiem zmniejszenia średniorocznej stopy procentowej w 2006 r. (w operacjach otwartego rynku) o 1,19 pp, przy jednoczesnym obniżeniu średniorocznego wskaźnika inflacji o 1,1 pp.

Zmiany stóp procentowych przedstawia tabela 45.

Tabela 45. Zmiany stóp procentowych w 2006 r.

Uchwały Rady Polityki Pieniężnej	Data wejścia w życie	Wysokość stóp procentowych NBP			
		lombardowa	redyskonta weksli	referencyjna	Depozytowa
Stan na 1 stycznia 2006 r.		6,00	4,75	4,50	3,00
Nr 1/2006 z dnia 31 stycznia 2006 r.	01.02.2006	5,75	4,50	4,25	2,75
Nr 2/2006 z dnia 28 lutego 2006 r.	01.03.2006	5,50	4,25	4,00	2,50

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

Uzasadniając decyzje o obniżkach stóp procentowych w styczniu i lutym 2006 r. RPP wskazała na niższe od oczekiwań NBP i analityków rynkowych roczne tempo wzrostu cen konsumpcyjnych, w tym spadek cen paliw i żywności, aprecjację złotego sprzyjającą niskiej inflacji oraz obniżenie się oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych. Projekcje inflacji NBP w I półroczu 2006 r. wskazywały, że inflacja na koniec 2006 r. może utrzymywać się poniżej celu inflacyjnego.

¹⁹⁰ Stopa referencyjna wyznacza minimalną rentowność bonów pieniężnych NBP, sprzedawanych o operacjach otwartego rynku, przez bank centralny na rynku pieniężnym w celu regulowania płynności systemu bankowego. Rentowność ta stanowi punkt odniesienia dla banków przy ustalaniu oprocentowania pożyczek międzybankowych, a na tej bazie większość banków określa wysokość oprocentowania kredytów i depozytów oferowanych przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Oprocentowanie kredytów i depozytów jest brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumpcji i inwestycji, co w skali całej gospodarki przekłada się na przebieg procesów realnych i kształtowanie się inflacji.

Stopa lombardowa jest to stopa oprocentowania kredytów udzielanych przez NBP bankom (na jeden dzień) pod zastaw skarbowych papierów wartościowych (obligacji i bonów skarbowych). Banki zaciągają te kredyty, gdy nie mogą na rynku międzybankowym taniej pożyczyć dostatecznej ilości środków na pokrycie wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej lub zapewnienie płynnego rozliczenia swoich transakcji międzybankowych. Dzięki temu stopa lombardowa ogranicza od góry wahanie stóp na rynku międzybankowym.

Stopa depozytowa jest to stopa oprocentowania środków ulokowanych przez banki w NBP. Dzięki temu, że banki na koniec dnia operacyjnego mogą ulokować w banku centralnym dowolną ilość wolnych środków, (na jeden dzień) stopa na rynku międzybankowym nie spada poniżej stopy depozytowej.

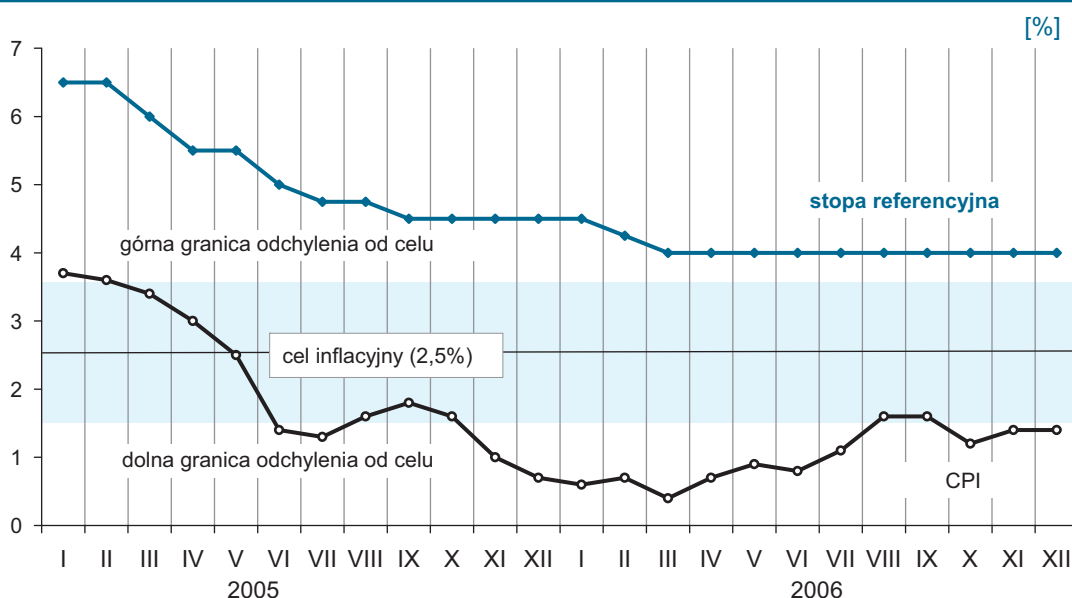
W II połowie roku RPP nie podejmowała decyzji o obniżeniu stóp procentowych, kierując się głównie:

- rosnącą niepewnością co do kształtowania się cen ropy naftowej, popytu krajowego oraz jednostkowych kosztów pracy,
- rosnącą presją inflacyjną wynikającą z rosnącej dynamiki produkcji przemysłowej i wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu,
- przyspieszeniem od lipca rocznej dynamiki cen żywności w związku ze złymi warunkami pogodowymi w rolnictwie.

Ponadto Rada Polityki Pieniężnej podejmowała decyzje między innymi na podstawie publikowanych przez NBP projekcji inflacji, które od II połowy roku wskazywały na możliwość wzrostu inflacji powyżej celu inflacyjnego w latach 2007–2009. W projekcji prezentowanej w październiku 2006 r., prognoza wzrostu inflacji na koniec 2006 r. w stosunku do rzeczywiście zrealizowanych wartości, była przeszacowana o 0,6 pp. Prognozy inflacji innych instytucji finansowych, także były przeszacowane w stosunku do faktycznego kształtowania się inflacji w 2006 r., co wskazuje, że przy spodziewanym wzroście popytu i PKB, niski poziom inflacji był trudny do przewidzenia.

W tych warunkach, utrzymanie stóp procentowych w II połowie roku na niezmiennym poziomie było uzasadnione. Decyzje RPP podejmowane w 2006 r. miały ograniczony wpływ na utrzymanie w końcu 2006 r. inflacji w granicach celu inflacyjnego. Takie postępowanie było zgodne z jednym z podstawowych *Założeń polityki pieniężnej na 2006 r.* zakładającym stabilizowanie inflacji w pobliżu celu inflacyjnego w średnim okresie, tj. w horyzoncie transmisji polityki pieniężnej. Rada przyjęła, że polityka pieniężna będzie prowadzona w taki sposób, aby osiągnąć cel inflacyjny w średnim okresie, tj. z opóźnieniem 5-7 kwartałów, które cechuje mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej. Jednocześnie założono, że nie ma potrzeby natychmiastowego reagowania na wstrząsy podażowe o niewielkiej skali, które mają przejściowy charakter, aby nie prowadzić niepotrzebnie do spadku produkcji.

18 Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2005-2006



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zmiany stóp procentowych dokonanych przez NBP w 2006 r. przeniosły się na zmiany oprocentowania kredytów i depozytów oferowanych przez banki podmiotom niebankowym. Spadek oprocentowania kredytów był znacznie głębszy niż spadek oprocentowania depozytów. Taka polityka cenowa banków szczególnie sprzyjała rozwojowi gospodarstwu. Średnie ważone oprocentowanie kredytów w bankach komercyjnych zmniejszyło się o 0,8 pp (z 8,6% w grudniu 2005 r. do 7,8% w grudniu 2006 r.), a depozytów terminowych o 0,2 pp (z 2,7% do 2,5%). Średnie oprocentowanie kredytów zmniejszyło się o 0,3 pp więcej niż stopy procentowe NBP. Natomiast średnie oprocentowanie depozytów zmalało o 0,3 pp mniej niż stopy procentowe NBP. Oznacza to, że nastąpił dalszy korzystny dla kredytobiorców spadek marży odsetkowej banków, tj. różnicy między oprocentowaniem kredytów i depozytów, która zmniejszyła się o 0,6 pp (z 5,9 pp w grudniu 2005 r. do 5,3 pp w grudniu 2006 r.).

Zmniejszenie oprocentowania kredytów większe od obniżek stóp procentowych NBP było w głównej mierze spowodowane poprawą warunków gospodarczych, zmniejszeniem udziału kredytów zagrożonych w portfelach banków¹⁹¹ oraz nasilającą się konkurencją między bankami.

Rada wskazała w *Założeniach*, że ważnym elementem w realizacji celu inflacyjnego jest przejrzysta i jednoznaczna komunikacja z uczestnikami otoczenia gospodarczego. Rezygnacji z ogłaszania nastawienia w polityce pieniężnej w 2006 r., towarzyszyło rozszerzenie opisu problemów omawianych na decyzyjnych posiedzeniach Rady. W Raportach o inflacji RPP przedstawiała bilans czynników wpływających na kształtowanie się przyszłej inflacji, a w komunikatach po posiedzeniach (od sierpnia) wskazywała w którą stronę bilans ten się przesuwał. Rada zapowiedziała w październiku 2006 r., że w Raporcie o inflacji (w styczniu 2007 r.) rozpocznie publikację dyskusji i zagadnień omawianych na jej decyzyjnych posiedzeniach. Ponadto według zapowiedzi Rady, w celu zwiększenia przejrzystości polityki pieniężnej, od maja 2007 r. wspomniany zapis dyskusji Rady będzie publikowany przed każdym kolejnym decyzyjnym posiedzeniem. Działania RPP w tym zakresie należy ocenić pozytywnie.

Podaż pieniądza

Rada Polityki Pieniężnej w 2006 r., podobnie jak w poprzednich latach odstąpiła od zamieszczenia w *Założeniach polityki pieniężnej* prognozy w zakresie podaży pieniądza.

W 2006 r. podaż pieniądza ogółem (mierzona agregatem M3) zwiększyła się o 64,5 mld zł (nominalnie o 15,6%, realnie o 14,2%). Wzrost ten był wyraźnie wyższy niż w 2005 r., gdy wynosił nominalnie 11,6% i realnie 10,9%. Na zmiany poziomu M3 w 2006 r.łożył się w głównej mierze wysoki przyrost depozytów i innych zobowiązań przedsiębiorstw i gospodarstw domowych łącznie o 45,3 mld zł, który stanowił 70,2% przyrostu ogółem podaży pieniądza w 2006 r. Kształtowanie się podaży pieniądza M3, jego składowych oraz czynników kreacji, prezentują dane zawarte w tabeli 46.

¹⁹¹ Według *Przeglądu stabilności systemu finansowego – I półrocze 2006 r.*, NBP, udział należności niepracujących w należnościach od podmiotów sektora niefinansowego w ostatnim okresie systematycznie malał – z 9,2% w grudniu 2004 r. do 6,6% w czerwcu 2006 r.

Tabela 46. Podaż pieniądza w 2006 r.

Wyszczególnienie	Stan na koniec		Przyrost w 2006	
	mld zł		mld zł	%
	2005	2006		
Podaż pieniądza (M3)	412,5	477,0	64,5	15,6
Składowe M3 (1+2+3):				
1. Gotówka w obiegu (poza kasami banków)	57,2	68,8	11,6	20,3
2. Depozyty i inne zobowiązania w tym wobec:	345,4	397,2	51,8	15,0
– gospodarstw domowych	203,5	223,1	19,6	9,6
– przedsiębiorstw	99,5	125,2	25,7	25,8
– pozostałych sektorów	42,4	48,9	6,5	15,3
3. Pozostałe składniki M3	9,9	11,0	1,1	11,1
Czynniki kreacji M3 (1+2+3-4+5+6):				
1. Aktywa zagraniczne netto	170,5	160,1	-10,4	-6,1
2. Należności banków	303,3	372,8	69,5	22,9
3. Zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego	64,6	73,2	8,6	13,3
4. Długoterminowe zobowiązania finansowe	118,0	121,5	3,5	2,9
5. Aktywa trwale (bez aktywów finansowych)	32,9	34,2	1,3	3,9
6. Saldo pozostałych pozycji netto	-40,8	-41,8	-1,0	2,5

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

Znaczny wzrost depozytów bankowych przedsiębiorstw wskazywał na ich dobrą sytuację ekonomiczną. Zwiększeniu wzrostu depozytów gospodarstw domowych, sprzyjała poprawa sytuacji ekonomicznej ludności przy wyraźnym wzroście zatrudnienia. Wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, był spowodowany przyspieszeniem dynamiki dochodów z pracy i własności, a także znaczącym wzrostem dopłat unijnych dla rolników. Wzrostowi depozytów ludności towarzyszył także wzrost pozabankowych form oszczędności finansowych. Przyrost depozytów w obu sektorach nastąpił, mimo spadku średniego ważonego oprocentowania depozytów w bankach o 0,2 pp.

W 2006 roku nastąpiło dalsze wyraźne zwiększenie tempa wzrostu pieniądza gotówkowego w obiegu o 20,3% (w 2005 r. o 12,6%). Udział pieniądza gotówkowego w agregacie M3 w 2006 r. pozostał na poziomie 14,4%, tj. nieznacznie większym niż w 2005 r. (13,9%). Na wzrost pieniądza gotówkowego wpłynął wzrost aktywności gospodarczej w kraju, turystyki oraz prywatnych transferów dochodów Polaków pracujących za granicą.

W 2006 r. podstawowym czynnikiem kreacji pieniądza były należności banków z tytułu kredytów i pożyczek, które na koniec roku wzrosły o 22,9%, tj. znacznie więcej niż w 2005 r. (o 12,6%). Największy przyrost dotyczył kredytów dla gospodarstw domowych, które zwiększyły się o 34,5% (w roku 2005 o 26,0%). Sprzyjało temu zmniejszenie ich średniego ważonego oprocentowania w grudniu 2006 r. w stosunku do grudnia 2005 r. z 10,3% do 9,2%, tj. o 1,1 pp. Dotyczyło to zwłaszcza kredytów mieszkaniowych, których wartość wzrosła o 57,8% (po skorygowaniu o wpływ wahań kursowych). Ich średnie ważne oprocentowanie w grudniu 2006 r. w stosunku do grudnia 2005 r. zmniejszyło się z 6,0% do 5,5%, tj. o 0,5 pp. W strukturze kredytów mieszkaniowych najbardziej wzrosły w ciągu roku kredyty walutowe o 60,5% (uwzględniając wpływ wahań kursowych). Przyrost tych kredytów, był dwukrotnie większy niż udzielanych w złotych, mimo że ich średnie ważne oprocentowanie w USD wzrosło z 6,6% do

7,1%. Z badań NBP wynika, że w ostatnich miesiącach 2006 r. coraz większą część nowo udzielonych kredytów na cele mieszkaniowe stanowiły kredyty złotowe¹⁹². Przyczyniło się do tego zaostrzenie przez banki warunków udzielania kredytów walutowych (podniesienie jakości zarządzania ryzykiem oraz jakości i rzetelności wyceny zabezpieczeń) po wejściu w życie *Rekomendacji S*¹⁹³.

Wzrost kredytów dla przedsiębiorstw ogółem w 2006 r. wyniósł 15,4% i był ponad czterokrotnie wyższy niż w 2005 r. (3,6%). Wzrostowi akcji kredytowej w sektorze przedsiębiorstw sprzyjał między innymi wysoki wzrost gospodarczy, dynamiczny wzrost inwestycji oczekiwany od kilku lat oraz łagodzenie przez banki polityki kredytowej dla tego sektora, w tym spadek oprocentowania tych kredytów w grudniu 2006 r. w stosunku do grudnia 2005 r. o 0,7 pp. Szczególnie wzrosły kredyty inwestycyjne o 11,5%, tj. ponad 2 razy szybciej niż w 2005 r. (5,7%).

Wyraźny wzrost akcji kredytowej dla gospodarstw domowych i inwestycji przedsiębiorstw był ważnym czynnikiem zrównoważonego wzrostu gospodarczego w 2006 r., który nie oddziaływał negatywnie na inflację i silne narastanie deficytu obrotów bieżących. Ze względu na opóźnienia procesu transmisji polityki pieniężnej, okres jednego roku może być zbyt krótki dla ujawnienia się wpływu tego czynnika.

Drugim pod względem siły oddziaływania, czynnikiem podaży pieniądza w 2006 r. było zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego. Wzrosło ono o 8,6 mld zł (13,3%), podczas gdy w 2005 r. notowano jego spadek o 5,9 mld zł (8,5%).

Płynność sektora bankowego

RPP przyjęła w *Założeniach polityki pieniężnej*, że w 2006 r. nadpłynność sektora bankowego powinna utrzymać się na poziomie porównywalnym z 2005 r. Rada założyła, że kształtowanie się płynności w sektorze bankowym będzie zależało głównie od dokonywanych przez bank centralny transakcji walutowych, skali i zmienności lokat Ministerstwa Finansów w NBP oraz zmiany poziomu pieniądza gotówkowego.

W 2006 r. nastąpił dalszy wzrost średniorocznej nadpłynności systemu bankowego. Nadpłynność operacyjna sektora bankowego mierzona średniorocznym poziomem operacji otwartego rynku w 2006 r. wyniosła 19,8 mld zł i była wyższa niż w 2005 r. o 18,3%, gdy wynosiła 16,7 mld zł¹⁹⁴. Na zwiększenie płynności najbardziej oddziaływał średnioroczny skup walut netto ogółem (saldo skupu i sprzedaży) przez NBP (6,9 mld zł). Koszty NBP absorpcji nadpłynności z tytułu operacji walutowych pomniejszające zysk NBP za 2006 r. wyniosły 233,9 mln zł. Natomiast do zmniejszenia płynności przyczynił się przede wszystkim przyrost pieniądza gotówkowego w obiegu o 9,2 mld zł. Od kwietnia 2006 r. ustąpił, występujący w 2005 roku czynnik wzrostu nadpłynności, jakim było przewalutowanie przez Komisję

192 Od lipca 2006 r. zmalał udział kredytów walutowych w strukturze kredytów mieszkaniowych. W grudniu wynosił on 63,8%, wobec 66,5% w sierpniu. Na zmniejszenie wartości nowo udzielanych kredytów walutowych wpłynął pod koniec 2006 r. stopniowy wzrost stawek LIBOR CHF, prowadzący do spadku dysparytetu stóp procentowych od kredytów zawieranych w złotych i frankach szwajcarskich, w których zaciągana jest większość kredytów walutowych.

193 *Rekomendacja S* jest dokumentem stanowiącym zbiór zasad dobrych praktyk dotyczących ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, który został przygotowany przez Komisję Nadzoru Bankowego. Zobowiązuje ona banki między innymi do tego, by przy udzielaniu kredytów w walutach obcych analizowały one zdolność kredytową klienta przy założeniu, że stopa procentowa dla kredytu walutowego, jest równa co najmniej stopie procentowej dla kredytu złotowego a kapitał kredytu jest większy o 20%.

194 W grudniu 2006 r. w porównaniu do grudnia 2005 r. nastąpił spadek nadpłynności operacyjnej mierzonej średnim saldem bonów pieniężnych o 3,2 mld zł (15,1%).

Europejską w bankach komercyjnych składki członkowskiej wpłacanej przez Polskę do budżetu UE. W 2006 r. Komisja Europejska przewalutowała 89,5% składki w NBP.

Zdaniem NIK prawdopodobny wzrost wykorzystania przez Polskę w 2007 r. i latach następnych funduszy z UE oraz związany z tym wzrost skupu walut przez NBP prowadzący między innymi do wzrostu oficjalnych aktywów rezerwowych NBP¹⁹⁵, będzie oddziaływał na zwiększenie wzrostu nadpłynności, prowadzące do zwiększenia kosztów operacji otwartego rynku. W planie finansowym NBP na 2007 r. założono wzrost nadpłynności o około 3 mld zł. Także w prognozie finansowej do 2013 r. przyjęto dalszy wzrost skupu walut i 4-krotny wzrost kosztów dyskonta bonów pieniężnych w operacjach otwartego rynku do około 4 mld zł. W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić, że w oparciu o przeprowadzone analizy, NBP przedstawił Ministrowi Finansów propozycję ograniczenia nadpłynności¹⁹⁶, która sprzyjałaby w przyszłości ograniczeniu negatywnego wpływu kosztów z nią związanych na wynik finansowy NBP.

Pomimo wzrostu emisji bonów pieniężnych w 2006 r. nastąpił spadek kosztów dyskonta bonów pieniężnych ponoszonych przez NBP z 873,4 mln zł w 2005 r. do 814,5 mln zł w 2006 r., tj. o 58,9 mln zł (o 6,7%). Spadek ten należy przypisać obniżeniu średniorocznego oprocentowania bonów pieniężnych o 1,18 p.p. Z kolei koszt wypłaconych odsetek od lokat terminowych sektora rządowego w NBP był w 2006 r. niższy o 57,8 mln zł niż w 2005 r. Łącznie oba te czynniki spowodowały, że zysk NBP w 2006 r. był wyższy o 116,7 mln zł niż w 2005 r.

W trakcie kontroli NIK zbadała dokumentację 6 wybranych przetargów na bony pieniężne z 52 jakie miały miejsce w 2006 r. Przetargi te zostały przeprowadzone zgodnie z odpowiednimi uchwałami Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP.

Zasadniczym instrumentem NBP oddziaływania na kształtowanie się stóp procentowych na rynku międzybankowym na poziomie pożądanym przez NBP, były podstawowe operacje otwartego rynku realizowane przy wykorzystaniu 7-dniowych bonów pieniężnych NBP. W 2006 r. zakres wahań stopy rynku międzybankowego dla pożyczek o terminie odpowiadającym 7-dniowej zapadalności operacji otwartego rynku, kształtował się na poziomie wahań z 2005 r. Średnie odchylenie 1-tygodniowej stopy rynkowej WIBOR SW od stopy referencyjnej w 2006 r. wyniosło 6 punktów bazowych. Odchylenie stawki najkrótszej WIBOR O/N uległo wyraźnemu zmniejszeniu z 21 do 10 punktów bazowych.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z „Załoženiami polityki pieniężnej na rok 2006”, podstawową funkcją rezerwy obowiązkowej było ograniczenie wahań stóp procentowych poprzez łagodzenie zmian płynności w sektorze bankowym. NBP w 2006 r. nie dokonywał zmian dostosowujących system rezerwy obowiązkowej do wymogów Eurosystemu, ponieważ oddziaływałyby one na wzrost operacyjnej nadpłynności sektora bankowego, co wiązałoby się ze zwiększeniem kosztów NBP.

195 W 2006 r. nastąpił wzrost oficjalnych aktywów rezerwowych o 0,9 mld EUR.

196 Przedstawiona propozycja zakładała emisję obligacji przez Ministerstwo Finansów na rynku krajowym (z równoczesnym ograniczeniem emisji SPW na rynkach międzynarodowych), a następnie zakup walut obcych w NBP i przeznaczenie ich na obsługę długu zagranicznego.

W 2006 r. średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej wyniósł 12.720,0 mln zł i był wyższy o 11,2% niż w 2005 r. Jej wzrost wynikał głównie ze zwiększenia depozytów banków o 10,4%.

Narodowy Bank Polski kontrolował wywiązywanie się przez banki z obowiązku utrzymania rezerwy obowiązkowej, w tym poprawności naliczania wysokości rezerwy przez banki. Łączna kwota odsetek karnych z tytułu nieutrzymania wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej w 2006 r. wyniosła 836,0 tys. zł i w porównaniu ze stanem za 2005 r. (83,0 tys. zł) wzrosła ponad 10-krotnie. Odsetki te zostały naliczone prawidłowo i wypłacone przez banki.

Rezerwa obowiązkowa w 2006 r. była oprocentowana w wysokości 0,9 stopy redyskontowej weksli¹⁹⁷ i w ciągu roku jej oprocentowanie zmniejszyło się z 4,275% do 3,825%. Łączna suma odsetek od rezerwy obowiązkowej naliczonych za okresy rezerwowe w 2006 r. wyniosła 493,3 mln zł i była o 100,0 mln zł (16,8%) mniejsza niż w 2005 r. Zmniejszenie kosztów NBP w 2006 r. z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej w porównaniu z rokiem poprzednim, spowodowane było obniżką podstawowych stóp procentowych NBP.

Połowa kwoty odsetek (za okresy rezerwowe w 2006 r. – łącznie z 1 stycznia 2007 r.) została przekazana bankom posiadającym rachunki bieżące, a druga połowa na rachunek bieżący BGK na zasilenie Funduszu Poręczeń Unijnych¹⁹⁸. Odsetki te zostały naliczone i wypłacone prawidłowo.

Operacje depozytowo-kredytowe

NIK pozytywnie ocenia refinansowanie banków w 2006 r. Operacje depozytowo-kredytowe miały na celu stabilizowanie poziomu płynności na rynku międzybankowym i skali wahań krótkoterminowych stóp procentowych. NBP umożliwiał bankom uzupełnianie ich zasobów pieniężnych poprzez zaciąganie kredytu lombardowego z terminem spłaty w dniu następnym oraz kredytu technicznego w złotych i kredytu śróddziennego w euro w ciągu dnia operacyjnego¹⁹⁹.

Przeprowadzona kontrola sposobu udzielania, zabezpieczenia i spłaty trzech losowo wybranych kredytów lombardowych (na łączną kwotę 1.256,0 tys. zł) i trzech kredytów technicznych (na łączną kwotę 943.216,0 tys. zł) nie wykazała nieprawidłowości.

Spłaty wszystkich udzielonych w 2006 r. kredytów lombardowych, technicznych i śróddziennych w euro przebiegały bez zakłóceń, zgodnie z terminami określonymi w umowach, z wyjątkiem spłaty części jednego kredytu śróddziennego w euro, którą zrealizowano z zabezpieczenia tego kredytu.

W 2006 r. NBP umożliwiał bankom komercyjnym zagospodarowanie i lokowanie nadwyżek płynnych środków na rachunku lokat terminowych (jednodniowy depozyt)²⁰⁰. W NBP w 2006 r. zostały złożone lokaty terminowe na łączną kwotę 33.871,4 mln zł, tj. o 4,7% wyższą niż w 2005 r. Zwięk-

197 Uchwała Rady Polityki Pieniężnej Nr 1/2004.

198 Na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (DzU nr 121, poz. 1262) i art. 39 ustawy o NBP, środki pieniężne z tytułu oprocentowania rezerwy obowiązkowej utrzymywanej w 2006 r. przekazywane były w 50% bankom i w 50% na wyodrębniony rachunek w NBP z przeznaczeniem na zasilenie Funduszu Poręczeń Unijnych, utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego.

199 Łączna kwota wykorzystania kredytu lombardowego w 2006 r. wyniosła 5,7 mld zł i była o 26,0% niższa niż w 2005 r., kredytu technicznego w złotych wyniosła 2.779,0 mld zł i była o 48,0% wyższa niż w 2005 r., a kredytu śróddziennego w euro wyniosła 154,8 mln EUR, tj. o 116,5% wyższa niż w 2005 r.

200 Instrument ten zapobiegał spadkom stóp procentowych na rynku międzybankowym poniżej poziomu uznanego przez RPP za pożądany (stopy depozytowej).

szenie łącznej sumy depozytów w badanym roku oznacza, że instrument ten, w nieco większym stopniu absorbował nadwyżki wolnych środków w sektorze bankowym w porównaniu z poprzednim rokiem. Pomimo wzrostu w 2006 r. łącznej kwoty depozytów, NBP poniósł niższe koszty odsetek z tego tytułu, w związku z obniżką przez RPP stopy depozytowej. Łączna kwota odsetek naliczonych od złożonych przez banki depozytów w 2006 r. wyniosła 4,0 mln zł i w porównaniu z 2005 r. była niższa o 38,5%. Kontrola poprawności naliczania odsetek od depozytów banków w NBP nie wykazała nieprawidłowości.

Polityka kursowa

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2006* potwierdziła, stosowanie płynnego kursu walutowego i dopuściła interwencje na rynku walutowym jako instrument polityki pieniężnej. NBP w 2006 r. nie dokonywał interwencji walutowych. Aprecjacja złotego była korzystna z punktu widzenia podstawowego celu działalności NBP, jakim jest stabilizowanie cen na niskim poziomie. W 2006 r. sytuacja na rynku walutowym była ustabilizowana, ponieważ spadła zmienność złotego. Skala wahań złotego do euro mierzona różnicą między maksymalnym i minimalnym poziomem kursu na przestrzeni roku wyniosła 9,3% i była zbliżona do najniższych wartości notowanych od oficjalnego upłynienia kursu w 2000 r.

W 2006 r. złoty uległ umocnieniu zarówno w stosunku do dolara amerykańskiego, jak i do euro. W stosunku do dolara złoty sukcesywnie umacniał się w całym roku. Kurs dolara amerykańskiego na 31 grudnia 2006 r. w porównaniu do 31 grudnia 2005 r. zmniejszył się o 35 gr. z 3,2613 zł do 2,9105 zł, tj. o 10,8%. Złoty w stosunku do euro w I połowie roku osłabiał się, a w II połowie roku wzmacniał się. Kurs euro do złotego wzrósł z 3,8598 zł (na 31 grudnia 2005 r.) do 4,1065 zł (w dniu 26 czerwca 2006 r.) i następnie obniżył się do 3,8312 zł (na 31 grudnia 2006 r.). W całym 2006 r. kurs złotego do euro zmniejszył się o 2,9 gr., tj. o 0,7%. W skali całego roku średnioroczna nominalna aprecjacja złotego w stosunku do euro wyniosła 3,2%, a w stosunku do dolara amerykańskiego wyniosła 4,1%.

Aprecjacja kursu w 2006 r. wpłynęła na obniżenie cen importu i w ten sposób na osłabienie inflacji. Według danych NBP zmiany kursu walutowego wpłynęły na zmniejszenie wskaźnika inflacji w kolejnych kwartałach 2006 roku maksymalnie o 0,2 pp. Ponadto kształtowanie się kursów w 2006 r. wpłynęło korzystnie na poziom długu publicznego²⁰¹.

Umocnienie się kursu złotego w stosunku do walut obcych w 2006 r. było wynikiem utrzymywania się bezpiecznego poziomu salda na rachunku obrotów bieżących, napływu środków z UE i kapitału zagranicznego w postaci inwestycji bezpośrednich. Aprecjacji złotego sprzyjał także wzrost wydajności pracy w Polsce.

Znaczne wahania kursu złotego i jego umocnienie w 2006 r. oddziaływało na obniżenie konkurencyjności cenowej polskich towarów za granicą. Pomimo tego eksport pozostawał jednym z głównych czynników rozwoju polskiej gospodarki, przy jego nominalnym wzroście o 14,5%. Z badań prowadzonych przez NBP w sektorze przedsiębiorstw wynika, że umocnienie kursu walutowego w 2006 r. skłoniło przedsiębiorstwa do uruchamiania działań dostosowawczych, mających na celu przeciwdziałanie spadkowi opłacalności eksportu. Mimo obserwowanej aprecjacji złotego w 2006 r. przeciętny kurs dla euro zapew-

²⁰¹ Ze względu na różnice kursowe poziom długu Skarbu Państwa (stanowiący około 95,0% całego długu publicznego) był niższy o ok. 7,5 mld zł (0,7% PKB) w stosunku do założeń przyjętych w ustawie budżetowej, a w stosunku do roku ubiegłego o około 4,2 mld zł (0,4% PKB).

niający opłacalność eksportu kształtował się poniżej rzeczywistego kursu euro co oznacza, że eksport dla większości przedsiębiorstw był jednak opłacalny²⁰². Na utrzymującą się wysoką dynamikę eksportu w 2006 r. wpłynął wzrost powiązań handlowych na wspólnym rynku UE, poprawa postrzegania jakości polskich produktów za granicą oraz wyraźny wzrost koniunktury gospodarczej u naszych głównych partnerów handlowych.

202 Według „Wstępnej informacji o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2007 r.” z NBP, odsetek przedsiębiorców wskazujących na zmiany kursu walutowego jako głównej bariery dalszego rozwoju, spadł z poziomu 20,1% w IV kwartale 2005 r. do 11,2% w IV kwartale 2006 r.

Załącznik 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2006 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa w Warszawie
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
5. Agencja Rynku Rolnego
6. Agencja Wywiadu
7. Akademia Medyczna w Lublinie
8. Biblioteka Narodowa w Warszawie
9. Biuro Ochrony Rządu w Warszawie
10. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
11. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
12. Centralne Biuro Antykorupcyjne
13. Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie
14. Centralny Ośrodek Sportu Oddział w Szczyrku
15. Centralny Ośrodek Sportu Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Spale
16. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
17. Centrum Informatyki i Obsługi Administracyjnej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie
18. Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie
19. Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
20. Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu
21. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
22. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu
23. Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu
24. Dolnośląskie Centrum Zdrowia Publicznego we Wrocławiu
25. Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Warszawie
26. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Krajowe Biuro w Warszawie
27. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu
28. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie
29. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
30. Główny Inspektorat Transportu Drogowego
31. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
32. Główny Urząd Miar
33. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
34. Główny Urząd Statystyczny
35. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Biskupcu
36. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brudzeniu Dużym
37. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Budzynie
38. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czerwonce
39. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Domanicach
40. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaktorowie
41. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaworzu
42. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jedlni-Letnisku
43. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jerzmanowicach
44. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Karniewie
45. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krasnopolu
46. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubaszcu
47. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łukcie
48. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Masłowie
49. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mirowie
50. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nawojowej

51. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Obrytem
52. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleśni
53. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Poświętnem
54. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Przywidzu
55. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzewniach
56. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sędziejowicach
57. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiątkowie Koziobrodzkim
58. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skórcu
59. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sobieniach Jeziorach
60. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szepietowie
61. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Tomaszowie Mazowieckim
62. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzcianie
63. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wiązownie
64. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zakliczynie
65. Gospodarstwo Pomocnicze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
66. Hala Sportowo-Widowiskowa Zakład Budżetowy w Gdyni
67. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie
68. Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie
69. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie
70. Jednostka Wojskowa 4651 w Gdyni
71. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
72. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
73. Kancelaria Sejmu
74. Kancelaria Senatu
75. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
76. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
77. Komenda Główna Policji
78. Komenda Główna Straży Granicznej
79. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej we Włocławku
80. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Pabianicach
81. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
82. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
83. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
84. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
85. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej w Opolu
86. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej w Warszawie
87. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku
88. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
89. Komenda Wojewódzka Policji Województwa Mazowieckiego w Radomiu
90. Komisja Nadzoru Finansowego
91. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
92. Krajowe Biuro Wyborcze
93. Krakowski Zakład Komunalny
94. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
95. Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku
96. Kujawsko-Pomorskie Centrum Dziecka i Matki w Toruniu
97. Kuratorium Oświaty w Białymstoku
98. Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy
99. Kuratorium Oświaty w Katowicach
100. Kuratorium Oświaty w Krakowie
101. Kuratorium Oświaty w Lublinie
102. Kuratorium Oświaty w Szczecinie
103. Lotniskowy Zakład Budżetowy MSWiA Lotnisko Warszawa-Babice w Warszawie
104. Lubelska Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji z Siedzibą w Chełmie
105. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
106. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
107. Lubuski Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gorzowie Wielkopolskim

108. Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze
109. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
110. Łódzki Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi
111. Łódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi
112. Łużycki Oddział Straży Granicznej w Lubaniu
113. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
114. Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie
115. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
116. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie
117. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lesznie
118. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku
119. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Czeladzi
120. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdańsku
121. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Głownie
122. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jastrzębiu Zdroju
123. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaworznie
124. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jeleniej Górze
125. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jordanowie
126. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośnie
127. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu
128. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bierutowie
129. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gostyniu
130. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kisielicach
131. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kunowie
132. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mroczy
133. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pieniężnie
134. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Suchedniowie
135. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sycowie
136. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Twardogórze
137. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zdieszowicach
138. Ministerstwo Budownictwa
139. Ministerstwo Edukacji Narodowej
140. Ministerstwo Finansów
141. Ministerstwo Gospodarki
142. Ministerstwo Gospodarki Morskiej
143. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
144. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
145. Ministerstwo Obrony Narodowej
146. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
147. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
148. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
149. Ministerstwo Skarbu Państwa
150. Ministerstwo Sportu
151. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
152. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
153. Ministerstwo Sprawiedliwości
154. Ministerstwo Środowiska
155. Ministerstwo Transportu
156. Ministerstwo Zdrowia
157. Naczelny Sąd Administracyjny
158. Narodowy Bank Polski Centrala
159. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
160. Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Opolu
161. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
162. Ośrodek Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu
163. Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych w Warszawie
164. Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Łódzkim

165. Ośrodek Pomocy Społecznej w Beżycach
166. Ośrodek Pomocy Społecznej w Białopolu
167. Ośrodek Pomocy Społecznej w Drezdenku
168. Ośrodek Pomocy Społecznej w Głównych
169. Ośrodek Pomocy Społecznej w Górze
170. Ośrodek Pomocy Społecznej w Jutrosinie
171. Ośrodek Pomocy Społecznej w Kampinosie
172. Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim
173. Ośrodek Pomocy Społecznej w Lesznie
174. Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomiankach
175. Ośrodek Pomocy Społecznej w Namysłowie
176. Ośrodek Pomocy Społecznej w Niedźwiedzie
177. Ośrodek Pomocy Społecznej w Opolu Lubelskim
178. Ośrodek Pomocy Społecznej w Śmiglu
179. Państwowa Agencja Atomistyki w Warszawie
180. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa Wojewódzki Inspektorat w Opolu
181. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy w Warszawie
182. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
183. Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej w Elblągu
184. PKP Polskie Linie Kolejowe SA Oddział Regionalny w Katowicach
185. PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie
186. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
187. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku
188. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
189. Podlaskie Centrum Zdrowia Publicznego w Białymstoku
190. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA w Warszawie
191. Polska Akademia Nauk
192. Polski Komitet Normalizacyjny
193. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
194. Pomorskie Centrum Jakości Artykułów Rolno-Spożywczych w Gdyni
195. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Słubicach
196. Powiatowy Zarząd Dróg w Działdowie
197. Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz
198. Powiatowy Zarząd Dróg w Toruniu
199. Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji w Poznaniu
200. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa
201. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy
202. Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach
203. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
204. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
205. Regionalne Centrum Szkolenia Administracji w Poznaniu
206. Regionalne Centrum Szkolenia Administracji w Rzeszowie
207. Rządowe Centrum Legislacji w Warszawie
208. Samodzielny Publiczny Centralny Szpital Kliniczny w Warszawie
209. Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 4 w Lublinie
210. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łosicach
211. Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Szpital Zachodni im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim
212. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białej Podlaskiej
213. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej
214. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy
215. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce
216. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku
217. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu
218. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach
219. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach
220. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu

221. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie
222. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zamościu
223. Sąd Apelacyjny w Białymstoku
224. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
225. Sąd Apelacyjny w Katowicach
226. Sąd Apelacyjny w Krakowie
227. Sąd Apelacyjny w Lublinie
228. Sąd Apelacyjny w Łodzi
229. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
230. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie
231. Sąd Apelacyjny w Szczecinie
232. Sąd Apelacyjny w Warszawie
233. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
234. Sąd Najwyższy w Warszawie
235. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
236. Służba Wywiadu Wojskowego
237. Starostwo Powiatowe w Bieruniu
238. Starostwo Powiatowe w Działdowie
239. Starostwo Powiatowe w Głubczycach
240. Starostwo Powiatowe w Gostyninie
241. Starostwo Powiatowe w Grodzisku Mazowieckim
242. Starostwo Powiatowe w Gryficach
243. Starostwo Powiatowe w Jarosławiu
244. Starostwo Powiatowe w Jaśle
245. Starostwo Powiatowe w Lesku
246. Starostwo Powiatowe w Lubaniu
247. Starostwo Powiatowe w Łosicach
248. Starostwo Powiatowe w Mielcu
249. Starostwo Powiatowe w Mrągowie
250. Starostwo Powiatowe w Nowej Soli
251. Starostwo Powiatowe w Nowym Tomysłu
252. Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim
253. Starostwo Powiatowe w Pabianicach
254. Starostwo Powiatowe w Pisz
255. Starostwo Powiatowe w Płocku
256. Starostwo Powiatowe w Prudniku
257. Starostwo Powiatowe w Pruszkowie
258. Starostwo Powiatowe w Puławach
259. Starostwo Powiatowe w Pyrzycach
260. Starostwo Powiatowe w Radomsku
261. Starostwo Powiatowe w Sanoku
262. Starostwo Powiatowe w Sejnach
263. Starostwo Powiatowe w Siedlcach
264. Starostwo Powiatowe w Słubicach
265. Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim
266. Starostwo Powiatowe w Szydłowcu
267. Starostwo Powiatowe w Środzie Wielkopolskiej
268. Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu
269. Starostwo Powiatowe w Toruniu
270. Starostwo Powiatowe w Zakopanem
271. Starostwo Powiatowe w Zgierzu
272. Starostwo Powiatowe Warszawa - Zachód w Ożarowie Mazowieckim
273. Szkoła Podoficerska Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy
274. Śląska Akademia Medyczna w Katowicach
275. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
276. Śląskie Centrum Zdrowia Publicznego w Katowicach
277. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach

278. Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach
279. Trybunał Konstytucyjny
280. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
281. Urząd Gminy w Aleksandrowie Łódzkim
282. Urząd Gminy w Białopolu
283. Urząd Gminy w Biskupcu
284. Urząd Gminy w Bojanowie
285. Urząd Gminy w Borowiu
286. Urząd Gminy w Brudzeniu Dużym
287. Urząd Gminy w Budzynie
288. Urząd Gminy w Czerwoncu
289. Urząd Gminy w Dobrczu
290. Urząd Gminy w Domanicach
291. Urząd Gminy w Główczykach
292. Urząd Gminy w Jaktorowie
293. Urząd Gminy w Jaworzu
294. Urząd Gminy w Jedlni-Letnisku
295. Urząd Gminy w Jerzmanowicach-Przegonia
296. Urząd Gminy w Kamieniu
297. Urząd Gminy w Kampinosie
298. Urząd Gminy w Karniewie
299. Urząd Gminy w Krasnopolu
300. Urząd Gminy w Kuryłówce
301. Urząd Gminy w Lesznie
302. Urząd Gminy w Lubaszcu
303. Urząd Gminy w Łukcie
304. Urząd Gminy w Masłowie
305. Urząd Gminy w Mirowie
306. Urząd Gminy w Nawojowej
307. Urząd Gminy w Niedźwiadzie
308. Urząd Gminy w Obrytem
309. Urząd Gminy w Pleśnej
310. Urząd Gminy w Poświętnem
311. Urząd Gminy w Przywidzu
312. Urząd Gminy w Rzaśniku
313. Urząd Gminy w Rzewniu
314. Urząd Gminy w Sędziejowicach
315. Urząd Gminy w Sicienku
316. Urząd Gminy w Siemiątkowie Koziobrodzkim
317. Urząd Gminy w Skórcu
318. Urząd Gminy w Sobieniach Jeziorach
319. Urząd Gminy w Szepietowie
320. Urząd Gminy w Świętajnie
321. Urząd Gminy w Tomaszowie Mazowieckim
322. Urząd Gminy w Trzcianie
323. Urząd Gminy w Ustroniu Morskim
324. Urząd Gminy w Warnicach
325. Urząd Gminy w Wiązownie
326. Urząd Gminy w Wiśniowej
327. Urząd Gminy w Zbuczynie Poduchownym
328. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
329. Urząd Komunikacji Elektronicznej
330. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu
331. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
332. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
333. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze
334. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi

335. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie
336. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
337. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu
338. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
339. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku
340. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
341. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach
342. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach
343. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
344. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
345. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie
346. Urząd Miasta i Gminy w Beżycach
347. Urząd Miasta i Gminy w Bierutowie
348. Urząd Miasta i Gminy w Dębnie
349. Urząd Miasta i Gminy w Drezdenku
350. Urząd Miasta i Gminy w Górze
351. Urząd Miasta i Gminy w Jutrosinie
352. Urząd Miasta i Gminy w Kisielicach
353. Urząd Miasta i Gminy w Krośnie Odrzańskim
354. Urząd Miasta i Gminy w Kunowie
355. Urząd Miasta i Gminy w Łomiankach
356. Urząd Miasta i Gminy w Mroczy
357. Urząd Miasta i Gminy w Opolu Lubelskim
358. Urząd Miasta i Gminy w Pieniężnie
359. Urząd Miasta i Gminy w Polanowie
360. Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie
361. Urząd Miasta i Gminy w Sycowie
362. Urząd Miasta i Gminy w Twardogórze
363. Urząd Miasta i Gminy w Zakliczynie
364. Urząd Miasta i Gminy w Zdieszowicach
365. Urząd Miasta w Chełmie
366. Urząd Miasta w Czeladzi
367. Urząd Miasta w Gdyni
368. Urząd Miasta w Głownie
369. Urząd Miasta w Gostyniu
370. Urząd Miasta w Jastrzębiu Zdroju
371. Urząd Miasta w Jaworznie
372. Urząd Miasta w Jeleniej Górze
373. Urząd Miasta w Jordanowie
374. Urząd Miasta w Krakowie
375. Urząd Miasta w Krośnie
376. Urząd Miasta w Lesznie
377. Urząd Miasta w Łodzi
378. Urząd Miasta w Łomży
379. Urząd Miasta w Namysłowie
380. Urząd Miasta w Poznaniu
381. Urząd Miasta w Przemyślu
382. Urząd Miasta w Radomiu
383. Urząd Miasta w Sanoku
384. Urząd Miasta w Szczecinie
385. Urząd Miasta w Śmiglu
386. Urząd Miasta we Włocławku
387. Urząd Miejski w Gdańsku
388. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
389. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
390. Urząd Regulacji Energetyki
391. Urząd Transportu Kolejowego

392. Urząd Zamówień Publicznych
393. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
394. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
395. Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Koninie
396. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Kielcach
397. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie
398. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi
399. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Olsztynie
400. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Poznaniu
401. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej w Warszawie
402. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Poznaniu
403. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Gdańsku
404. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Katowicach
405. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi
406. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie
407. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Rzeszowie
408. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku
409. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim
410. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie
411. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu
412. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
413. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie
414. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie
415. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze
416. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Bydgoszczy
417. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie
418. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie
419. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Rzeszowie z siedzibą w Krośnie
420. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Warszawie z siedzibą w Siedlcach
421. Wojewódzki Ośrodek Informatyki Terenowy Bank Danych w Bydgoszczy
422. Wojewódzki Ośrodek Informatyki Terenowy Bank Danych w Olsztynie
423. Wojewódzki Ośrodek Szkolenia Obrony Cywilnej w Chorzowie
424. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
425. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach
426. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu
427. Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Elblągu
428. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
429. Wojskowe Biuro Emerytalne w Łodzi
430. Wojskowe Służby Informacyjne
431. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
432. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
433. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie
434. Zakład Budynków Komunalnych w Czeladzi
435. Zakład Inwestycji Komunalnych i Budownictwa w Suchedniowie
436. Zakład Inżynierii Komunalnej w Czeladzi
437. Zakład Obsługi Administracji przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi
438. Zakład Obsługi Administracji Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie
439. Zakład Obsługi Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu
440. Zakład Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego
441. Zakład Obsługi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie
442. Zakład Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu
443. Zakład Obsługi Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku
444. Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach
445. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
446. Zarząd Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wielkopolskim
447. Zarząd Dróg Powiatowych w Mrągowie
448. Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim

- 449. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach
- 450. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie
- 451. Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu
- 452. 1 Baza Lotnicza w Warszawie
- 453. 3 Batalion Zabezpieczenia Dowództwa Wojsk Lądowych w Warszawie

Załącznik 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2006 roku

1. Wpływ przewlekłych i unieważnionych postępowań o zamówienie publiczne na realizację wydatków publicznych.
2. Prawdliwość przygotowania, przebiegu realizacji i rozliczenia inwestycji budowlanych w resorcie sprawiedliwości.
3. Funkcjonowanie placówek konsularnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad obywatelem polskim za granicą.
4. Przedawnianie się zobowiązań podatkowych w latach 2004, 2005 i w I półroczu 2006 roku.
5. Udzielanie poręczeń i gwarancji przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych i Funduszu Poręczeń Unijnych.
6. Egzekwowanie zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną.
7. Wykorzystanie ulg i zwolnień podatkowych jako instrumentu polityki fiskalnej państwa.
8. Organizacja i wdrażanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.
9. Prawdliwość obliczania i wykazywania krajowych wydatków publicznych w obszarach interwencji funduszy strukturalnych.
10. Przygotowanie i realizacja zamówień publicznych związanych z wykonywaniem zadań w resorcie finansów.
11. Realizacja centralnych zakupów sprzętu komputerowego dla szkół i placówek oświatowych.
12. Działalność Funduszu Promocji Mleczarstwa w latach 2004-2005 oraz I kwartale 2006 roku.
13. Pozyskiwanie i utrzymanie siedzib Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
14. Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji.
15. Ochrona wód zlewni rzeki Bug w latach 2003-2006 (I kwartał).
16. Realizacja Programu Wieloletniego „Program dla Odry 2006”, szczególnie w aspekcie zabezpieczenia przeciwpowodziowego.
17. Pomoc publiczna udzielana pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych.
18. Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich.
19. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnoty – INTER-REG III A.
20. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe.
21. Organizowanie i finansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.
22. Działalność Wydziałów Promocji Handlu Inwestycji Ambasad RP w Republice Litwy z siedzibą w Wilnie i Republice Włoch z siedzibą w Rzymie.
23. Wykonanie planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w 2006 roku.
24. Wykorzystanie środków zagranicznych pochodzących z grantów Rządu Japonii oraz Grantu Globalnego Funduszu Ochrony Środowiska przyznanych Polsce w latach 2004-2005.
25. Kontrola finansowego wspierania inwestycji.
26. Działalność Polskiego Ośrodka Informacji Turystycznej w Rzymie.
27. Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań związanych z udzielaniem koncesji przedsiębiorstwom energetycznym prowadzącym działalność w zakresie obrotu paliwami płynnymi (ciekłymi) w latach 2004-2006.
28. Likwidacja kopalń węgla kamiennego w 2006 roku, z uwzględnieniem wykorzystania pożyczki Banku Światowego.
29. Wykorzystanie dotacji budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2006 roku, ze szczególnym uwzględnieniem środków pochodzących z pożyczki Banku Światowego.
30. Prawdliwość udzielania i realizacja poręczenia ze środków budżetu państwa spłaty kredytu na budowę wytworni preparatów osoczo pochodnych przez Laboratorium Frakcjonowania Osocza Spółka z o.o. w Mielcu.

Załącznik 3

Kryteria oceny wykonania budżetu

W celu zobiektywizowania ocen wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w 2006 r. obowiązuje skala liczbowa oraz podział części budżetu państwa na grupy:

- I. Części, w których realizowane są dochody i wydatki związane wyłącznie z funkcjonowaniem jednostki budżetowej (np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Kancelaria Sejmu, Państwowa Agencja Atomistyki, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, SKO) lub przekazują jednorodne dotacje (np. Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP).
- II. Części, w których realizowane są dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem jednostki budżetowej, przekazywaniem wydatków jednostkom podległym, jak również z których przekazywane są wydatki w formie dotacji do jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek organizacyjnych lub podległych (np. Ministerstwo Finansów – przekazanie wydatków do izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, izb celnych, budżety wojewodów – dotacje dla j.s.t.).
- III. Części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związane z obsługą długu publicznego (78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego).

Przyporządkowanie poszczególnych części budżetowych do powyższych grup przedstawione zostało w załączniku.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych zarówno posiadających osobowość prawną, jak i bez osobowości prawnej oraz agencji zastosowuje się zasady analogiczne, jak w przypadku dysponentów części budżetowych zaliczonych do grupy II. Natomiast dla oceny wykonania planów finansowych funduszy celowych utworzonych na podstawie wcześniej funkcjonujących środków specjalnych, stosuje się zasady jak dla I grupy.

Według odrębnych zasad ocenia się przychody z prywatyzacji oraz przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej (cz. 98), a także przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (cz. 97).

Oceny ogólnej wykonania budżetu dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen częściowych oddzielnie dla dochodów i wydatków.

Dla grupy I przyjmuje się następujące kryteria:

- A. Ocena pozytywna** stosowana jest w sytuacjach, gdy nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie, nie powodując żadnych następstw dla budżetu, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.
- B. Ocena pozytywna z uchybieniami** stosowana jest w sytuacjach, gdy stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia) mają wyłącznie charakter formalny i nie powodują negatywnych następstw dla budżetu

(w przypadku zamówień publicznych ocena ta jest stosowana, gdy ustalone nieprawidłowości nie mają żadnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Ponadto ocenę należy stosować w sytuacji, gdy nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt C, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.

C. Ocena pozytywna z nieprawidłowościami stosowana jest:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **od 0,25% do 0,75%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części, będących następstwem działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem, **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **od 0,25% do 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części, **lub** gdy stwierdzono, że **od 2% do 3%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych - w przypadkach, gdy stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące zamówień (np. nie stosowano przepisów ustawy, dzielono zamówienie na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur udzielania zamówień, nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia w przypadkach określonych w ustawie itp.), **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami.

D. Ocena negatywna stosowana jest:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem **lub** negatywnie zaopiniowano sprawozdanie budżetowe,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne, **lub** negatywnie zaopiniowano sprawozdanie budżetowe, **lub** stwierdzono, że **powyżej 3%** wydatków w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych; do powyższego progu istotności należy odnieść również inne nieprawidłowości wyrażone kwotowo.

Dla grupy II przyjmuje się następujące kryteria:

- A. Ocena pozytywna** stosowana jest w sytuacjach, gdy nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie, nie powodując ujemnych skutków finansowych dla budżetu, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.
- B. Ocena pozytywna z uchybieniami** stosowana jest w sytuacjach, gdy stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia) mają wyłącznie charakter formalny i nie powodują negatywnych następstw dla budżetu (w przypadku zamówień publicznych ustalone nieprawidłowości w zakresie stosowania ustawy nie mają żadnego wpływu na dokonane rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia), przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu, zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków. Ocenę stosuje się w sytuacji, gdy

nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt C, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.

C. Ocena pozytywna z nieprawidłowościami stosowana jest:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **od 0,5% do 1,5%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części, wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem, **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **od 0,75% do 1,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne - w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części, **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami, **lub** stwierdzono, że **od 2% do 4%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych - w przypadkach, gdy stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcia zamówień; do powyższego progu istotności odnosi się również inne nieprawidłowości wyrażone kwotowo, np. dotyczące braku lub niedostatecznego nadzoru nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych oraz jednostek, którym udzielono dotacji.

D. Ocena negatywna stosowana jest:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **powyżej 1,5%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części, wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechań działań określonych prawem, **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano negatywnie,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **powyżej 1,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne – w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części **lub** negatywnie zaopiniowano sprawozdanie budżetowe, **lub** stwierdzono, że **powyżej 4%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa; w tym z naruszeniem procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych - w przypadkach, gdy stwierdzone nieprawidłowości mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcia zamówień; do powyższego progu istotności odnosi się również inne nieprawidłowości wyrażone w wymiarze kwotowym – np. dotyczące braku lub niedostatecznego nadzoru nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych oraz jednostek, którym udzielono dotacji.

Dla grupy III przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest, gdy nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

B. Ocena pozytywna z uchybieniami, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a sprawozdanie budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń. W przypadku części 78 i 79, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych.

C. Ocena pozytywna z nieprawidłowościami, gdy stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozdysponowania wydatków, z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie a także, gdy

sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami. W przypadku części 78 i 79, gdy stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie a także, gdy sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami.

- D. Ocena negatywna** stosowana jest, gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części, w tym sprawozdanie budżetowe zaopiniowano negatywnie.

*
* *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków.
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części wg następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega kontroli i ocenie (G)
waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{W}{G} \times 100\%$$

Do ocen cząstkowych przyporządkować należy następujące liczby (oceny liczbowe):

pozytywna	6
pozytywna z uchybieniami	4
pozytywna z nieprawidłowościami	3
negatywna	1

3. Liczby określające cząstkowe oceny dotyczące dochodów i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy Wk.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85 z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.

Jednocześnie dopuszcza się możliwość podwyższenia lub obniżenia ogólnej oceny wykonania budżetu o 1 stopień, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości o innym charakterze, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie oceny. Przy tym uwzględnia się oceny częściowe zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, w zakresie dotyczącym w szczególności:

- nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie: przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, gospodarowania środkami przez gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe,
- efektywności wykorzystania środków budżetowych, w szczególności, w jakim stopniu zrealizowano zaplanowane zadania,
- prawidłowości dokonywania okresowych ocen realizacji budżetu przez podległe jednostki organizacyjne.

Ponadto dopuszcza się obniżenie oceny o 1 stopień w przypadku, gdy stwierdzone nieprawidłowości po stronie dochodów znacznie przekraczają wskazane minimalne progi dla oceny negatywnej.

Zasady ustalania ocen ostatecznych są następujące:

- pozytywna, gdy wynik końcowy jest równy lub większy od 5,
- pozytywna z uchybieniami, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 3,5 a mniejszy od 5,
- pozytywna z nieprawidłowościami, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 1,5 a mniejszy od 3,5,
- negatywna, gdy wynik końcowy jest mniejszy od 1,5.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, uwzględnia się w szczególności wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym. Oceniając wykonanie budżetu w częściach, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Przyporządkowanie części budżetowych do poszczególnych grup realizujących podobne zadania budżetowe

A. Grupa I

Kancelaria Prezydenta RP
Kancelaria Sejmu
Kancelaria Senatu
Sąd Najwyższy
Trybunał Konstytucyjny
Rzecznik Praw Obywatelskich
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
Rzecznik Praw Dziecka
Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe
Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
Urząd Zamówień Publicznych
Urząd Regulacji Energetyki
Urząd Służby Cywilnej
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
Wyższy Urząd Górniczy
Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
Główny Urząd Miar
Polski Komitet Normalizacyjny
Polska Akademia Nauk
Państwowa Agencja Atomistyki
Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
Urząd Transportu Kolejowego
Rządowe Centrum Legislacji
Samorządowe Kolegia Odwoławcze
Urząd Komunikacji Elektronicznej
Agencja Wywiadu
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Administracja publiczna
Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa
Łączność
Informatyzacja
Komisja Nadzoru Finansowego
Centralne Biuro Antykorupcyjne
Prokuratura Generalna Skarbu Państwa

B. Grupa II

Naczelny Sąd Administracyjny
Sądy powszechne
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Krajowe Biuro Wyborcze
Państwowa Inspekcja Pracy
Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
Gospodarka
Gospodarka morską
Gospodarka wodna
Integracja europejska
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
Kultura fizyczna i sport

Nauka
Obrona narodowa
Oświata i wychowanie
Praca
Rolnictwo
Rozwój wsi
Rozwój regionalny
Rynki rolne
Skarb Państwa
Sprawiedliwość
Szkolnictwo wyższe
Transport
Turystyka
Środowisko
Sprawy wewnętrzne
Zabezpieczenie społeczne
Sprawy zagraniczne
Zdrowie
Główny Urząd Statystyczny
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Regionalne Izby Obrachunkowe
Województwa

C. Grupa III

Rezerwa ogólna
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
Rezerwy celowe
Obsługa zadłużenia zagranicznego
Obsługa długu krajowego
Środki własne Unii Europejskiej

Załącznik nr 4

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r. część 02 – Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 03 – Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 04 – Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 06 – Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 14 – Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 15/00 – Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 17 – Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 20 – Gospodarka.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 21 – Gospodarka morską.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 23 – Integracja europejska.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 25 – Kultura fizyczna i sport oraz wykonania w 2006 roku planów finansowych Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 26 – Łączność.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 27 – Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 28 – Nauka, część 38 – Szkolnictwo wyższe oraz wykonania w 2006 roku planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 29 – Obrona narodowa.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 30 – Oświata i wychowanie oraz wykonania planu finansowego Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej.

29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 31 – Praca oraz wykonania planów finansowych w 2006 roku przez Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 32 – Rolnictwo, część 33 – Rozwój wsi, część 35 – Rynki rolne oraz wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 34 – Rozwój regionalny.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa i Funduszu Rekompensacyjnego.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Rozwoju Przywiązyennych Zakładów Pracy.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 39 – Transport.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 40 – Turystyka.
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 41 – Środowisko i cz. 22 – Gospodarka wodna.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 42 – Sprawy wewnętrzne.
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 44 – Zabezpieczenie społeczne.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 45 – Sprawy zagraniczne.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 46 – Zdrowie.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 49 – Urząd Zamówień Publicznych.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 50 – Urząd Regulacji Energetyki.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 51 – Urząd Służby Cywilnej.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz wykonanie w 2006 roku planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów.
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne.
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 58 – Główny Urząd Statystyczny.
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 59 – Agencja Wywiadu.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 60 – Wyższy Urząd Górniczy.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 64 – Główny Urząd Miar.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 65 – Polski Komitet Normalizacyjny.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 67 – Polska Akademia Nauk.
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 70 – Komisja Nadzoru Finansowego, część 48 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych i część 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd.

58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 71 – Urząd Transportu Kolejowego.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania w 2006 roku planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania w 2006 roku planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 75 – Rządowe Centrum Legislacji.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, część 79 – Obsługa długu krajowego.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 80 – Regionalne izby obrachunkowe.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 81 – Rezerwa ogólna, część 83 – Rezerwy celowe.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 84 – Środki własne Unii Europejskiej.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/02 – województwo dolnośląskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/06 – województwo lubelskie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/08 – województwo lubuskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/10 – województwo łódzkie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/12 – województwo małopolskie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/14 – województwo mazowieckie.
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/16 – województwo opolskie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/18 – województwo podkarpackie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/20 – województwo podlaskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/22 – województwo pomorskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/24 – województwo śląskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/26 – województwo świętokrzyskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/30 – województwo wielkopolskie.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 85/32 – województwo zachodniopomorskie.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku część 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze.

86. Informacja o wynikach kontroli wykonania planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych w 2006 roku.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2006 roku.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2006 roku.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2006 roku.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2006 roku.
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2006 roku przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych .
92. Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia z uwzględnieniem wydatków w ramach przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w 2006 roku.
93. Informacja o wynikach kontroli powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2006 roku.
94. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r. Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Załącznik 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2006 roku
w porównaniu do ocen 2005 roku

Numer i nazwa części lub nazwa funduszu celowego	Rok	Ocena			
		Pozytywna	Pozytywna z uchybieniami	Pozytywna z nieprawidłowościami	Negatywna
1	2	3	4	5	6
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	2005		x		
	2006		x		
02 – Kancelaria Sejmu	2005	x			
	2006	x			
03 – Kancelaria Senatu	2005		x		
	2006	x			
04 – Sąd Najwyższy	2005	x			
	2006	x			
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	2005		x		
	2006		x		
06 – Trybunał Konstytucyjny	2005	x			
	2006		x		
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	2005	x			
	2006			x	
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	2005		x		
	2006	x			
10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	2005		x		
	2006	x			
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	2005	x			
	2006	x			
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2005	x			
	2006	x			
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2005		x		
	2006			x	
14 – Rzecznik Praw Dziecka	2005			x	
	2006		x		
15 – Sądy powszechne	2005	x			
	2006		x		
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2005		x		
	2006		x		
17 – Administracja publiczna	2005				x
	2006		x		
18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2005		x		
	2006		x		
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	2005			x	
	2006			x	
20 – Gospodarka	2005			x	
	2006			x	
21 – Gospodarka morską	2005		x		
	2006		x		

Załącznik 5

22 – Gospodarka wodna	2005		x		
	2006		x		
23 – Integracja europejska	2005			x	
	2006		x		
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2005			x	
	2006			x	
25 – Kultura fizyczna i sport	2005		x		
	2006		x		
26 – Łączność	2005		x		
	2006	x			
27 – Informatyzacja	2005			x	
	2006			x	
28 – Nauka	2005			x	
	2006		x		
29 – Obrona narodowa	2005				x
	2006			x	
30 – Oświata i wychowanie	2005			x	
	2006			x	
31 – Praca	2005		x		
	2006			x	
32 – Rolnictwo	2005			x	
	2006		x		
33 – Rozwój wsi	2005		x		
	2006	x			
34 – Rozwój regionalny	2005			x	
	2006			x	
35 – Rynki rolne	2005	x			
	2006	x			
36 – Skarb Państwa	2005		x		
	2006			x	
37 – Sprawiedliwość	2005			x	
	2006		x		
38 – Szkolnictwo wyższe	2005			x	
	2006		x		
39 – Transport	2005		x		
	2006		x		
40 – Turystyka	2005		x		
	2006		x		
41 – Środowisko	2005		x		
	2006		x		
42 – Sprawy wewnętrzne	2005			x	
	2006		x		
43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	2005		x		
	2006	x			
44 – Zabezpieczenie społeczne	2005			x	
	2006		x		
45 – Sprawy zagraniczne	2005			x	
	2006		x		
46 – Zdrowie	2005			x	
	2006			x	
47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	2005	x			
	2006 ²⁾	-			
48 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych ¹⁾	2005	x			
	2006		x		

¹⁾ w okresie od 1 stycznia do 4 sierpnia 2006 r.

²⁾ w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2006 r. Brak możliwości dokonania oceny wykonania budżetu państwa

Załącznik 5

49 – Urząd Zamówień Publicznych	2005	x			
	2006	x			
50 – Urząd Regulacji Energetyki	2005			x	
	2006	x			
51 – Urząd Służby Cywilnej	2005		x		
	2006		x		
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	2005	x			
	2006		x		
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	2005	x			
	2006	x			
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne ⁶	2005	-	-	-	-
	2006		x		
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego ⁶	2005		x		
	2006		x		
58 – Główny Urząd Statystyczny	2005			x	
	2006		x		
59 – Agencja Wywiadu ⁶	2005	x			
	2006		x		
60 – Wyższy Urząd Górniczy	2005		x		
	2006		x		
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	2005	x			
	2006	x			
64 – Główny Urząd Miar	2005		x		
	2006		x		
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	2005			x	
	2006		x		
67 – Polska Akademia Nauk	2005			x	
	2006		x		
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	2005	x			
	2006	x			
69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd ³	2005	x			
	2006		x		
70 – Komisja Nadzoru Finansowego ⁴	2005	-	-	-	-
	2006		x		
71 – Urząd Transportu Kolejowego	2005		x		
	2006		x		
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2005	x			
	2006	x			
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2005	x			
	2006	x			
74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	2005	-	-	-	-
	2006		x		
75 – Rządowe Centrum Legislacji	2005	x			
	2006	x			
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej ⁵	2005			x	
	2006			x	
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	2005	x			
	2006	x			
79 – Obsługa długu krajowego	2005	x			
	2006	x			
80 – Regionalne izby obrachunkowe	2005	x			
	2006	x			

³) w okresie od 1 stycznia do 4 sierpnia 2006 r.

⁴) w okresie od 5 sierpnia do 31 grudnia 2006 r.

⁵) do 13 stycznia 2006 r. Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty

⁶) Informacje opatrzone klauzulą niejawną

Załącznik 5

81 – Rezerwa ogólna	2005	x			
	2006	x			
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2005	x			
	2006	x			
83 – Rezerwy celowe	2005		x		
	2006	x			
84 – Środki własne Unii Europejskiej	2005		x		
	2006	x			
85/02 województwo dolnośląskie	2005			x	
	2006		x		
85/04 – województwo kujawsko-pomorskie	2005		x		
	2006		x		
85/06 – województwo lubelskie	2005			x	
	2006			x	
85/08 – województwo lubuskie	2005			x	
	2006		x		
85/10 – województwo łódzkie	2005		x		
	2006			x	
85/12 – województwo małopolskie	2005		x		
	2006			x	
85/14 – województwo mazowieckie	2005			x	
	2006			x	
85/16 – województwo opolskie	2005		x		
	2006		x		
85/18 – województwo podkarpackie	2005	x			
	2006	x			
85/20 – województwo podlaskie	2005			x	
	2006		x		
85/22 – województwo pomorskie	2005			x	
	2006			x	
85/24 – województwo śląskie	2005			x	
	2006			x	
85/26 – województwo świętokrzyskie	2005		x		
	2006			x	
85/28 – województwo warmińsko-mazurskie	2005			x	
	2006			x	
85/30 – województwo wielkopolskie	2005			x	
	2006		x		
85/32 – województwo zachodniopomorskie	2005			x	
	2006		x		
97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	2005	x			
	2006	x			
98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej	2005	x			
	2006	x			
RAZEM	2005	28	31	31	2
	2006	29	44	21	0

Załącznik 5

Agencja Nieruchomości Rolnych	2005			x	
	2006		x		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2005			x	
	2006			x	
Agencja Rynku Rolnego	2005		x		
	2006		x		
RAZEM AGENCJE	2005	0	1	2	0
	2006	0	2	1	0
Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2005	x			
	2006	x			
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	2005	x			
	2006	x			
Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	2005				
	2006		x ⁷⁾	x	
Fundusz Administracyjny	2005		x		
	2006		x		
Fundusz Emerytalno-Rentowy	2005		x		
	2006		x		
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2005		x		
	2006		x		
Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej ⁸⁾	2005	-	-	-	-
	2006	x			
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	2005	-	-	-	-
	2006	x			
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	2005	-	-	-	-
	2006		x		
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	2005			x	
	2006			x	
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	2005				x
	2006		x		
Fundusz Pracy	2005		x		
	2006		x		
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	2005		x		
	2006	x			
Fundusz Promocji Kultury	2005		x		
	2006		x		
Fundusz Promocji Twórczości	2005		x		
	2006	x			
Fundusz Rekompensacyjny	2005	-	-	-	-
	2006	-	-	-	-
Fundusz Reprywatyzacji	2005	-	-	-	-
	2006	-	-	-	-
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	2005	-	-	-	-
	2006	-	-	-	-
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	2005		x		
	2006	x			
Fundusz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy	2005			x	
	2006	x			
Fundusz Skarbu Państwa	2005	-	-	-	-
	2006	-	-	-	-
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2005		x		
	2006		x		

⁷⁾ zamieszczona w tabeli ocena za 2006 r. dotyczy realizacji planu finansowego funduszu CEPIK w zakresie przychodów.

⁸⁾ do 5 grudnia 2006 r.

Załącznik 5

Fundusz Wsparcia Policji	2005	-	-	-	-
	2006	x			
Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów	2005		x		
	2006		x		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2005			x	
	2006			x	
Państwowy Fundusz Kombatantów	2005	x			
	2006	x			
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2005				x
	2006			x	
RAZEM FUNDUSZE CELOWE	2005	3	10	4	2
	2006	10	9	3	0

OGÓŁEM (części, agencje, fundusze)	2005	31	42	37	4
	2006	39	55	25	0

Załącznik 6

Spis tabel i wykresów

Spis tabel	str.
1. Wzrost PKB w latach 2005-2006.	24
2. Inflacja latach 2005-2006.	24
3. Produkt krajowy brutto w latach 2005-2006.	26
4. Bilans płatniczy w latach 2005-2006.	27
5. Zatrudnienie w latach 2005-2006.	29
6. Wynagrodzenia w latach 2005-2006.	29
7. Wskaźniki cen, rynku pieniężnego i walutowego w latach 2005-2006.	30
8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa w latach 2005-2006.	36
9. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa w układzie kwartalnym.	36
10. Realizacji budżetu państwa w 2006 r. w układzie kwartalnym.	38
11. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w latach 2005-2006.	40
12. Wskaźniki zaległości w latach 2005-2006.	42
13. Zaległości budżetu państwa w latach 2005-2006.	43
14. Dochody podatkowe w latach 2005-2006.	47
15. Planowanie dochodów podatkowych w latach 2002-2006.	47
16. Udział poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa. i w dochodach podatkowych w latach 2005-2006.	48
17. Wpływy z podatku akcyzowego w latach 2005-2006.	49
18. Dochody niepodatkowe w latach 2005-2006.	52
19. Dochody z tytułu wpłat z zysku i dywidend w latach 2005-2006.	52
20. Dochody jednostek budżetowych w wybranych działach w latach 2005-2006.	56
21. Wydatki budżetu państwa w latach 2005-2006.	61
22. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje w latach 2005-2006.	68
23. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005-2006.	69
24. Wydatki na dotacje dla przedsiębiorstw górniczych.	74

25.	Wydatki na dotacje przedmiotowe w latach 2005-2006.	75
26.	Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2005-2006.	78
27.	Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2005-2006.	80
28.	Wydatki na obsługę skarbowych papierów wartościowych w latach 2005-2006.	89
29.	Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2005-2006.	91
30.	Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w latach 2004-2006.	93
31.	Realizacja planu przychodów i rozchodów w części 98 w 2006 r.	96
32.	Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2005-2006.	111
33.	Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych w latach 2005-2006.	112
34.	Wykonanie planów finansowych agencji rządowych w latach 2005-2006.	119
35.	Gospodarka finansowa zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz dochody własne i fundusze motywacyjne w latach 2005-2006.	125
36.	Państwowy dług publiczny w latach 2004-2006.	130
37.	Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2005-2006.	131
38.	Dług krajowy w latach 2005-2006.	132
39.	Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w latach 2005-2006.	133
40.	Należności Skarbu Państwa w latach 2005-2006.	137
41.	Bilans przepływów finansowych	140
42.	Środki bezzwrotne pochodzące z UE w 2006 r.	143
43.	Realizacja programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych w 2006 r.	147
44.	Inflacja w poszczególnych miesiącach 2006 r.	152
45.	Zmiany stóp procentowych w 2006 r.	153
46.	Podaż pieniądza w 2006 r.	156

Spis wykresów	str.
1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2006 r.	5
2. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej dysponentów III stopnia.	22
3. Tempo wzrostu PKB i inflacja w kolejnych kwartałach 2005-2005.	25
4. Stopa bezrobocia w latach 1995-2006.	28
5. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w kwartałach 2006 r.	37
6. Relacje dochodów budżetu państwa do PKB w latach 2000-2006.	40
7. Struktura dochodów w 2006 r.	41
8. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2000-2006.	60
9. Wydatki według grup ekonomicznych w latach 2005-2006.	62
10. Struktura wydatków w 2006 r.	63
11. Dotacje podmiotowe w latach 2005-2006.	72
12. Wykonanie planu zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2004-2006.	79
13. Państwowy dług publiczny w latach 1990-2006	102
14. Wyniki budżetu państwa i sektora finansów publicznych w latach 1990-2006.	103
15. Obciążenia podatkowe w latach 1991-2006.	104
16. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 1991-2006.	105
17. Udział dochodów własnych w dochodach jst w latach 1991-2006.	106
18. Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2005-2006	154