

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-4100-001-06/2014

Nr ewid. 89/2014/P/14/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2013 r.
w części 19 Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe

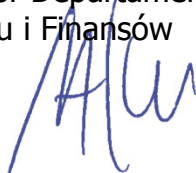
Warszawa czerwiec 2014 r.

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

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

**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2013 r.
w części 19 Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe**

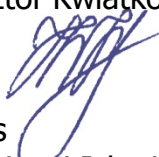
Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, *2.06.* 2014 r.

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

Spis treści

I. Ocena kontrolowanej działalności	4
1. Ocena ogólna	4
2. Sprawozdawczość	5
3. Uwagi i wnioski	6
II. Wyniki kontroli	7
III. Informacje dodatkowe	25
Załączniki	27

I. Ocena kontrolowanej działalności

Dysponentem głównym środków budżetowych w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe jest Minister Finansów. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w tej części było 451 dysponentów III stopnia, w tym 16 dyrektorów izb skarbowych, będących jednocześnie dysponentami II stopnia, 400 naczelników urzędów skarbowych, 16 dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, 16 dyrektorów izb celnych oraz Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów¹. W części tej prezentowane są tylko niektóre dochody i wydatki związane z zadaniami należącymi do kompetencji Ministra Finansów, tj. wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra, jednostek podległych Ministrowi Finansów (izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, izb i urzędów celnych, Centrum Przetwarzania Danych, Centrum Edukacji Zawodowej) oraz wydatki na dotacje i subwencję dla partii politycznych. Większość dochodów i wydatków, za realizację których odpowiada Minister Finansów ujęta jest w odrębnych częściach budżetowych², w tym dochody podatkowe pobierane przez urzędy skarbowe ujmowane są w części 77, a wydatki przeznaczone na sfinansowanie polskiego wkładu do budżetu Unii Europejskiej, obejmującego m.in. wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych, rolnych i cukrowych w części 84.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów – od dnia 7 stycznia do 17 kwietnia 2014 r. przeprowadziła w Ministerstwie Finansów, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, kontrolę *Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

W ocenie wykonania budżetu państwa w części 19 wykorzystane zostały także wyniki kontroli *Realizacja zadań i wykonania planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe*, przeprowadzonej w 19 urzędach skarbowych⁴.

1. Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Powyższa ocena wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów oraz 19 urzędach skarbowych wskazujących na:

- prawidłowe wykonanie dochodów budżetu państwa; dochody były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa; w kontrolowanych jednostkach były podejmowane przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa;
- zrealizowanie wydatków budżetu państwa zgodnie z planem finansowym; wydatki były zaplanowane odpowiednio do potrzeb i wykorzystane na finansowanie zadań związanych z działalnością Ministra Finansów oraz 451 jednostek podległych; wydatkowane środki zostały przeznaczone na realizację zadań statutowych;
- prawidłowe wykonanie wydatków budżetu środków europejskich, które przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym;
- poprawne sporządzanie rocznej sprawozdawczości budżetowej w Ministerstwie Finansów, która przekazuje prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2013 r.;
- rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych w centrali Ministerstwa Finansów; pozytywnie oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących ewidencji operacji finansowych i gospodarczych.

Minister Finansów prowadził okresowe oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji dochodów i wydatków, wykorzystania dotacji celowych oraz celowości zaciągania zobowiązań finansowych.

¹ Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów pełni funkcję dysponenta III stopnia – odpowiada m.in. za sprawy związane z organizacją Ministerstwa, zarządzaniem zasobami ludzkimi, zarządzaniem środkami na wynagrodzenia i szkolenia pracowników oraz gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

² W części 78 i 79 ewidencjonowane są dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa; w części 81 i 83 ujęte są rezerwy budżetu państwa; w części 82 – wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego; w części 87 – dochody i wydatki budżetu środków europejskich.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

⁴ P/13/040.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Pomimo, że Minister Finansów zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 19 to zdaniem NIK wystąpiły przypadki nieprawidłowości i uchybień ujawnionych w toku kontroli wskazujące na konieczność zwiększenia skuteczności nadzoru nad podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu części 19. W Ministerstwie Finansów polegały one, w szczególności na:

- braku przejrzystości finansowania zadań, które do 2010 roku były finansowane z rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych, poprzez ich ujmowanie w rezerwie celowej, a nie w planie wydatków części,
- ujęciu środków na subwencje dla partii politycznych oraz na sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych ze wzrostem składki rentowej w rezerwach celowych, a nie w planie dysponenta części,

zaś w urzędach skarbowych dotyczyły:

- przekroczenia planu wydatków na sfinansowanie kosztów egzekucyjnych,
- poniesienia nieplanowanych wydatków składek na PFRON,
- błędów w dowodach i zapisach księgowych, w tym mających wpływ na wysokość należności wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych (bieżących).

NIK skontrolowała wydatki centrali Ministerstwa Finansów i 19 urzędów skarbowych w łącznej kwocie 460.458,6 tys. zł⁷, z tego w budżecie państwa 435.650 tys. zł i w budżecie środków europejskich 24.808,4 tys. zł. Stanowiły one 7,3% wydatków ogółem części 19 w 2013 r.

Wszystkie dochody części 19 zostały przeanalizowane pod kątem realizacji planu, a szczegółowym badaniem objęto dochody centrali Ministerstwa Finansów w kwocie 4.650,1 tys. zł.

Z 20 jednostek objętych kontrolą oceniono pozytywnie Ministerstwo Finansów i cztery urzędy skarbowe, pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości 15 urzędów skarbowych.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu w części 19 przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej informacji.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za rok 2013 sporządzone przez dysponenta części 19 i centralę Ministerstwa Finansów:

- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za czwarty kwartał 2013 r.:

- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2013 roku. Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a sprawozdania jednostkowe centrali Ministerstwa Finansów na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Zarówno sprawozdania łączne, jak i jednostkowe zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁷ Z tego w Ministerstwie Finansów w kwocie 433.864,5 tys. zł i 19 urzędach skarbowych w kwocie 26.594,1 tys. zł.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 119.

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

3. Uwagi i wnioski

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o ujmowanie w planie dysponenta części wydatków, których wysokość możliwa jest do oszacowania na etapie projektowania ustawy budżetowej, wypracowanie docelowego modelu finansowania zadań, które do końca 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych, jak również wzmocnienie kontroli nad prawidłowością realizowanych zadań przez dysponentów III stopnia.

Ponadto w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do naczelników urzędów skarbowych NIK wskazała na konieczność wzmocnienia nadzoru w zakresie poprawy ściągalności zaległości podatkowych i zwiększenia efektywności stosowanych środków egzekucyjnych.

II. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetu państwa

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Kwota dochodów przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2013¹⁰ wyniosła 3.210.757 tys. zł, a w ustawie po nowelizacji¹¹ 4.250.757 tys. zł, co stanowiło 151,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2012 i 121,6% wykonania dochodów w części 19 w 2012 r. Zwiększenie dochodów związane było z faktem ujęcia w ustawie po nowelizacji wpłat z funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 1.000 mln zł oraz zwiększenia o 40 mln zł dochodów urzędów skarbowych z tytułu wykonywanych czynności egzekucyjnych.

Dokumenty planistyczne dotyczące dochodów były opracowane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013¹². W procesie planowania dochodów na 2013 r. dysponent części wziął pod uwagę dochody związane z działalnością Ministerstwa Finansów i jednostek podległych. Zgłoszone do projektu budżetu dochody części 19 zostały zaplanowane racjonalnie.

W 2013 roku dochody części 19 wyniosły 4.328.188,9 tys. zł i były wyższe o 34,8% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz wyższe o 4.222,6 tys. zł, tj. o 1,8% od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji. Zrealizowane w 2013 r. dochody części stanowiły 123,8% dochodów uzyskanych w 2012 roku.

Największy udział w dochodach części 19 wynoszący 46,7% stanowiły dochody z ceł. Dochody z ceł zrealizowane zostały w kwocie 2.022.085,0 tys. zł, tj. 101,1% kwoty zaplanowanej w ustawie po nowelizacji na rok 2013 oraz 102,4% wykonania w roku 2012. Wyższe wykonanie dochodów z ceł, pomimo niższego o 2,5% od przyjętego w ustawie budżetowej na 2013 r. importu spoza obszarów krajów UE wynikało ze wzrostu o 3,6% w stosunku do przyjętego do kalkulacji dochodów z cła średniego kursu rynkowego euro. Efektywna stawka celna ukształtowała się na poziomie przyjętym w ustawie budżetowej i wyniosła 0,74%¹³.

Dochody w dziale 750 – *Administracja publiczna*¹⁴ wykonano w kwocie 810.181,2 tys. zł, tj. w 106,4% planu i 101,5% wykonania w 2012 r. W strukturze tych dochodów największy udział stanowiły dochody z tytułu przejęcia przez państwowe jednostki budżetowej zadań, które do końca 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (63,3%) oraz dochody z grzywien, mandatów i kar pieniężnych (16,2%).

Dochody w dziale 758 – *Różne rozliczenia* zostały zrealizowane w kwocie 1.489.703,1 tys. zł, tj. w 100,1% planu i w 209,7% wykonania roku 2012. Wyższe dochody w tym dziale w porównaniu z rokiem 2012 uzyskano w wyniku wpłaty w 2013 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rachunek dochodów części 19 kwoty 1.000 mln zł. Na wniosek Ministra Finansów z 16 maja 2013 r. Rada Nadzorcza BGK w dniu 24 maja 2013 r. podjęła uchwałę o obniżeniu funduszu statutowego BGK o wyżej wymienioną kwotę i zobowiązała Bank do jej wpłaty do budżetu państwa. Wpłata została dokonana przez BGK w maju 2013 r. Ocena tej operacji została dokonana w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/14/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. Dochody i wydatki budżetu państwa oraz przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa”.

Pozostałe dochody w dziale 758 dotyczyły m.in. wpływów z pozostałych odsetek w kwocie 405.492,7 tys. zł, w tym najwyższe kwoty stanowiły odsetki od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów w BGK i NBP (odpowiednio 294.909,0 tys. zł i 33.974,1 tys. zł), odsetki od środków związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (34.835,7 tys. zł), a także odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym do obsługi płatności środków europejskich oraz od środków do obsługi finansowej dochodów budżetu środków europejskich, prowadzonym w BGK (36.769,4 tys. zł).

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r. (Dz. U z 2013 r. poz. 169).

¹¹ Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. z 27 września 2013 r. (Dz. U z 2013 r., poz. 1212).

¹² Dz. U z 2012 r., poz. 628.

¹³ Efektywna stawka celna liczona jako iloraz wartości cła taryfowego do wartości importu rzeczowego (w złotych) wyrażony w procentach.

¹⁴ Dochody zrealizowane przez centralę MF, izby i urzędy skarbowe, izby celne, urzędy kontroli skarbowej oraz Centrum Przetwarzania Danych i Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów.

Ponadto Ministerstwo Finansów uzyskało 5.119,9 tys. zł nieplanowanych dochodów z tytułu dywidendy przekazanej przez Międzynarodowy Bank Współpracy Gospodarczej (dział 756 – *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*).

W centrali Ministerstwa Finansów (centrala MF) zrealizowano dochody w kwocie 22.017,8 tys. zł, tj. o 18,9% wyższej niż planowano i o 0,7% wyższej niż wykonano w 2012 r. Blisko 69% uzyskanych dochodów dotyczyło wpływów z tytułu realizacji umów zawartych między Wspólnotą Europejską a koncernami tytoniowymi, przeznaczonych na zwalczanie przemytu papierosów. Z tego tytułu na dochody w 2013 roku odprowadzono kwotę 15.090,0 tys. zł (w 2012 roku 14.679,0 tys. zł).

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące dochodów budżetowych w cz.19 stanowią załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. należności budżetowe wyniosły 1.870.549,0 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 191.911,8 tys. zł, tj. o 11,4%. Zaległości netto (wymagalne) wyniosły 1.783.721,9 tys. zł i były wyższe o 201.557,9 tys. zł, tj. o 12,7%, w tym zaległości centrali MF wyniosły 457,3 tys. zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2012 r. były niższe o 80,1 tys. zł, tj. o 14,9%. Na wzrost zaległości w cz. 19 wpływ miało przede wszystkim zwiększenie stanu zaległości w § 097 – Wpływy z różnych dochodów¹⁵, które na koniec grudnia 2013 roku wyniosły 663.770,5 tys. zł i w porównaniu z rokiem 2012 wzrosły o 199.729,7 tys. zł, tj. o 43%. Największy wzrost zaległości z tego tytułu wystąpił w izbach i urzędach skarbowych (o 189.728,0 tys. zł, tj. o 55,4%) oraz w izbach i urzędach celnych (o 9.326,0 tys. zł, tj. o 7,7%).

Największy udział w zaległościach, stanowiący 50,7% miały zaległości z ceł, które wraz z odsetkami wyniosły 903.569,7 tys. zł (w tym należność główna 412.098,8 tys. zł). Zaległości z cła w porównaniu do 2012 r. zmniejszyły się o 34.033,7 tys. zł, tj. o 3,6%. Nie wynikało to jednak z poprawy ich ściągальności, lecz z odpisania z tytułu przedawnienia należności w kwocie 84.123 tys. zł. Głównym powodem przedawnień należności celnych było unikanie przez dłużników egzekucji poprzez ukrywanie majątku lub brak majątku, z którego istniałaby możliwość przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego. Przedawnienia te stanowiły 91,3% ogółu odpisanych zaległości z ceł. W 2013 r. w izbach celnych rozłożono na raty należności celne na kwotę 1.156 tys. zł, odroczone płatności z cła na kwotę 52.228 tys. zł oraz dokonano umorzeń zaległości z cła na kwotę 10,3 tys. zł.

W 2013 roku wskaźnik efektywności egzekucji z ceł, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami egzekucyjnymi, wyniósł 4,8% i wzrósł o 1,1 punktu procentowego w stosunku do 2012 r., gdy wynosił 3,7%. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, mierzony relacją tytułów wykonawczych załatwionych¹⁶ do tytułów wykonawczych do załatwienia ogółem wyniósł 43,4% i w porównaniu z rokiem 2012 (40,6%) zwiększył się o 2,8 punktu procentowego.

Biorąc pod uwagę wysoki poziom zaległości podatkowych oraz potrzebę zwiększenia skuteczności zabezpieczenia i egzekucji należności Skarbu Państwa, w 2013 roku Ministerstwo Finansów podjęło inicjatywę mającą na celu przystąpienie izb celnych do systemu OGNIVO prowadzonego przez Krajową Izbę Rozliczeniową S.A., który jest narzędziem umożliwiającym elektroniczną wymianę informacji między organem egzekucyjnym i bankiem w zakresie wymiany informacji o posiadanych przez zobowiązanych rachunkach bankowych.

Minister Finansów sprawował nadzór i kontrolę w zakresie zadań wynikających ze stosowanych standardów kontroli zarządczej poprzez analizę mierników określonych w *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010–2015*. Podczas organizowanych narad kadry kierowniczej z Szefem Służby Celnej oraz narad regionalnych kadry kierowniczej oceniano realizację wyznaczonych celów i zadań.

Ministerstwo Finansów nie zrealizowało głównego celu ujętego w planie działalności Ministra Finansów na 2013 r. jakim było „Zapewnienia wpływów budżetowych na poziomie określonym w ustawie budżetowej na rok 2012”.

¹⁵ W paragrafie tym ujmowane są między innymi: wpływy z rozliczenia z lat ubiegłych; wpływy zasądzone lub przyznane w ugodzie, postępowaniu polubownym, arbitrażu zagranicznym lub postępowaniu egzekucyjnym kosztów zastępstwa procesowego; wypłaty z konfiskaty mienia i przypadku przedmiotu na rzecz Skarbu Państwa; wpływy z tytułu wynagrodzenia dla płatnika.

¹⁶ Tytuły wykonawcze załatwiano głównie poprzez wyegzekwowanie zaległości bądź umorzenie ze względu na bezskuteczność egzekucji.

Miernik realizacji tego celu określony jako „Wskaźnik relacji nowopowstałego zadłużenia z tytułu ceł, podatków, grzywien i mandatów do dochodów z ceł, podatków, grzywien i mandatów”, osiągnął w 2013 roku wartość 1,15%, przy planowanej do osiągnięcia na koniec roku $\leq 0,83\%$. Przekroczenie miernika o 0,32 punkty procentowe wynikało przede wszystkim z zaległości z tytułu podatku akcyzowego¹⁷, które stanowiły 92% całego nowo powstałego zadłużenia podmiotów wobec Skarbu Państwa w 2013 roku.

Szczegółowym badaniem objęto 29 zapisów z ewidencji księgowej konta 221.11 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* na łączną kwotę 4.650,1 tys. zł, tj. 21,1% dochodów zrealizowanych w 2013 r. w centrali MF. Kontrola wykazała, że były one przypisywane w odpowiednich wysokościach i pobierane terminowo. W sześciu sprawach na łączną kwotę 1.656,5 tys. zł dokonano korekt rozrachunku dochodów, między innymi w związku z uchYLENIEM lub zmianą zaskarżonych decyzji wydanych przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) za niestosowanie odpowiednich środków bezpieczeństwa finansowego, o których mowa w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁸. Nie zostały uregulowane w terminie należności na kwotę 45,8 tys. zł z tytułu nałożonych kar pieniężnych w związku z wydanymi decyzjami GIIF oraz za najem powierzchni użytkowej.

W okresie objętym kontrolą w wyniku podjętych działań windykacyjnych odzyskano kwotę 238,1 tys. zł, tj. ponad czterokrotnie większą w porównaniu do roku ubiegłego. W 2013 roku w centrali MF nie dokonywano rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, umorzeń, zaniechań poboru i odraczania spłaty należności budżetowych. Działania windykacyjne podejmowano na podstawie decyzji nr 32/BAD/2009 Dyrektora Generalnego MF z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad windykacji należności w Ministerstwie Finansów.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Projekt budżetu państwa części 19 opracowano zgodnie z założeniami wskazanymi przez Ministra Finansów oraz z uwzględnieniem ograniczeń wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁹. Planowane wydatki dotyczyły m.in. zadań określonych w *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*²⁰. Uwzględniały środki przeznaczone na realizację inwestycji w kwocie 115.463 tys. zł, a także na tzw. „utrzymanie”, w tym zakup towarów i usług, oraz koszty eksploatacji bazy lokalowej.

Zgłoszona do projektu budżetu części 19 kwota wydatków wyniosła 5.558.253 tys. zł, co stanowiło 100,7% planu wydatków według ustawy budżetowej na 2012 r. Wzrost wydatków wynikał z uwzględnienia w wydatkach bieżących kwoty 23.823 tys. zł przeznaczonej głównie na sfinansowanie dodatkowych potrzeb informatycznych resortu. Zgodnie z założeniami projektu budżetu państwa na rok 2013 wydatki na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy zaplanowano w kwocie 3.918.464 tys. zł, tj. o 97 tys. zł niższej od planu na 2012 r.

W nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r., na wniosek Ministra Finansów, zmniejszono plan wydatków budżetu państwa o 90.645 tys. zł (tj. o 1,6%) do kwoty 5.467.608 tys. zł. Ponadto w trakcie roku plan wydatków cz. 19 został zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 644.483,7 tys. zł do kwoty 6.112.091,7 tys. zł. Z przyznanej rezerwy wykorzystano środki w kwocie 597.636,8 tys. zł tj. 92,7%. Niepełne wykorzystanie środków z rezerwy wynikało głównie z wykonania na niższym poziomie wydatków ze środków przeznaczonych na sfinansowanie egzekucji należności pieniężnych wykonywanej przez naczelników urzędów skarbowych w związku z likwidacją rachunków dochodów własnych (89,4%²¹). W wyniku kontroli wykorzystania wydatków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 119.460,6 tys. zł ustalono, że zwiększenia wynikały z potrzeb jednostki i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Minister Finansów jako dysponent części 19 w trakcie prac nad projektem budżetu państwa na 2013 r. wnioskował o ujęcie środków na zadania – dotyczące działalności egzekucyjnej – realizowane do końca 2010 r. przez gospodarstwo pomocnicze lub finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych w limicie wydatków części 19 przedstawiając podział wnioskowanej kwoty w szczególności część, dział, rozdział, paragraf.

¹⁷ Dochody i zaległości z podatku akcyzowego są ujmowane w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 455.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1456.

²⁰ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

²¹ Uruchomiono z rezerw kwotę 386.500 tys. zł, wydatkowano 345.371 tys. zł.

Zdaniem NIK wydatki na działalność egzekucyjną powinny zostać ujęte w projekcie ustawy budżetowej w cz. 19 we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wydatków, a nie w rezerwie celowej. Przyjęte rozwiązanie i opóźnienia w uruchomieniu rezerwy²² spowodowały, że urzędy skarbowe nie miały możliwości finansowania działalności egzekucyjnej w okresie od początku roku do przyznania pierwszej transzy rezerwy, tj. do dnia 28 lutego 2013 r. Potwierdzają to wyniki kontroli „Realizacja zadań i wykonania planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe”, przeprowadzonej przez NIK w czwartym kwartale 2013 r. Wynika z nich, że konsekwencją przyjętego systemu finansowania działalności egzekucyjnej było ponoszenie przez urzędy skarbowe wydatków w rozdz. 75014, pomimo braku pokrycia w planie finansowym i wykazywanie tych wydatków w rozdziale 75009. Dopiero po uchwaleniu ustawy budżetowej i przyznaniu środków z rezerwy celowej zmieniono plan ujmując wydatki we właściwym rozdziale.

Zgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel na jaki zostały utworzone. Część uruchomionych w tej rezerwie środków na kwotę 1.815,0 tys. zł została przekazana dysponentowi głównemu, mimo że ten nie prowadzi działalności egzekucyjnej, a więc nie ponosi kosztów z tego tytułu. Z tej puli w trakcie roku rozdysponowano, zgodnie z przeznaczeniem środków określonych dla tej rezerwy, na rzecz dysponentów trzeciego stopnia (US, IC i UKS) kwotę 1.094,0 tys. zł, w tym 545,6 tys. zł w okresie od 8 listopada do 27 grudnia, tj. po dniu 15 października 2013 r. określonym w art. 154 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jako termin ostatecznego podziału rezerw celowych. W planie dysponenta głównego na 31 grudnia 2013 r. w rozdziale 75014 – *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* pozostały nierozdysponowane środki z przyznanej rezerwy w kwocie 827,9 tys. zł²³ (tj. 45,6% wszystkich środków uruchomionych z rezerwy na rzecz dysponenta głównego).

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Finansów Resortu podał, iż uznał za zasadne pozostawienie w swoim planie puli środków na wydatki egzekucyjne urzędów skarbowych, które na etapie wnioskowania o środki z rezerwy były trudne do przewidzenia w poszczególnych urzędach. W ocenie NIK z charakteru rezerwy celowej wynika, że w momencie wystąpienia z wnioskiem o uruchomienie środków dysponent powinien znać ich przeznaczenie. Tym samym nieprawidłowością jest występowanie o środki w sytuacji gdy nie ma na nie zapotrzebowania, jak również faktyczne uruchamianie ich po dniu 15 października roku budżetowego. Praktyka stosowana przez Ministerstwo Finansów oznacza de facto utworzenie z tych środków nieformalnej rezerwy w ramach części 19.

W 2013 roku w rezerwie celowej w poz. 73 „*Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*” ujęto środki na rzecz cz. 19 budżetu państwa w kwocie 77.928 tys. zł. Środki przewidziane były na pokrycie wzrostu o 2 punkty procentowe składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatnika składek. Konieczność poniesienia wydatków wynikała z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁴, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 2012 r., tj. przed rozpoczęciem prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r. Stwarzało to możliwość zaplanowania wydatku w planie finansowym dysponenta cz. 19 budżetu państwa. Zaznaczyć należy, że w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Minister Finansów jako dysponent części 19 wnioskował o ujęcie tych środków w limicie wydatków części. Minister Finansów zdecydował o ujęciu środków w rezerwie celowej wobec całości budżetu państwa, wskazując na niepełne wykonanie planu wydatków w §§ 411 *Składki na ubezpieczenia społeczne* i 412 *Składki na Fundusz Pracy* w latach poprzednich. Takie rozwiązanie mające na celu dążenie do racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi miało skutkować przeznaczeniem na wzrost składki środków z ewentualnych oszczędności powstających u dysponentów w trakcie roku. Wykonanie planu wydatków w tych paragrafach w cz. 19 w latach 2010–2013 wyniosło 98–99%, jednak faktyczne zapotrzebowanie na środki z tytułu podwyżki wyniosło 64.951,6 tys. zł, czyli 83,3% planowanej rezerwy. Zdaniem NIK, wydatki na powyższy cel w poszczególnych latach nie różniły się zasadniczo i uwzględniając zmianę przepisów można było je ująć w planie finansowym dysponenta cz. 19.

Wydatki poniesione przez Ministra Finansów w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego* wyniosły 10.582,2 tys. zł, w tym wypłaty na pokrycie kosztów i wydatków poniesionych przez BGK z tytułu udzielonych gwarancji 572,4 tys. zł zostały ujęte w cz. 19 budżetu państwa w § 4300 *Zakup usług pozostałych*. Wydatki te w swojej strukturze mają różny

²² Departament Administracji Publicznej Ministerstwa Finansów wystąpił o środki 29 stycznia 2013 r., dysponent wystąpił z wnioskiem o uruchomienie rezerwy w dniu 14 lutego 2013 r., decyzja o uruchomieniu rezerwy zapadła 28 lutego 2013 r.

²³ Plan po zmianach wg Rb-28 za miesiąc grudzień 2013 r.

²⁴ Dz. U. Nr 291, poz. 1706.

charakter ekonomiczny. W części stanowią pokrycie kosztów BGK związanych z obsługą programu, a zatem mają charakter wydatku na zakup usług, w pozostałej zaś części dotyczą pokrycia wypłat z gwarancji, których charakter ekonomiczny nie pozwala na kwalifikację tego rodzaju wydatku do § 4300. NIK nie podziela opinii Dyrektora Departamentu Finansów Resortu Ministerstwa Finansów, w której wskazał, że uzasadnieniem ich sklasyfikowania w tym paragrafie jest fakt, iż środki budżetu państwa przekazywane do dyspozycji BGK stanowią refundację kosztów ponoszonych pierwotnie ze środków własnych przez BGK.

NIK zauważyła również, że po raz kolejny w planie finansowym dysponenta części ujęto wydatki w rozdziale 15018 – *Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych* w kwocie 5.000 tys. zł i w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych* w kwocie 7.000 tys. zł. Już w I połowie roku (decyzje z dnia 9 kwietnia i 30 lipca 2013 r.) zrezygnowano z ich wykonania i przeniesiono na inny cel (środki na realizację programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” w rozdziale 15095 *Pozostała działalność*). Podobna sytuacja niewykorzystania środków zaplanowanych w tych rozdziałach w tych samych kwotach występowała w ubiegłych latach²⁵.

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Finansów Resortu podał, że uzasadnieniem ujęcia tych wydatków na etapie planowania budżetowego była konieczność uwzględnienia ryzyka możliwego wzrostu stóp procentowych LIBOR i EURIBOR względem stałych stóp procentowych CIRR²⁶. Biorąc pod uwagę zmienność stóp procentowych LIBOR i EURIBOR, a co za tym idzie dużą niepewność co do potrzeby wydatkowania na DOKE²⁷ i program rządowy wspierania eksportu, NIK wskazała na konieczność rozważenia umieszczenia tych wydatków w rezerwach celowych.

NIK zwróciła także uwagę, że część przyjętych w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 ograniczeń wydatków nie wynikało z rzetelnej analizy możliwości ich dokonania. Dotyczyło to między innymi ograniczenia środków na świadczenia i wydatki bieżące w planach izb celnych w kwocie 12.304 tys. zł, w wyniku którego w celu uniknięcia negatywnych następstw nowelizacji, już we wrześniu 2013 r. na wniosek Departamentu Służby Celnej²⁸ o tę samą kwotę zwiększono plany finansowe izb celnych. Źródłem pokrycia niedoborów były ujęte w planie dysponenta części 19 środki na sfinansowanie skutków zmian rozporządzenia Ministra Finansów z 8 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków²⁹, wprowadzonych rozporządzeniem zmieniającym z dnia 16 sierpnia 2013 r.³⁰. Zdaniem NIK już w pierwszej połowie lipca 2013 r. było wiadomo że zmiana powyższego rozporządzenia wejdzie w życie z mocą obowiązującą od 1 lipca, tj. pół roku później niż planowano. Oznacza to, że mimo podpisania przez Ministra Finansów 16 sierpnia 2013 r. zmiany rozporządzenia, już w połowie lipca można było uwzględnić oszczędności w planie wydatków na wynagrodzenia dysponenta części 19. Departament Służby Celnej nie zaproponował jednak ograniczenia w powyższym zakresie wyjaśniając, że ryzykowne byłoby ujmowanie w nowelizacji skutków nieobowiązującego jeszcze w tym okresie aktu prawnego.

W trakcie roku dysponent części 19, na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych, dokonał 60 przeniesień między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków na łączną kwotę 255.088,7 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 14 decyzji, w wyniku których dokonano przeniesień na łączną kwotę 99.501,4 tys. zł. Kontrola wykazała, że były one zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych, zapewniały realizację zadań statutowych, a ich wprowadzenie było uzasadnione zarówno w zakresie możliwości zmniejszeń, jak i potrzeby zwiększeń wydatków. Przed wprowadzeniem zmian analizowano potrzeby jednostek podległych. Zmiany w planie wydatków majątkowych oraz na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE były celowe i wynikały z konieczności dostosowania planów jednostek do bieżących potrzeb. Wraz z wprowadzonymi zmianami w układzie klasyfikacji budżetowej wprowadzane były zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym.

²⁵ W 2012 r. w obydwu ww. rozdziałach wykonanie wyniosło 0 zł, w 2011 r. wykonanie w rozdziale 15018 również 0 zł, natomiast w rozdziale 15019 wyniosło 2.300 tys. zł.

²⁶ Stopy referencyjne oprocentowania rynkowego dla poszczególnych walut, ogłaszane okresowo przez Sekretariat Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

²⁷ Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych.

²⁸ Z dnia 30 sierpnia 2013 r.

²⁹ Dz. U. Nr 81, poz. 442 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1010.

Dysponent części, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w dniu 27 grudnia 2013 r. dokonał w swoim budżecie czterech blokad wydatków na łączną kwotę 10.553,5 tys. zł, z czego 3.952 tys. zł w ramach budżetu państwa i 6.601,5 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o dokonywanie podziału wydatków ujętych w ustawie budżetowej dla jednostek podległych w pełnej wysokości. Ustalenia ubiegłorocznej kontroli wskazywały na praktykę nierozdysponowywania i pozostawiania w planie finansowym dysponenta (Departament Służby Celnej oraz Departament Informatyki) środków, które następnie w trakcie roku przenoszone były do planów finansowych izb celnych, a w przypadku wydatków na lokalne potrzeby informatyczne – również innych jednostek resortu. W 2013 r. praktyka była podobna. W trakcie roku dokonywano zmian w planie polegających na przeniesieniu środków od dysponenta głównego do planów jednostek resortu m.in. na lokalne potrzeby informatyczne (w kwocie co najmniej 16.588,0 tys. zł), na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (w kwocie co najmniej 19.047,7 tys. zł). W ocenie NIK zmiany te były konsekwencją nieprawidłowego zaplanowania wydatków, tj. nieujęcia ich w planach jednostek dokonujących wydatków. Ministerstwo Finansów podało, że przy opracowywaniu budżetu części na 2014 r. w planach finansowych poszczególnych jednostek ujęto wydatki związane z realizacją lokalnych potrzeb informatycznych. W Służbie Celnej ograniczono pulę środków nierozdysponowanych do podległych jednostek z 58.383 tys. zł w 2013 r. do 12.887 tys. zł w 2014 r. Zdaniem Dyrektora Departamentu Służby Celnej pozostawione środki stanowiły niezbędne zabezpieczenie dla realizacji zadań organizowanych przez Ministra Finansów na rzecz całej Służby Celnej w 2014 r. oraz dotyczyły sytuacji, gdy precyzyjne przypisanie kwot do poszczególnych jednostek nie było możliwe na etapie tworzenia ich planów z uwagi na uzależnienie wypłaty środków od wystąpienia określonych okoliczności albo od wyznaczenia jednostek współrealizujących określone zadanie, co miało nastąpić na późniejszym etapie. W 2014 r. zmieniono także praktykę rozdysponowywania środków przeznaczonych na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Przykładowo, w urzędach skarbowych wydatki na PFRON zapewniono na poziomie przewidywanego wykonania w 2013 r., a w planie dysponenta części pozostawiono 1.359 tys. zł na uzupełnienie niedoborów w ciągu roku. Dla porównania, w planie dysponenta części na 2013 r. na ten cel ujęta była kwota ponad trzynastokrotnie wyższa od kwoty ujętej w 2014 r., tj. 18.300 tys. zł.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2013 roku wyniosły 6.025.839,0 tys. zł³¹, tj. 98,6% planu po zmianach i 99,7% wykonania w 2012 roku. Wydatki zostały wykonane w sześciu działach, z tego 5.940.899,9 tys. zł, tj. 98,6% w dziale 750 – *Administracja publiczna*.

W strukturze wydatków 94,3% to wydatki bieżące jednostek budżetowych, które zrealizowano w kwocie 5.681.240,5 tys. zł. Wydatki majątkowe stanowiły 2,0% wydatków części, dotacje i subwencje 1,2%, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 1,5%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych 1,0%.

Według stanu na koniec 2013 r. zobowiązania w części 19 budżetu państwa wyniosły 367.972 tys. zł i były niższe niż w 2012 r. o 2.898,5 tys. zł, tj. o 0,8%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i uposażenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń (326.0617,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec roku wyniosły 2,7 tys. zł (o 63,7 tys. zł mniej niż rok wcześniej), z czego większość powstała w dwóch izbach celnych na skutek opóźnionego wpływu dokumentów do zapłaty do komórki księgowości.

Dotacje i subwencje

Zaplanowane w budżecie państwa w części 19 wydatki w grupie dotacje i subwencje w wysokości 76.235,1 tys. zł zostały wykonane w kwocie 74.105,7 tys. zł, tj. w 97,2% planu po zmianach. Wydatki na dotacje przedmiotowe wyniosły 19.696,0 tys. zł, tj. 90,2% planu po zmianach. Z kwoty tej 19.670,6 tys. zł przekazano na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych³² oraz 25,4 tys. zł na rekompensaty za przedpłaty wypłacone przez PKO BP zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe³³.

³¹ W tym 5% stanowiły wydatki krajowe Centrali MF w kwocie 299.243,2 tys. zł, tj. 92,6% planu po zmianach i 105,5% wykonania roku 2012.

³² Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych Dz. U. Nr 254, poz. 1705.

³³ Dz. U z 1996 r. Nr 156, poz. 776 ze zm.

W 2013 roku, podobnie jak w latach wcześniejszych, w poz. 61 rezerwy celowej *Dotacje i subwencje dla partii politycznych* ujęte zostały środki w kwocie 54.409, tys. zł. Zostały one w całości uruchomione i wydatkowane na subwencje dla partii politycznych. Wydatki z tego tytułu ponoszone są rokrocznie z budżetu państwa na podstawie art. 28 i 29 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych³⁴. Z ich treści wynika, że wysokość subwencji jest uzależniona od wyników wyborów uzyskanych przez poszczególne partie i frekwencji wyborczej³⁵. Zważywszy, że wydatki z tytułu subwencji rocznej dla partii politycznych nie spełniają żadnego z warunków określonych w art. 140 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jak również biorąc pod uwagę fakt, że możliwe jest precyzyjne ich oszacowanie na etapie projektowania ustawy budżetowej w ocenie, NIK wydatki powyższe powinny być ujmowane w ustawie budżetowej w planie wydatków dysponenta cz. 19 budżetu państwa, a nie w rezerwach celowych. Również w sytuacji mającej miejsce w roku następującym po przeprowadzonych wyborach możliwe jest częściowe oszacowanie wydatku – czwartej transzy subwencji za rok ubiegły. W opinii NIK wskazana przez dysponenta możliwość utraty prawa do subwencji przez partię w wyniku badania sprawozdań finansowych nie jest obarczona znaczącym ryzykiem na tle pozostałych wydatków ujętych w planie finansowym części 19, które determinowałyby jej umieszczenie w rezerwie celowej. Zaznaczyć należy, że utrata przez partię polityczną prawa do subwencji zawsze skutkowałaby niewykorzystaniem środków – albo w ujętych planie dysponenta części 19 albo w rezerwie celowej.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały głównie na wynagrodzenia i pochodne – 4.694.513,2 tys. zł (82,6% kwoty wydatków bieżących) oraz na zakup materiałów i usług – 709.067,2 tys. zł (12,5%).

Objęte badaniem wydatki bieżące jednostek budżetowych realizowane przez centralę Ministerstwa Finansów na kwotę 20.640,8 tys. zł zostały wykonane zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy, w granicach kwot ujętych w planie po zmianach, na podstawie zawartych umów, były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań, a płatności wynikające z faktur zostały uregulowane terminowo.

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 4.005.916,4 tys. zł³⁶, tj. 99,1% planu po zmianach, w tym w centrali MF 199.203,2 tys. zł, tj. 92,0% planu. W porównaniu do 2012 r. były one odpowiednio niższe o 0,3% (11.219,6 tys. zł) oraz wyższe o 0,2% (432,5 tys. zł).

Największy spadek wynagrodzeń wynoszący 1,5% wystąpił wśród funkcjonariuszy służby celnej, co wiązało się ze spadkiem ich zatrudnienia o 127 etatów (0,9%).

Przeciętne miesięczne zatrudnienie części 19 wyniosło 65.670 osób, w tym 2.170 w centrali Ministerstwa Finansów. W porównaniu do 2012 r. było ono niższe odpowiednio o 84 i 5 osób. Przeciętne wynagrodzenie³⁷ w części 19 wynosiło 5.083,4 zł, a w centrali Ministerstwa Finansów – 7.649,9 zł. W porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2012 r. było odpowiednio niższe o 7,7 zł i wyższe o 34,2 zł. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał przede wszystkim ze wzrostu przeciętnego wynagrodzenia pracowników Centrum Edukacji Zawodowej i Centrum Przetwarzania Danych, które w porównaniu do 2012 r. wzrosło o 6,3%, tj. o 297,3 zł.

³⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924.

³⁵ Wysokość rocznej subwencji ustalana jest proporcjonalnie do liczby głosów uzyskanych w wyborach i stanowi iloczyn liczby tych głosów i kwoty wyrażonej w złotych.

³⁶ Według sprawozdania Rb-70 – łącznie budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

³⁷ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w poszczególnych jednostkach Ministerstwa Finansów przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie		Przeciętne zatrudnienie według Rb-70				
			2012 r.	2013 r.		5:3	5:4
			Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie		
			w przeliczeniu na pełnozatrudnionych			%	
1	2		3	4	5	6	7
	Część 19	Ogółem, w tym:	65 754	68 206	65 670	99,87	96,28
1.	Rozdział 75001	Centrala MF	2 175	2 675	2 172	99,86	81,20
2.	Rozdział 75008	Izby skarbowe	3 786	4 190	3 788	100,05	90,41
3.	Rozdział 75009	Urzędy skarbowe	39 014	39 916	39 027	100,03	97,77
4.	Rozdział 75010	Urzędy kontroli skarbowej	5 263	5 769	5 255	99,85	91,09
5.	Rozdział 75013	Izby i urzędy celne	15 216	15 310	15 129	99,43	98,82
6.	Rozdział 75095	Centrum Przetwarzania Danych MF	160	174	160	100,00	91,95
7.		Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów	139	172	139	100,00	80,81

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 119.023,8 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2012 r. o 8.051,1 tys. zł (6,3%), w tym wydatki inwestycyjne były niższe o 394,1 tys. zł i wyniosły 102.780,5 tys. zł, a wydatki na zakupy inwestycyjne o 7.657 tys. zł i wyniosły 16.243,3 tys. zł.

Środki finansowe przyznane na realizację zadań budowlanych według ustawy budżetowej wyniosły 69.790 tys. zł i stanowiły 26,3% zgłoszonych w tym zakresie potrzeb (264.924 tys. zł). W planie budownictwa inwestycyjnego na 2013 r. przewidziano 16 inwestycji, przy czym w trakcie roku wprowadzono 52 nowe zadania o mniejszych wartościach jednostkowych. W 2013 r. zakończono 40 z 68 realizowanych zadań budownictwa inwestycyjnego, w ramach których:

- wybudowano nową siedzibę urzędu skarbowego w Inowrocławiu oraz rozbudowano siedzibę urzędu skarbowego w Nowym Dworze Mazowieckim o pomieszczenia dla potrzeb organu egzekucyjnego, w wyniku czego uzyskano przyrost powierzchni o 4.128 m²,
- dokonano adaptacji budynku dla potrzeb Urzędu Kontroli Skarbowej we Wrocławiu i przebudowano Urząd Skarbowy w Łodzi (o łącznej powierzchni 4.805 m²),
- zrealizowano 36 innych zadań (niekubaturowych), polegających m.in. na dostosowaniu budynków do przepisów przeciwpożarowych, wykonaniu przyłączy: kanalizacyjnych, wodociągowych, elektrycznych, wykonaniu izolacji termicznej i przeciwwilgociowej, wykonaniu dokumentacji technicznej, przebudowie pomieszczeń o łącznej powierzchni 460 m².

NIK nie wnosi uwag do realizacji planu zadań w zakresie budownictwa inwestycyjnego.

Poniesione w 2013 roku wydatki na zakupy inwestycyjne przeznaczono przede wszystkim na informatyzację administracji celnej, skarbowej oraz centrali MF, a także na zakup sprzętu organizacyjno-technicznego na potrzeby jednostek resortu.

Realizacja zadań

W ramach budżetu zadaniowego w 2013 r. Minister Finansów realizował pięć zadań w ramach trzech funkcji państwa. Dysponent części 19 wykonywał w 2013 r. 23 działania (w tym cztery w ramach budżetu środków europejskich, dalej BŚE). Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na

rok 2013³⁸ w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok 2013, Dysponent części przedłożył Ministrowi Finansów materiały niezbędne do sporządzenia aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Materiały zostały opracowane w szczególności funkcja, zadanie, podzadanie, działanie wraz z określeniem celów i mierników na poziomie podzadań i działań. Były one zgodne z budżetem tradycyjnym, przyjętym w ustawie budżetowej, a następnie w ustawie po nowelizacji.

Na realizację wszystkich zadań wydatkowano kwotę 6.272.135,6 tys. zł, w tym w budżecie państwa 6.025.839,0 tys. zł i w budżecie środków europejskich 246.296,6 tys. zł. Na wykonanie zadania priorytetowego jakim była realizacja należności budżetu państwa wydatkowano 3.929.978,5 tys. zł (w BP – 3.806.598,5 tys. zł i w BŚE 123.380,0 tys. zł). W ramach ww. zadania środki alokowano do niżej wymienionych podzadań: pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa (podzadanie 4.1.1.), pobór ceł oraz udogodnienia w handlu i podróżach przez granicę (podzadanie 4.1.2), postępowania egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych (podzadanie 4.1.3).

Pozostałe zadania dotyczyły: działań kontrolnych realizowanych przez służby skarbowe i celne, (zadanie 4.2.); realizacji polityki finansowej państwa (zadanie 4.3.), wykonania czynności z zakresu ochrony oraz praw własności intelektualnej (zadanie 6.6.), gotowości struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa (zadanie 11.4).

Strukturę budżetu, mierniki i zadania priorytetowe wyznaczyły departamenty merytoryczne Ministerstwa Finansów, które dokonały również alokacji środków z budżetu tradycyjnego do budżetu zadaniowego. Departamenty merytoryczne Ministerstwa Finansów, wykonując postanowienia przepisu art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, sprawowały nadzór i kontrolę efektywności oraz skuteczności realizacji planów budżetowych w układzie zadaniowym, monitorując stopień realizacji poszczególnych mierników oraz porównując je z wysokością mierników przyjętych do planu rocznego.

Stopień realizacji poszczególnych zadań/podzadań/działań oraz wielkości osiągniętych mierników w budżecie zadaniowym monitorowano poprzez sporządzanie w cyklach półrocznych i rocznych sprawozdań z wykonania wydatków w budżecie zadaniowym (Rb-BZ1).

W 2013 r. Ministerstwo Finansów udzieliło 73 zamówień publicznych na łączną kwotę 74.908,9 tys. zł, z tego 45 o wartości powyżej progu 14 tys. euro na kwotę 10.355,1 tys. zł oraz 28 na kwotę 64.553,8 tys. zł o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.³⁹ Zamówienia zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego (63 zamówienia na kwotę 70.058,7 tys. zł), zamówienia z wolnej ręki (8 zamówień na kwotę 4.474,4 tys. zł) oraz licytacji elektronicznej (2 zamówienia na kwotę 375,9 tys. zł). Ponadto Ministerstwo Finansów udzieliło zamówień na łączną kwotę 6.359,4 tys. zł, z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy z uwagi na wartość zamówienia (5.658,5 tys. zł) oraz inne przesłanki określone w ustawie (700,9 tys. zł).

W zbadanych przez NIK pięciu postępowaniach, udzielonych w trybie zamówienia z wolnej ręki, przestrzegano procedur wyboru wykonawców określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁰. Łączna wartość zamówień, które podlegały kontroli wyniosła 3.862,1 tys. zł, a kwota wydatków w 2013 r. z tytułu ich realizacji 905,5 tys. zł. W trzech z pięciu skontrolowanych postępowaniach stwierdzono formalne naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, które nie miały wpływu na wynik postępowania. Polegały one na:

- zwłoce w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 2 ustawy,
- ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia wcześniej niż trzy miesiące przed wszczęciem postępowania, tj. niezgodnie z art. 35 ustawy,
- braku informacji o udzieleniu zamówienia w dwóch protokołach z postępowania, mimo że ich umieszczenie było wymagane przez przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴¹, wydanego na podstawie art. 96 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

³⁹ Dz. U. Nr 282, poz. 1649, obowiązujące do 31 grudnia 2013 r. Rozporządzenie wydano na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo Zamówień Publicznych, i określono w nim progi od 130.000 euro do 400.000 euro dla dostaw i usług – w zależności od statusu zamawiającego i rodzaju zamówienia – oraz 5.000.000 euro dla robót budowlanych.

⁴⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetu państwa w części 19 stanowią załącznik nr 2 i 3 do niniejszej informacji.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2013 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano 246.296,6 tys. zł, tj. pięciokrotnie więcej niż w roku poprzednim i 92,4% planu po zmianach. Wzrost wydatków wynikał z wejścia realizowanych projektów w fazę wykonania i odbioru kluczowych produktów. Największe wydatki (238.984,2 tys. zł) poniesiono na siedem projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka tj.:

- „*Infrastruktura e-Uслуг Resortu Finansów*” (41.486,0 tys. zł); środki wydatkowano przede wszystkim na modernizację sieci strukturalnej w budynku Ministerstwa Finansów, zapewnienie usług transmisji danych w sieci rozległej WAN resortu finansów, dostępu do Internetu w resorcie finansów, migracji oprogramowania, zakup oprogramowania antywirusowego i urządzeń UTM;
- „*Konsolidacja i Centralizacja Systemów Celnych i Podatkowych Resortu Finansów*” (68.951,1 tys. zł); środki wydatkowano na doposażenie infrastruktury technicznej, tj. energetyki, zasilania gwarantowanego, klimatyzacji precyzyjnej, systemów bezpieczeństwa w wybudowanym w ramach projektu obiekcie Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów w Radomiu, zakup sprzętu i usług migracji systemów informatycznych resortu finansów;
- „*e-Podatki*”, „*e-Deklaracje 2*”, „*e-Rejestracja*” (76.535,4 tys. zł); środki wydatkowano głównie na zakup 28 tys. komputerów wraz z oprogramowaniem dla izb i urzędów skarbowych w celu wdrożenia Systemu e-Podatki;
- „*Program e-Cło*” (37.913,2 tys. zł); środki przeznaczone na zaprojektowanie, budowę i wdrażanie systemów informatycznych służących realizacji zadań przez Służbę Celną, zakup sprzętu komputerowego dla użytkowników systemów budowanych w ramach projektu;
- „*Budowa Platformy e-Budżetu*” (14.098,6 tys. zł); środki wydatkowano na utrzymanie i rozwój Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, w tym zakup licencji na oprogramowanie.

W ramach wymienionych projektów, poza zakupami sprzętu komputerowego, usług informatycznych, licencji na oprogramowanie, finansowano również wynagrodzenia członków zespołów projektowych, szkolenia członków tych zespołów oraz użytkowników wdrażanych systemów informatycznych, organizację i obsługę spotkań i warsztatów projektowych, usługi doradztwa prawnego oraz przedsięwzięcia o charakterze promocyjno-informacyjnym.

W ramach pozostałych programów operacyjnych, tj. PO Kapitał Ludzki (PO KL) i Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (SPPW) wydatkowano odpowiednio 2.137,3 tys. zł i 5.175,0 tys. zł.

Na projekty realizowane w ramach PO KL, tj. *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012* oraz *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*, na 2013 r. po raz kolejny zaplanowano środki znacznie przekraczające dokonane w tym roku wydatki. Począwszy od 2010 r. w kolejnych latach realizacja wydatków nie przekroczyła 45% kwoty ujętej w planie części 19 według ustawy budżetowej. Na realizację projektów PO KL w 2013 r. w ramach budżetu środków europejskich zaplanowano łącznie 10.930 tys. zł, w tym w planie centrali Ministerstwa 6.558 tys. zł. Pozostałą kwotę 4.372 tys. zł ujęto w rezerwie celowej (cz. 83, poz. 98). Wydatki wyniosły 2.137,3 tys. zł, tj. 19,6% zaplanowanej kwoty i zostały przeznaczone głównie na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację projektów oraz szkolenia dysponentów w dziedzinie budżetowania zadaniowego. W 2013 r., na skutek działań podjętych przez Instytucję Pośredniczącą II stopnia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (IP2 przy KPRM), budżet ww. projektów został po raz drugi zmniejszony w stosunku do pierwotnych założeń z 2008 r. Łącznie w latach 2011–2013 budżet projektów (w kwocie 90.339 tys. zł) obniżono o 39.294,0 tys. zł, tj. o 43,5%. Skala poczynionych oszczędności świadczy o znacznym przeszacowaniu budżetów ww. projektów.

W ramach SPPW wydatkowano środki na szkolenia dla grupy funkcjonariuszy mobilnych grup kontrolnych izb celnych (projekt „*Przygotowanie mobilnych grup kontrolnych Służby Celnej do wykonywania zadań szybkiego reagowania i zarządzania kryzysowego*”) oraz na refundację wydatków w kwocie 4.483,9 tys. zł poniesionych przez Bank Światowy na projekt „*Budowa zdolności instytucjonalnych i prawnych na poziomie krajowym w zakresie sprawozdawczości finansowej i audytu w sektorze prywatnym*”, dla którego Ministerstwo Finansów pełniło funkcję Instytucji Pośredniczącej, nadzorującej realizację projektu przez Bank Światowy.

NIK skontrolowała wydatki w kwocie 24.808,4 tys. zł⁴², co stanowiło 10,1% wydatków budżetu środków europejskich części 19. Wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. Służyły one realizacji celów określonych we wnioskach o dofinansowanie, tj. informatyzacji procesu obsługi budżetu państwa, zapewnienia usług transmisji danych oraz konsolidacji i centralizacji systemów informatycznych resortu finansów oraz zbudowaniu elektronicznego środowiska polskiej administracji celnej dla wykonywania zadań związanych z poborem należności, obrotem towarowym oraz zapewnieniem bezpieczeństwa handlu międzynarodowego.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o kontynuowanie działań zmierzających do lepszego wykorzystania środków planowanych na realizację projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Znaczący wzrost poziomu wykorzystania zaplanowanych środków wskazuje na zrealizowanie wniosku pokontrolnego. Postęp w absorpcji funduszy strukturalnych w 2013 r. nie powinien jednak przesłonić faktu, że w większości projektów istnieje ryzyko opóźnień w ich realizacji, co ma istotne znaczenie w obliczu zbliżającego się terminu zamykania perspektywy finansowej 2007–2013.

W toku kontroli w Ministerstwie Finansów ustalono, że jednostki resortu finansów, posiadające rachunki pomocnicze wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴³, częściowo wykorzystywały te rachunki niezgodnie z przeznaczeniem. Z konstrukcji przepisów art. 187, 192 i 200 ustawy o finansach publicznych oraz § 14 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów wynika, że podstawową zasadą jest dokonywanie płatności z rachunku Ministra Finansów w BGK poprzez system „BGK Zlecenia”, a wyjątkiem od tej zasady jest pobieranie środków na rachunek pomocniczy i dokonywanie wydatków z tego rachunku. Możliwość pobierania środków na rachunek pomocniczy przewiduje § 14 ust. 3 rozporządzenia. Katalog zawarty w tym przepisie zawiera przykładowe operacje o szczególnym charakterze, związane z wypłatą wynagrodzeń i pochodnych, delegacjami służbowymi oraz płatnościami w walutach obcych, których dokonanie bezpośrednio z rachunku Ministra Finansów byłoby niemożliwe lub utrudnione. W 2013 r. 76,2% kwoty pobranej na rachunki pomocnicze jednostek dotyczyło zapłaty za dostawy towarów i usług udokumentowane fakturami. Opisana praktyka wskazuje na potrzebę monitorowania przez Ministerstwo Finansów operacji dokonywanych przez jednostki podległe na rachunku Ministra Finansów oraz zwrócenia uwagi tym jednostkom na konieczność postępowania zgodnego z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków części 19 z budżetu środków europejskich stanowią załącznik nr 4 do niniejszej informacji.

3. Sprawozdania

Przyjęta w Ministerstwie organizacja pracy w zakresie sporządzania sprawozdań łącznych oraz kontroli sprawozdań przesyłanych przez jednostki podległe, w tym centralę Ministerstwa Finansów, na akceptowalnym poziomie ograniczają ryzyko, że dane wykazane w sprawozdaniach są niezetelne.

Kontrola prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2013 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2013 r. centrali Ministerstwa Finansów i dysponenta części 19 obejmowała sprawozdanie Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy – z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych, Rb-28 Programy WPR – z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 UE – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-BZ1 – z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania sporządzono w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁴.

⁴² Skontrolowano wydatki majątkowe w kwocie 23.330,9 tys. zł oraz wydatki bieżące w kwocie 1.475,5 tys. zł.

⁴³ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm. Rozporządzenie uchylone 24 stycznia 2014 r.

⁴⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 dochody części 19 w 2013 r. wyniosły 4.328.188,9 tys. zł, wydatki budżetu państwa według sprawozdania Rb-28 wyniosły 6.025.839,0 tys. zł, a wydatki budżetu środków europejskich 246.296,6 tys. zł według sprawozdania Rb-28 UE.

Sprawozdania jednostkowe centrali Ministerstwa Finansów zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W ramach kontroli NIK *Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe* zbadano sprawozdania (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-N, Rb-Z) sporządzone na dzień 30 września 2013 r. przez 19 urzędów skarbowych. Pozytywnie zaopiniowano sprawozdania sporządzone przez 10 urzędów skarbowych, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości w ośmiu urzędach oraz negatywnie w jednym urzędzie (US Łódź-Widzew).

Nieprawidłowości polegały najczęściej na ujmowaniu dowodów księgowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, co miało wpływ m.in. na wielkość należności i zobowiązań wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych. W US w Katowicach w sprawozdaniu Rb-N błędnie zakwalifikowano należności wymagalne w kwocie 135,2 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów oszacowania wartości nieruchomości i zwrotu kosztów egzekucyjnych przez wierzycieli obcych. Ponadto płatne w 2014 r. należności z tytułu przepadku korzyści majątkowych w kwocie 33 tys. zł ujęto w sprawozdaniu Rb-27 za wrzesień 2013 r., tj. niezgodnie z § 9 ust 2 pkt 2 i 5 zał. nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁵, w myśl których w sprawozdaniu tym nie powinno się wykazywać należności z terminem płatności przypadającym po roku budżetowym.

4. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta trzeciego stopnia centrali Ministerstwa Finansów w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, w tym księgowości komputerowej, kontroli wewnętrznej oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących ewidencji operacji finansowych i gospodarczych.

Powyższa ocena została sformułowana na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania 148 dowodów księgowych dotyczących wydatków o łącznej kwocie 17.435,1 tys. zł wybranych metodą monetarną⁴⁶ oraz 53 dowodów o łącznej kwocie 24.633,1 tys. zł, dobranych w oparciu o metody niestatystyczne⁴⁷.

Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. Wydatki, którymi sfinansowano zdarzenia gospodarcze były legalne, gospodarne i celowe. Wynikały one z zawartych umów oraz służyły realizacji zadań jednostki.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzone w 19 urzędach skarbowych, którym objęto wydatki w kwocie 26.594,1 tys. zł poniesione w okresie trzech kwartałów 2013 r.⁴⁸, wykazało nieprawidłowości w 15 urzędach, co stanowiło podstawę do wydania oceny:

- negatywnej w czterech urzędach – pod względem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (II i III US w Szczecinie, US w Sosnowcu) oraz pod względem rzetelności ksiąg rachunkowych (US Łódź-Widzew),
- pozytywnej z nieprawidłowościami w ośmiu urzędach skarbowych (Katowice, Częstochowa, Zamość, Łódź Bałuty, Jelenia Góra, Wrocław Śródmieście, Inowrocław, Bydgoszcz),
- pozytywnej w pozostałych siedmiu urzędach skarbowych (Warszawa Praga, Warszawa Bielany, Chełm, Ostrołęka, Kraków Prądnik, Nowy Sącz, Wadowice).

⁴⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103, uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r.

⁴⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji (MUS).

⁴⁷ Największe kwotowo pozycje dochodów i wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo przy badaniu wykonania dochodów i wydatków lub na podstawie wyników przeglądu analitycznego.

⁴⁸ Wybrane metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS) oraz w sposób celowy na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

5. Nadzór i kontrola zarządcza

Minister Finansów w ramach kontroli zarządczej oraz obowiązków wynikających z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych sprawował nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, zarówno w układzie rzeczowym, jak i finansowym. Do jednostek podległych i nadzorowanych wysyłane były pisma wskazujące na istotne elementy kontroli zarządczej i konieczność bieżącego monitorowania stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań. Jednolite zasady sprawowania kontroli zarządczej dla pionu administracji podatkowej i skarbowej określono w opracowaniu pn. „Wdrożenie jednolitego systemu kontroli zarządczej w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej”, a w Służbie Celnej w dokumencie pn. „System kontroli zarządczej w Służbie Celnej”. Na system zarządzania w Ministerstwie Finansów składały się także „Strategia Informatyki Ministerstwa Finansów” oraz „Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015”, których realizacja była monitorowana w cyklach kwartalnych i półrocznych.

Obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych realizowany był poprzez przygotowywanie kwartalnych informacji o realizacji budżetu państwa części, w których dokonywano analizy uzyskiwanych dochodów i wydatkowanych środków. W trakcie roku zbierano i analizowano wnioski kierowników jednostek podległych o przyznanie dodatkowych środków, które były rozdysponowywane po przeprowadzonej analizie i konsultacjach z komórkami merytorycznymi Ministerstwa Finansów. W zakresie wydatków na realizację projektów finansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych źródeł – monitorowano stopień ich wykorzystania oraz sporządzano okresowe (kwartalne) informacje dla Kierownictwa Ministerstwa Finansów. Pismami z dnia 17 i 23 maja 2013 r. Dyrektor Generalny zwrócił się do Członków Kierownictwa MF o kontynuację prac zmierzających do pełniejszego wykorzystania środków europejskich oraz zwiększenia nadzoru nad realizowanymi przez poszczególne departamenty projektami, ze szczególnym uwzględnieniem planowania i uruchamiania postępowań o zamówienia publiczne, również w kontekście zbliżającego się terminu zakończenia perspektywy finansowej 2007–2013. Realizacja planów finansowych podległych i nadzorowanych jednostek była także omawiana na naradach dyrektorów, głównych księgowych i na spotkaniach kadry kierowniczej podległych i nadzorowanych jednostek oraz komórek organizacyjnych Ministerstwa.

Nadzór sprawowany był również poprzez przeprowadzanie kontroli u podległych dysponentów oraz działania audytu wewnętrznego. W zatwierdzonym w grudniu 2012 roku rocznym planie kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Resortowych Ministerstwa Finansów ujęto 12 tematów kontroli, w tym siedem tematów kontroli wewnętrznych, dotyczących sześciu komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów i dwie kontrole resortowe – dotyczących 12 jednostek organizacyjnych resortu finansów tj. urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, CPD MF. Wszystkie tematy kontroli ujęte w *Planie kontroli* na 2013 r. zostały zrealizowane. W 2013 roku przeprowadzono m.in. kontrolę w Departamencie Finansów Resortu i w Departamencie Informatyki pn. *Współpraca komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w procesie przygotowania wniosku o wszczęcie postępowania o wartości przekraczającej równowartość kwoty 14.000 euro*. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 stycznia 2014 r., przygotowano nowe zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów w sprawie zamówień publicznych i dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych, w którym m.in. doprecyzowano obowiązki komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w ramach procesów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dokonania zakupu.

W planie audytu na 2013 r. uwzględniono siedem obszarów ryzyka oraz zaplanowano trzy czynności sprawdzające. W 2013 roku przeprowadzono sześć zaplanowanych zadań oraz pięć czynności sprawdzających. Jedną z nich dotyczyła *Realizacji procesu planowania budżetu Departamentu Informatyki przeznaczonego na działania informatyczne przeprowadzane w Resorcie Finansów*. W ocenie audytorów przyszły kształt modelu finansowania jednostek resortowych powinien zostać oparty o założenie, które docelowo powinno wykluczyć Departament DI, jako dysponenta budżetu informatycznego dla jednostek resortowych na rzecz komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów nadzorujących te jednostki. Audytorzy wskazali, że sposób przekazania komunikatu o nowych zasadach planowania budżetu informatycznego do departamentów nadzorujących oraz jednostek resortowych powinien zostać sformułowany w oparciu o ogólną uchwałę Rady Informatyzacji Resortu (RIR), a następnie akt prawa wewnętrznego Ministra Finansów. Pomimo, iż w lutym 2013 r. na posiedzeniu Rady Informatyzacji Resortu przedstawiono projekt uchwały dotyczącej modelu finansowania usług informatycznych w resorcie finansów – do dnia zakończenia kontroli nie została podjęta uchwała w powyższej sprawie.

W grudniu 2013 r. przeprowadzony został audyt wewnętrzny, którego celem była *Ocena stanu kontroli zarządczej w zakresie budżetu zadaniowego części 19*. Audytorzy stwierdzili, że budżet zadaniowy nie jest w pełni zintegrowany z budżetem klasycznym, co może rodzić ryzyko niższej efektywności alokacji środków publicznych. W ich ocenie winno się wdrożyć system weryfikujący, kontrolujący m.in. realizację zadań, zasadność oraz adekwatność mierników oraz koszt poszczególnych zadań/procesów/działań, tym samym zmniejszając ryzyko niewłaściwego zaplanowania wydatków. Stwierdzono również że w Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR nie istnieje pełna funkcjonalność budżetu zadaniowego. Zmiany planu prowadzone są w ograniczonym zakresie i dotyczą tylko budżetu państwa w ujęciu tradycyjnym. Departament Finansów Resortu opracował dla części 19 własne narzędzie informatyczne w celu sporządzania kwartalnych zestawień w zakresie wykonywania wydatków w ujęciu zadaniowym w powiązaniu z ujęciem tradycyjnym. Narzędzie to pozwala na zebranie danych z jednostek podległych oraz ich agregację i analizę. Aplikacja ta posiada informacje dotyczące budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

Dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że podejmowane są działania w kierunku zwiększenia funkcjonalności planowania w układzie zadaniowym poprzez m.in. powiązanie klasyfikacji zadaniowej i tradycyjnej oraz opracowania planów finansowych w układzie zadaniowym z aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, wsparcie potencjału analitycznego dysponentów – poprzez organizację szkoleń oraz analiz/ekspertyz wykonywanych na ich rzecz. Wskazał także, iż ostateczne wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy nastąpi w 2015 roku, co wynika z wydłużenia realizacji projektów systemowych Podzadania 5.1.2. „Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jednocześnie Departament Budżetu Państwa poinformował, iż mając na uwadze potrzebę kompleksowych rozwiązań w zakresie realizacji całości procesu budżetowego w jednym narzędziu informatycznym podjęto inicjatywę związaną z przygotowaniem takiego rozwiązania. W tym celu, w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 Ministerstwo Finansów złożyło wniosek aplikacyjny do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na projekt o nazwie „Budowa Platformy e-Finansów Publicznych”, który stanowiłby kontynuację obecnego projektu „Budowa Platformy e-Budżetu”. W ramach nowego projektu obecny system TREZOR podlegałby rozbudowie o procesy związane z budżetem środków europejskich oraz z budżetem zadaniowym.

W II kwartale 2013 r. we wszystkich izbach celnych audytorzy wewnętrzni przeprowadzili zadanie audytowe dotyczące *Oceny skuteczności systemu kontroli zarządczej w zakresie tworzenia, monitorowania i wykonania planu działalności*. Zadanie to stanowiło priorytet Szefa Służby Celnej do planu audytu wewnętrznego na 2013 r. oraz było realizacją ostatniego etapu inicjatywy strategicznej „Wdrożenie jednolitego systemu kontroli zarządczej w Służbie Celnej”, którego zakończenie zaplanowano w „Strategii działania Służby Celnej” na grudzień 2013 r. W wyniku analizy sprawozdań z audytu wewnętrznego ustalono, że w 13 izbach celnych audytorzy ocenili pozytywnie skuteczność systemu kontroli zarządczej, a w trzech pozytywnie z uchybieniami. Ustalenia audytorów nie wskazały na słabości kontroli zarządczej w izbach celnych.

Ponadto w 2013 roku audytorzy wewnętrzni realizowali zadania, które dotyczyły: analizy systemu zamówień publicznych w Ministerstwie Finansów pod kątem wprowadzenia nowego rozwiązania odnoszącego się do tzw. dialogu technicznego, wdrożenia proponowanych rozwiązań w obszarze szkoleń, w kontekście nowych uregulowań prawnych oraz wytycznych Szefa Służby Celnej, udziału Departamentu Rachunkowości w sprawach związanych z obsługą Ministra jako organu prowadzącego postępowania administracyjne, certyfikacji rocznych rachunków EFRG i EFRROW⁴⁹, realizacji zadań wynikających ze współpracy z instytucjami finansowymi oraz organizacjami międzynarodowymi. W zakresie pięciu zadań nie zostały stwierdzone słabości kontroli zarządczej odnoszących się do istotnych ryzyk, natomiast w jednym przypadku naruszony został standard kontroli zarządczej C.11. Nadzór. Obejmował on zadanie *Udział Departamentu Rachunkowości w sprawach związanych z obsługą Ministra jako organu prowadzącego postępowania administracyjne w sprawie przyznania uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg*.

Zdaniem NIK, mimo wykonywania przez dysponenta części 19 – zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych – czynności związanych ze sprawowanym nadzorem i kontrolą, ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wskazują na konieczność zwiększenia skuteczności nadzoru nad podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów.

⁴⁹ Europejski Fundusz Rolny Gwarancji i Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich.

6. Ustalenia innych kontroli

W wyniku kontroli w zakresie *Realizacji zadań i wykonania planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe* w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2013 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przekroczenie planu wydatków na sfinansowanie kosztów egzekucyjnych (w rozdziale 75014) o kwotę 47,8 tys. zł, w tym 30,9 tys. zł – w okresie do września 2013 r., w dwóch urzędach skarbowych (w Chełmie i Zamościu); wynikało to z uruchomienia środków z rezerw celowych przeznaczonych na wydatki egzekucyjne dopiero po 30 dniach od rozpoczęcia drugiego kwartału 2013 r.,
- poniesienie nieplanowanych wydatków w § 4140 w kwocie 56,7 tys. zł za I kwartał 2012 r. i 27,1 tys. zł za styczeń 2013 r.; w czterech urzędach (US Warszawa Bielany, US Ostrołęka, II i II US w Szczecinie) nie zmieniono planu przed opłaceniem składek na PFRON; niedopełnienie obowiązku wprowadzenia zmian w planie finansowym wynikało z błędnej interpretacji zakresu upoważnienia do wykonania tej czynności przez naczelników urzędów skarbowych i uzasadnione było koniecznością regulowania składek na PFRON w terminie do dnia 20-go każdego miesiąca, co pozwoliło uniknąć sankcji w postaci odsetek za zwłokę w dokonywaniu płatności; w ocenie NIK takie uzasadnienie nie znajduje podstaw prawnych w sytuacji posiadania zatwierdzonych planów finansowych przed upływem terminu odprowadzenia składek na PFRON, co miało miejsce we wszystkich przypadkach przekroczeń planu z tego tytułu,
- nieujęcie w planach finansowych dwóch urzędów (II i III US w Szczecinie) kwoty 1,6 tys. zł wydatkowanej na zakup usług obejmujących tłumaczenia (0,5 tys. zł w 2013 r.) i szkolenia pracowników służby cywilnej (0,4 tys. zł w 2012 r.) oraz na pokrycie kosztów wierzytelności do masy upadłościowej (0,8 tys. zł w 2012 r.). Stwierdzone nieprawidłowości stanowiły naruszenie zasad wykonywania budżetu określonych w art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- błędy w dowodach i zapisach księgowych, polegające na:
 - niezgodności zapisów księgowych z dowodami w zakresie opisu operacji, daty wystawienia dowodów, daty dokonania operacji gospodarczej (7 urzędów),
 - niezgodnym z art. 22 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁰ dokonywaniu korekt i poprawek (dwa urzędy),
 - nierzetelnej kontroli merytorycznej lub formalno-rachunkowej dowodów księgowych pod kątem ich zgodności z art. 21 ust.1 pkt 6 i art. 22 ust.1 ustawy o rachunkowości (sześć urzędów), co skutkowało m.in. zawyżeniem kosztów z tytułu zużycia energii cieplnej o 2,5 tys. zł (US Łódź-Bałuty),
 - błędnym rozliczaniu kosztów podróży służbowych oraz ekwiwalentów w wysokości 38,9 tys. zł (w 2012 r.) i 29,5 tys. zł (w 2013 r.) na koncie 231 *Rozrachunki z pracownikami*, zamiast na koncie 234 *Pozostałe rozrachunki z pracownikami*, które służy do ewidencji należności, roszczeń i zobowiązań wobec pracowników z innych tytułów niż wynagrodzenia (I US w Katowicach),
 - prowadzeniu ewidencji w ujęciu kasowym, mimo iż zgodnie z art. 6 ustawy o rachunkowości i opracowaną w US w Bydgoszczy polityką rachunkowości obowiązywała zasada memorialowa ujmowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych,
 - nieujmowaniu w księgach rachunkowych należności z tytułu kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych związanych z wystawionymi przez urzędy własnymi tytułami wykonawczymi, co miało wpływ na zaniżenie należności w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N w I US w Katowicach o 4.087,8 tys. zł (2012 r.) i 3.910,7 tys. zł (III kw. 2013 r.), w US w Sosnowcu – odpowiednio 7.048,9 tys. zł i 7.796,7 tys. zł oraz w US w Częstochowie o 1.749,7 tys. zł i 1.329,0 tys. zł.

W urzędach skarbowych badaniem objęto zrealizowane w 2012 r. wydatki w kwocie 40.102,6 tys. zł oraz w kwocie 26.594,1 tys. zł – w okresie trzech kwartałów 2013 r.⁵¹, co stanowiło odpowiednio 14,8% i 13,1% wydatków ogółem 19 urzędów skarbowych. Stwierdzono, że wydatki te zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz zgodnie z przeznaczeniem. Nie ujawniono przypadków nieterminowych płatności, skutkujących koniecznością zapłaty odsetek. Dokonując zakupów urzędy przestrzegały procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, co potwierdziło badanie 82 zamówień udzielonych na kwotę 37.642,1 tys. zł w okresie objętym kontrolą. Sposób prowadzenia zamówień i finansowe rozliczenie z wykonawcami były rzetelnie udokumentowane, z wyjątkiem

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁵¹ Wybrane metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS) oraz w sposób celowy na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

jednego przypadku, gdzie w trakcie realizacji umowy zawartej z Poczta Polska SA (na kwotę 1.253,7 tys. zł, w tym 236,4 tys. zł dotyczyło roku 2013) zmieniono termin jej obowiązywania – na czas nieokreślony, naruszając art. 142 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że umowy na zamówienia publiczne zawierane są na czas oznaczony (US w Częstochowie).

W trakcie kontroli przeanalizowano również zakres i skutki podjętych przez naczelników urzędów skarbowych działań oszczędnościowych związanych z bieżącym funkcjonowaniem kierowanych przez nich urzędów. Kontrolą objęto m.in. wysokość kosztów eksploatacyjnych użytkowanych nieruchomości, w tym kosztów zużycia energii elektrycznej, gazu, wody, odprowadzania ścieków, zakupu usług remontowych, konserwatorskich, ubezpieczeń majątkowych oraz wynajmu, sprzątnięcia i ochrony użytkowanych nieruchomości. Kontrola wykazała, że urzędy oszczędnie gospodarowały środkami przeznaczonymi na utrzymanie i eksploatację użytkowanych pomieszczeń, które uległy zmniejszeniu średnio-miesięcznie o 1,6 tys. zł w badanym okresie⁵². Za okres trzech kwartałów 2013 r. przeciętne miesięczne koszty użytkowania zajmowanych powierzchni w przeliczeniu na jednego zatrudnionego w 19 urzędach skarbowych wyniosły średnio 230,3 zł i były niższe o 4,8% niż w 2012 r. (242 zł). Na jednego pracownika przypadało średnio 21,8 m² powierzchni całkowitej nieruchomości będących w użytkowaniu kontrolowanych urzędów skarbowych.

Kontrola obejmowała także wybrane elementy prowadzonej przez te urzędy działalności kontrolnej i egzekucyjnej, która została pozytywnie oceniona przez NIK w 15 z 19 objętych kontrolą urzędów skarbowych. Gorsze wyniki osiągnięte w tym zakresie w czterech urzędach skarbowych wpłynęły na obniżenie oceny ogólnej⁵³ kontrolowanej działalności⁵⁴ i były spowodowane m.in. planowaniem kontroli w oparciu o nierealne założenia przy niepełnym wykorzystaniu narzędzia informatycznego – moduł „Analiza grupowa” podczas typowania podmiotów do kontroli, opóźnieniami w wystawianiu tytułów wykonawczych oraz w podejmowaniu czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, brakiem właściwych mechanizmów zapobiegania i eliminowania nieprawidłowości.

Urzędy przestrzegały zasad typowania podmiotów do kontroli ustalonych w oparciu o kryteria i zalecenia Krajowego Planu Dyscypliny Podatkowej (KPDP), wytyczne Ministra Finansów do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług, a także zawarte w wewnętrznych instrukcjach w sprawie typowania podmiotów do kontroli i planowania kontroli podatkowej. Podczas typowania podmiotów do kontroli uwzględniane były również wnioski o kontrole przekazane przez wewnętrzne komórki organizacyjne, informacje zewnętrzne oraz materiały analityczne sporządzone w komórkach ds. analiz i planowania.

W celu poprawy trafności wyboru podmiotów kontrolowanych, Ministerstwo Finansów udostępniło urzędom skarbowym narzędzie informatyczne moduł „Analiza grupowa” w podsystemie KONTROLA, służące automatycznej selekcji podmiotów w obszarach ryzyka. W KPDP na rok 2012 i analogicznym dokumencie na rok 2013 opisano obszary ryzyka oraz wskazano kryteria selekcji automatycznej, które powinny być brane pod uwagę przy typowaniu podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających. Jednak zdaniem NIK narzędzie informatyczne w podsystemie KONTROLA przy typowaniu podmiotów do kontroli podatkowych i czynności sprawdzających, w określonych urzędach skarbowych, wykorzystywane było w niewielkim zakresie, a tym samym nie przyniosło w tych urzędach oczekiwanych rezultatów.

Efektom prowadzonych przez urzędy działań kontrolnych były dodatkowe przypisy lub odpisy w łącznej wysokości 99.033 tys. zł w 2012 r. i 46.467,4 tys. zł – w I półroczu 2013 r. Były one wyższe w 2012 r. w porównaniu z uzyskanymi w latach 2010–2011 średnio o 36,7%, a w I półroczu 2013 r. – o 3,2% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Pomimo zmniejszenia liczby skontrolowanych pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych nastąpił wzrost wartości dokonanych ustaleń z 114.398,1 tys. zł w 2011 r. do 121.203,4 tys. zł w 2012 r. (tj. o 5,9%), oraz z 58.686 tys. zł w I półroczu 2012 r. do 75.731,6 tys. zł (tj. o 29%) na koniec I półrocza 2013 r. Zwiększenie efektów działalności kontrolnej urzędów nie przełożyło się jednak na poprawę finansowych efektów kontroli, mierzonych sumą wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt oraz kwot niewypłaconych przez urzędy w związku ze zmniejszeniem kwot do zwrotu. W 2012 r. wyniosły one 31.315,6 tys. zł i stanowiły zaledwie 31,6% kwoty przypisów/odpisów, a w I półroczu 2013 r. odpowiednio 15.873,5 tys. zł, tj. 34,2%. Niższa efektywność kontroli w 2012 r. wynikała głównie z niewywiązywania się

⁵² Porównanie średniomiesięcznych kosztów eksploatacji użytkowanych nieruchomości za okres 9 miesięcy 2013 r. (42,3 tys. zł) z analogicznymi kosztami za 2012 r. (43,9 tys. zł).

⁵³ Ocena dotyczy wyników kontroli P/13/40.

⁵⁴ US Warszawa Bielany, I US w Katowicach, II i III US w Szczecinie.

podatników z obowiązku zapłaty zobowiązań podatkowych określonych w decyzjach lub wynikających ze złożonych w wyniku kontroli korekt deklaracji. W I półroczu 2013 r. efektywność kontroli uległa poprawie. W stosunku do I półrocza 2012 r. efekty finansowe były wyższe o 4,5 mln zł.

W I półroczu 2013 r. efekty finansowe kontroli podatkowych w urzędach objętych kontrolą były wyższe od kosztów wynagrodzeń pracowników działów kontroli biorących udział w realizacji tych zadań o 38,9%.

W latach 2010–2012 ściągalność zaległości, mierzona stosunkiem kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia, miała tendencję spadkową z 17,4% do 15,8%. Tendencja ta utrzymała się także w I półroczu 2013 r., gdyż w porównaniu do I półrocza 2012 r. ściągalność zaległości spadła z 8,5% do 8,1%, mimo wzrostu kwoty wyegzekwowanej z 166.747,3 tys. zł do 174.686,5 tys. zł.

Ściągalność zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa kształtowała się na podobnym poziomie. Kwota wyegzekwowanych zaległości w latach 2010–2012 stanowiła odpowiednio: 19,7% (206.183 tys. zł), 20,6% (261.616,9 tys. zł) i 19,1% (276.831,9 tys. zł) kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi. W I półroczu 2013 r. nastąpił wzrost kwoty zaległości wyegzekwowanych do poziomu 130.334,6 tys. zł (9,5% zaległości objętej tytułami wykonawczymi), wobec kwoty 126.051,4 tys. zł (10,2%) w I półroczu 2012 r. Kwoty wyegzekwowanych zaległości we wszystkich urzędach objętych kontrolą, w tym dochodów budżetu państwa w 2012 r. stanowiły odpowiednio 10 oraz 8-krotność kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w działach egzekucyjnych.

W 2012 r. wzrosła wydajność pracowników działów egzekucji administracyjnej mierzona średnią wartością wyegzekwowanych zaległości w latach 2010–2012 przypadającą na jednego zatrudnionego w egzekucji we wszystkich skontrolowanych urzędach skarbowych. W 2012 r. wyniosła ona przeciętnie 986,6 tys. zł, podczas gdy w latach 2010–2011 odpowiednio 830,2 tys. zł i 931,1 tys. zł. Podobne tendencje utrzymały się w I półroczu 2013 r., kiedy wartość wyegzekwowanych zaległości przypadająca średnio na 1 pracownika we wszystkich urzędach wyniosła 478,8 tys. zł i była wyższa o 4% w porównaniu do I półrocza 2012 r. (460,4 tys. zł).

Analiza terminowości działań poprzedzających egzekucję na losowo wybranej próbie 30 zaległości figurujących w ewidencji każdego badanego urzędu według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. wykazała, że w sześciu urzędach skarbowych⁵⁵ nie wystąpiły opóźnienia w zakresie ewidencjonowania zobowiązań podatkowych, jak również wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. We wszystkich badanych sprawach prowadzono systematyczną kontrolę terminowości zapłaty zobowiązań podatkowych, zgodnie z § 2-5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁶. Należności wynikające z deklaracji podatkowych przypisywane były w systemie księgowym POLTAX nie później niż 30 dni od wpływu deklaracji do urzędów. W tym samym terminie wystawiane były upomnienia (od daty przypisu deklaracji w systemie) oraz tytuły wykonawcze (od daty wpływu potwierdzenia doręczenia upomnienia). Stwierdzone 27 przypadki przypisywania należności po upływie od 37 do 162 dni od wpływu deklaracji podatkowych w siedmiu urzędach skarbowych⁵⁷ były spowodowane m.in. wydłużeniem terminów z powodu obsługi zeznań rocznych z wykazaną nadpłatą podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Finansów. W skrajnym przypadku wydłużenie terminu do 162 dni nastąpiło w wyniku przedłożenia przez podatnika błędnego dokumentu i prowadzonych czynności wyjaśniających (US Bydgoszcz). Ponadto kontrola wykazała 12 przypadków wystawienia upomnień w terminach powyżej 30 do 91 dni od przypisania należności z deklaracji⁵⁸ oraz 28 przypadków wystawienia tytułów wykonawczych dopiero po upływie 31 do 170 dni od daty potwierdzenia doręczenia upomnień dłużnikom⁵⁹. W skrajnym przypadku w US Warszawa Bielany doszło do zaginięcia „zwrotnych potwierdzeń odbioru” czterech przesyłek zawierających upomnienia, co miało wpływ na opóźnienie wszczęcia postępowania egzekucyjnego w sprawie podatku VAT na kwotę 106,7 tys. zł, które zostały objęte tytułami wykonawczymi dopiero po upływie od 2,5 do 8,5 miesięcy od powstania tych zaległości. Ponadto w przypadku zaległości w łącznej kwocie 12,7 tys. zł nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych, mimo upływu ponad 30 dni od przekazania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego i nadania klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji. Było to niezgodne z zarządzeniem

⁵⁵ Ostrołęka, Inowrocław, Katowice, Wadowice, Chełm, Wrocław Śródmieście.

⁵⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁵⁷ Warszawa Praga, Warszawa Bielany, Bydgoszcz, Łódź Bałuty, Jelenia Góra, Szczecin II i Szczecin III.

⁵⁸ Częstochowa, Kraków Nowy Sącz, Jelenia Góra, II i III US w Szczecinie.

⁵⁹ Łódź Widzew, Zamość, Kraków Prądnik, Łódź Bałuty, Warszawa Praga, Warszawa Bielany, Jelenia Góra II i III US w Szczecinie.

Naczelnika Urzędu, w którym określono, że wszczęcie egzekucji i podjęcie pierwszej czynności egzekucyjnej powinno nastąpić niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 30 dni od dnia nadania klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji.

Poza kontrolą wykonania budżetu państwa w części 19 oraz kontrolą realizacji zadań i wykonywania planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe, Najwyższa Izba Kontroli w 2013 roku przeprowadziła kontrolę pn. *Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe*⁶⁰, obejmującą lata 2012–2013 oraz stan faktyczny spraw do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie przestrzeganie praw podatników przez skontrolowane organy podatkowe, określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶¹ i w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶², pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Kontrolowane urzędy skarbowe nie nadużywały uprawnień do przedłużania czasu trwania kontroli. Postępowania podatkowe były wszczynane w ustawowym terminie i z nielicznymi wyjątkami – prowadzone bez zbędnej zwłoki, pomimo przekroczenia ustawowego terminu. Podatnikom zapewniono czynny udział w postępowaniach. Urzędy skarbowe decydując o wykonaniu decyzji wymierzających podatek (ostatecznych i nieostatecznych) i zabezpieczeniu wykonania zobowiązania na majątku podatnika, a także decydując w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, działały z poszanowaniem interesów podatników. Także izby skarbowe prawidłowo wykonywały czynności nadzorcze nad podległymi urzędami skarbowymi, pomimo że w trzech izbach skarbowych postępowania odwoławcze były prowadzone przewlekłe, z naruszeniem szybkości działania. Podważało to zaufanie do organów podatkowych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów NIK wniosła m.in. o wypracowanie przejrzystych, spójnych i stabilnych przepisów prawa podatkowego, zgodnych z dyrektywami i orzecznictwem prawa wspólnotowego, podjęcie działań w celu poprawy jednolitości i prawidłowości wydawanych interpretacji indywidualnych, wypracowanie i wdrożenie mierników oceny realizacji zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych. Minister Finansów poinformował, że kontynuowany będzie aktywny udział pracowników Ministerstwa Finansów w pracach grup roboczych na szczeblu UE, zajmujących się wypracowaniem odpowiednich przepisów unijnych, przygotowywana jest gruntowna reforma systemu interpretacji podatkowych, trwają prace nad opracowaniem studium wykonalności nowych mierników oceny funkcjonowania administracji podatkowej oraz ich oczekiwanych wartości.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów izb skarbowych wnioskowano m.in. o skrócenie terminów rozpatrywania odwołań, poprawę jakości decyzji wydawanych w trybie odwoławczym, wyeliminowanie błędów w procesie wydawania interpretacji indywidualnych, a w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do naczelników urzędów skarbowych sformułowano wnioski pokontrolne m.in. o zwiększenie nadzoru nad prawidłowością postępowań podatkowych oraz o rzetelne informowanie podatników o przyczynach zmiany terminu zakończenia kontroli podatkowych. Dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych poinformowali o przyjęciu wniosków do realizacji i podjętych działaniach nadzorczych w celu ich wykorzystania, a także o wprowadzonych zmianach organizacyjnych.

⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK Nr 26/2014/P13039/KBF.

⁶¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.

III. Informacje dodatkowe

Oceny kontrolowanej działalności i wnioski przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów oraz w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do 19 naczelników urzędów skarbowych.

Po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów NIK wniosowała o:

- opracowanie docelowego modelu finansowania zadań, które do 2010 roku były finansowane z rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych,
- ustalenie zasad podziału i ujmowania w planie wydatków części 19 środków budżetowych dla jednostek resortu, w tym dotyczących finansowania usług informatycznych w resorcie finansów,
- ujmowanie w planie wydatków części 19 środków na subwencje dla partii politycznych oraz środków na sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych ze wzrostem składki rentowej,
- wzmocnienie kontroli nad prawidłowością wykorzystywania przez podległe jednostki rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa,
- zintensyfikowanie działań mających na celu wdrożenie systemu weryfikującego realizację zadań w układzie zadaniowym i zwiększenie funkcjonalności budżetu zadaniowego,
- podjęcie działań w celu poprawy jakości dokumentowania przeprowadzanych zamówień publicznych pozwalających wyeliminowanie stwierdzonych uchybień.

W dniu 9 maja 2014 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, działający z upoważnienia Ministra Finansów, złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 17 kwietnia 2014 r. skierowanego po kontroli P/14/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2013 r., część 19 „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów.

Składający zastrzeżenia zakwestionował:

- zamieszczanie w wystąpieniu pokontrolnym ustaleń odnoszących się do zasad ujmowania w rezerwach celowych budżetu państwa wydatków na: zadania finansowane do 2010 r. z rachunku dochodów własnych, subwencje dla partii politycznych oraz sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych ze wzrostem składki rentowej, uznając, że zakres ten nie jest właściwy dla części 19, lecz dla części 83 Rezerwy celowe,
- nieprawidłowość polegającą na braku przejrzystości finansowania zadań, które do 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych, poprzez ich ujmowanie w rezerwie celowej zamiast w planie wydatków części, a także ujęciu środków na subwencje dla partii politycznych oraz na sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych ze wzrostem składki rentowej w rezerwach celowych, zamiast w planie dysponenta części,
- nieprawidłowość polegającą na utworzeniu w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 bez podstawy prawnej rezerwy celowej na wydatki związane z zadaniami, które do końca 2010 r. realizowane były przez gospodarstwa pomocnicze lub finansowane ze środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych,
- ocenione przez NIK jako nieprawidłowość: ujęcie w rezerwie celowej w poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” środków na pokrycie wzrostu z 4,5% do 6,5% składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatnika składek.

W dniu 28 maja 2014 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie do nieprawidłowości polegającej na utworzeniu w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 bez podstawy prawnej rezerwy celowej na wydatki związane z zadaniami, które do końca 2010 r. realizowane były przez gospodarstwa pomocnicze lub finansowane ze środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych. Kolegium NIK uznało, że pogląd ten nie był słuszny, gdyż stosownie do art. 140 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych rezerwy celowe mogą

być tworzone, gdy odrębne ustawy tak stanowią. Podstawę prawną do ujęcia środków na ten cel w rezerwie celowej stanowił art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.

W pozostałych trzech przypadkach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżenia oddaliło.

W wystąpieniach pokontrolnych do naczelników urzędów skarbowych wnioskowano o:

- dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym,
- przekazywanie rzetelnych informacji o potrzebach urzędu w zakresie zwiększenia planu wydatków z rezerw celowych,
- wyeliminowanie przypadków opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych oraz w podejmowaniu czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego,
- dokonanie analizy przyczyn nieproporcjonalnego wzrostu kwot wypłaconych prowizji w stosunku do wyegzekwowanych zaległości w celu zwiększenia efektywności stosowanych środków egzekucyjnych,
- poprawę terminowości i stopnia realizacji planów kontroli oraz skuteczności i efektywności działań kontrolnych i egzekucyjnych,
- zintensyfikowanie działań mających na celu poprawienie ściągalności zaległości podatkowych,
- prawidłowe sporządzanie dowodów księgowych oraz ich ewidencjonowanie w księgach rachunkowych,
- rzetelne ujmowanie należności i zobowiązań w sprawozdaniach budżetowych oraz ich sporządzanie wyłącznie na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych,
- zapewnienie prawidłowego klasyfikowania dochodów budżetowych z tytułu zryczałtowanych kosztów postępowania prowadzonego przez urząd jako organ postępowania podatkowego,
- dostosowanie zasad postępowania i kwalifikowania zdarzeń gospodarczych w polityce rachunkowości oraz instrukcji obiegu dokumentów do wymogów ustawy o rachunkowości oraz standardów kontroli zarządczej,
- wyeliminowanie nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdań Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, a także dokonanie korekt sprawozdań zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych,
- dokonywanie rozliczenia wypracowanych godzin nadliczbowych w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami,
- wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek przyjęli wszystkie wnioski pokontrolne do realizacji.

W jednym przypadku na 19 kontrolowanych Urzędów Skarbowych złożono zastrzeżenia do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, które dotyczyły stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności ewidencjonowania zapisów na koncie 231 „Rozrachunki z pracownikami” i wykazywania należności w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych. Wszystkie zastrzeżenia zostały oddalone.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.		2013 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie			
		tys. zł			%		
1	2	3	4	5	6	7	
	Ogółem ¹ , w tym:	3.495.104,4	4.250.757,0	4.328.188,9	123,8	101,8	
1.	Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe	8.318,2	0,0	5.010,1	60,2	x	
	rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	8.318,2	0,0	5.010,1	60,2	x	
2.	Dział 500 Handel	1.977.558,3	2.001.000,0	2.017.240,7	102,0	100,8	
2.1.	rozdział 50095 Pozostała działalność	1.977.558,3	2.001.000,0	2.017.240,7	102,0	100,8	
2.1.1.	§ 0060 Cła	1.974.012,7	2.001.000,0	2.022.085,0	102,4	101,1	
2.1.2.	§ 0920 Pozostałe odsetki	3.545,6	0,0	-4.844,3	-136,6	x	
3.	Dział 550 - Hotele i restauracje	10,1	0,0	847,5	8.416,0	x	
3.1.	rozdział 55003 Bary mleczne	10,1	0,0	847,5	8.416,0	x	
4.	Dział 750 Administracja publiczna	798.629,1	761.762,0	810.181,2	101,5	106,4	
4.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	19.195,2	16.470,0	19.311,3	100,6	117,3	
4.1.1.	§ 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jedn. organ.	2.026,8	0,0	1.496,4	73,8	x	
4.1.2.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	549,6	730,0	1.430,0	260,2	195,9	
4.1.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	15.273,9	15.095,0	15.603,4	102,2	103,4	
4.2.	rozdział 75008 Izby skarbowe	5.149,3	4.100,0	4.838,3	94,0	118,0	
4.2.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	4.049,2	3.654,0	4.063,7	100,4	111,2	
4.2.2.	§ 0750 Dochody z najmu	361,2	263,0	352,4	97,6	134,0	
4.2.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	474,3	160,0	337,1	71,1	210,7	
4.3.	rozdział 75009 Urzędy skarbowe	117.142,3	564.848,0	113.606,6	97,0	20,1	
4.3.1.	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	48.051,2	43.612,0	50.119,8	104,3	114,9	
4.3.2.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	31.988,2	498.818,0	29.272,0	91,5	5,9	
4.3.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	28.427,4	17.507,0	28.741,1	101,1	164,2	
4.4.	rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej	15.437,6	14.133,0	15.925,0	103,2	112,7	
4.4.1.	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	14.603,1	13.516,0	15.008,6	102,8	111,0	
4.4.2.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	330,0	240,0	511,8	155,1	213,3	
4.5.	rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne	92.041,8	95.168,0	76.751,3	83,4	80,7	
4.5.1.	§ 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	72.013,0	74.729,0	54.777,0	76,1	73,3	
4.5.2.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	9.712,8	7.208,0	8.734,6	89,9	121,2	
4.6.	rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	1.165,9	600,0	943,4	80,9	157,2	
4.6.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	1.165,9	600,0	943,3	80,9	157,2	
4.7.	rozdział 75093- Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	479.961,8	0,0	513.088,6	106,9	x	
4.7.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	477.986,3	0,0	511.320,6	107,0	x	
4.8.	rozdział 75095 Pozostała działalność	68.535,3	66.443,0	65.716,8	95,9	98,9	
4.8.1.	§ 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jedn. organ.	121,7	0,0	127,5	104,8	x	
4.8.2.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	65.683,1	66.443,0	63.934,7	97,3	96,2	
5.	dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związanych z ich poborem	10,4	,0	5.206,3	100,0	x	
5.1.	rozdział 75619 Wpływy z różnych rozliczeń	10,4	0,0	86,5	832,2		
5.2.	rozdział 75624 Dywidendy	0,0	0,0	5.119,9	x	x	
5.2.1.	§ 0740- Wpływy z dywidend	0,0	0,0	5.119,9	x	x	
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	710.578,4	1.487.995,0	1.489.703,1	209,7	100,1	
6.1.	rozdział 75813 Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	4.190,0	0,0	4,8	0,1	x	
6.2.	rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe	706.388,5	1.487.995,0	1.489.698,3	210,9	100,1	
6.2.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	49.349,5	30.276,0	34.838,5	70,6	115,1	
6.2.2.	§ 0920 Pozostałe odsetki	657.038,3	457.719,0	405.492,7	61,7	88,6	
6.2.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	0,0	1.000.000,0	1.049.366,5	x	104,9	

Załącznik 2. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.		2013 r.		6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
	Część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe ogółem, w tym:	6.042.087,9	5.467.608,0	6.112.091,7	6.025.839,0	110,2	98,6
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	24,9	12.000,0	12.025,4	10.607,6	88,4	88,2
1.1.	15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	0,0	5.000,0	0,0	0,0	x	x
1.2.	15019 Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie BGK kredytów eksportowych	0,0	7.000,0	0,0	0,0	x	x
1.2.	15095 Pozostała działalność	24,9	0,0	12.025,4	10.607,6	x	88,2
2.	Dział 550 Hotele i restauracje	20.606,7	21.800,0	21.800,0	19.670,6	90,2	90,2
2.1.	55003 Bary mleczne	20.606,7	21.800,0	21.800,0	19.670,6	90,2	90,2
3.	Dział 750 Administracja publiczna	5.894.680,7	5.433.431,0	6.023.479,7	5.940.899,9	109,3	98,6
3.1.	75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	265.076,3	282.652,0	290.900,6	268.818,2	95,1	92,4
3.2.	75008 Izby skarbowe	320.605,3	307.591,0	324.212,3	323.523,4	105,2	99,8
3.3.	75009 Urzędy skarbowe	2.764.880,8	2.667.407,0	2.738.924,8	2.735.250,8	102,5	99,9
3.4.	75010 Urzędy kontroli skarbowej	522.721,6	513.667,0	524.500,9	522.535,6	101,7	99,6
3.5.	75013 Izby celne i urzędy celne	1.408.949,9	1.372.748,0	1.406.558,4	1.403.050,9	102,2	99,8
3.6.	75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych	369.507,1	0,0	410.944,5	366.391,7	x	89,2
3.7.	75046 Komisje egzaminacyjne	821,0	964,0	944,6	944,5	98,0	100,0
3.8.	75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	1.497,1	0,0	0,0	0,0	x	x
3.9.	75079 Pomoc zagraniczna	0,0	0,0	127,0	117,7	x	92,7
3.10.	75095 Pozostała działalność	240.621,5	288.402,0	326.366,6	320.267,0	111,0	98,1
4.	Dział 752 Obrona narodowa	114,7	183,0	183,0	179,2	97,9	97,9
4.1.	75212 – Pozostałe wydatki obronne	114,7	183,0	183,0	179,2	97,9	97,9
5.	Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	44,9	45,0	45,0	15,7	34,9	34,9
5.1.	75414 Obrona cywilna	44,9	45,0	45,0	15,7	34,9	34,9
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	126.616,1	149,0	54.540,8	54.448,1	36.542,3	99,8
6.1.	75823 Partie polityczne	125.923,8	149,0	54.540,8	54.448,1	36.542,3	99,8
6.2.	75824 Komitety wyborcze	683,2	0,0	18,0	18,0	x	100,0

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2012 r.			Wykonanie 2013 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób	tys. zł	zł	Osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem Dział 750 Administracja publiczna, w tym według statusu zatrudnienia*:	65.754	4.017.136,0	5.091,1	65.670	4.005.916,4	5.083,4	99,8
	01	1.659	87.827,7	3.407,1	1.606	67.350,5	3.494,7	102,6
	02	7	1.061,0	12.631,0	8	1.208,0	12.583,8	99,6
	03	49.558	2.961.834,5	4.980,4	49.652	2.965.534,7	4.977,2	99,9
	08	14.530	986.412,8	5.657,3	14.404	971.823,1	5.622,4	99,4
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej**, w tym:	2.176	197.863,7	7.577,5	2.172	199.203,2	7.642,8	100,9
	01	133	6.241,4	3.910,7	129	5.947,8	3.842,3	98,3
	02	7	1.061,0	12.631,0	8	1.208,0	12.583,8	99,6
	03	1.780	164.467,9	7.699,8	1.778	165.882,8	7.774,8	101,0
	08	256	26.093,4	8.493,9	257	26.164,6	8.484,0	99,9
2.	Rozdział 75008 Izby skarbowe, w tym:	3.786	231.191,4	5.088,7	3.788	232.282,0	5.110,0	100,4
	01	107	4.436,2	3.455,0	107	4.381,9	3.412,7	98,8
	03	3.679	226.755,2	5.136,3	3.681	227.900,1	5.159,4	100,5
3.	Rozdział 75009 Urzędy skarbowe, w tym:	39.014	2.012.066,5	4.297,7	39.027	2.013.199,7	4.298,7	100,0
	01	658	21.466,6	2.718,7	614	20.440,3	2.774,2	102,0
	03	38.356	1.990.599,9	4.324,8	38.413	1.992.759,3	4.323,1	100,0
1.4.	Rozdział 75010 Urzędy Kontroli Skarbowej, w tym:	5.263	394.237,1	6.242,3	5.255	393.422,1	6.238,9	99,9
	01	226	8.304,6	3.062,2	223	8.331,9	3.113,6	101,7
	03	5.037	385.932,5	6.385,0	5.032	385.090,2	6.377,4	99,9
1.5.	Rozdział 75013 Izby i Urzędy Celne, w tym:	15.216	1013.458,4	5.550,4	15.129	999.687,6	5.506,5	99,2
	01	236	9.816,2	3.466,2	234	9.627,7	3.428,7	98,9
	03	706	43.396,6	5.122,4	748	44.401,4	4.946,7	96,6
	08	14.274	960.245,6	5.606,0	14.147	945.658,6	5.570,4	99,4
1.6.	Rozdział 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych, w tym:		149.852,8			149.500,9		
	03		149.852,8			149.500,9		
1.7.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie, w tym:		911,8					
	01		8,4					
	02		829,6					
	03		73,8					
1.8.	Rozdział 75095 Pozostała działalność, w tym:	299,0	15.554,3	4.892,5	299,0	18.620,9	5.189,8	106,1
	01	299,0	15.554,3	4.892,5	299,0	18.620,9	5.189,8	106,1

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

** Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt. 11 rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowo wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401 – 405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

*** Obejmuje podstawową działalność jednostek organizacyjnych oraz osoby zatrudnione do prac interwencyjnych (w urzędach skarbowych).

**** Obejmuje wydatki poniesione na wynagrodzenia w urzędach skarbowych.

***** Obejmuje wydatki poniesione na wynagrodzenia w centrali MF.

***** Zatrudnienie i wynagrodzenia w Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów (CPD) oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (CEZRF).

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.		6 : 3	6 : 4	6 : 5	
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
			tys. zł					%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym:	49.053,9	199.383,0	266.590,4	246.296,6	502,1	123,5	92,4
1.	Dział 750 Administracja publiczna	49.053,9	199.383,0	266.590,4	246.296,6	502,1	123,5	92,4
1.1.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	37.721,8	188.429,0	256.614,3	238.984,2	633,5	126,8	93,1
1.2.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	1.554,9	6.558,0	4.798,5	2.137,3	137,5	32,6	44,5
1.3.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	9.777,1	4.396,0	5.177,6	5.175,0	52,9	117,7	100,0

¹⁾ Ustawa budżetowa z 25 stycznia 2013 r.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Oceny wykonania budżetu części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria⁶⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku⁶⁸.

Dochody: 4.328.188,9 tys. zł

Wydatki (wydatki budżetu państwa + wydatki budżetu środków europejskich): 6.272.137 tys. zł,

Łączna kwota G: 10.600.325,9 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,4083$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,5917$

Nieprawidłowości w dochodach nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nie stwierdzono wydatków niecelowych.

Z uwagi na poniższe nieprawidłowości obniżono ocenę wydatków o jeden punkt:

- brak przejrzystości finansowania zadań, które do 2010 roku były finansowane z rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych, poprzez ich ujmowanie w rezerwie celowej, a nie planie wydatków części;
- zabezpieczenie środków na subwencje dla partii politycznych oraz na sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych ze wzrostem składki rentowej w rezerwach celowych, a nie planie dysponenta części

oraz stwierdzonych w wyniku kontroli P/13/040 przeprowadzonej w urzędach skarbowych, w tym polegających na:

- przekroczeniu planu wydatków na sfinansowanie kosztów egzekucyjnych,
- poniesieniu nieplanowanych wydatków składek na PFRON,
- błędach w dowodach i zapisach księgowych, w tym mających wpływ na zaniżenie należności wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych (bieżących).

w wyniku czego w przypadku czterech z 19 kontrolowanych jednostek wydano ocenę negatywną, w ośmiu ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, i siedmiu jednostkom ocenę pozytywną

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (4)

Wynik końcowy $Wk: 5 \times 0,4083 + 4 \times 0,5917 = 4,41$

Ocena ogólna pozytywna.

⁶⁷ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁶⁸ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 6. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Finansów	Mateusz Szczurek	Minister Finansów	P
2.	Drugi Urząd Skarbowy w Szczecinie	Jarosław Jarmużewski	Naczelnik	P (z)
3.	Pierwszy Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty	Jarosław Jagodziński	Naczelnik	P (z)
4.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Częstochowie	Dariusz Zbroński	Naczelnik	P (z)
5.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Katowicach	Beata Bagińska	Naczelnik	P (z)
6.	Trzeci Urząd Skarbowy w Bydgoszczy	Marek Estkowski	Naczelnik	P (z)
7.	Trzeci Urząd Skarbowy w Szczecinie	Joanna Sałach	Naczelnik	P (z)
8.	Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik	Janina Kucharska	Naczelnik	P
9.	Urząd Skarbowy Łódź-Widzew	Piotr Michałak	Naczelnik	P (z)
10.	Urząd Skarbowy w Chelmie	Anna Zięba-Bednaruk	Naczelnik	P (z)
11.	Urząd Skarbowy w Inowrocławiu	Marzanna Żuchowska	Naczelnik	P (z)
12.	Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze	Ewa Słabęcka	Naczelnik	P (z)
13.	Urząd Skarbowy w Nowym Sączu	Beata Orzeł-Ligęza	Naczelnik	P
14.	Urząd Skarbowy w Ostrołęce	Edward Choromański	Naczelnik	P
15.	Urząd Skarbowy w Sosnowcu	Jerzy Krok	Naczelnik	P (z)
16.	Urząd Skarbowy w Wadowicach	Adam Kosek	Naczelnik	P
17.	Urząd Skarbowy w Zamościu	Andrzej Zbigniew Jeleń	Naczelnik	P (z)
18.	Urząd Skarbowy Warszawa Praga	Tomasz Ołdak	Naczelnik	P (z)
19.	Urząd Skarbowy Warszawa-Bielany	Danuta Lesiak	Naczelnik	P (z)
20.	Urząd Skarbowy Wrocław-Śródmieście	Małgorzata Kulok	Naczelnik	P (z)

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (z) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna

Załącznik 7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Komisja Finansów Publicznych
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej