

Warszawa, 24.06.2002 r.

Opinia dotycząca wykonania budżetu państwa w 2001 r. w zakresie cz. 83 – Rezerwy celowe¹

Zarówno ustawa budżetowa na 2001 r. jak i ustawa o wykonywaniu budżetu państwa w 2001 r. zawierały przepisy odnoszące się do tworzenia lub warunków wykorzystywania rezerw celowych². Na podstawie informacji dotyczących realizacji rezerw celowych w 2001 r., w tym również informacji NIK można przyjąć, iż nie doszło do naruszeń przepisów wymienionych ustaw.

W ustawie budżetowej na 2001 r. zaplanowano 72 rezerwy celowe, a w ciągu roku utworzono dwie nowe rezerwy:

- na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 40 ustawy budżetowej na 2001 r. utworzono rezerwę (poz. 73) na dotacje dla gmin na dofinansowanie budowy gimnazjów w kwocie 11.241 tys. zł³,

¹ Opinię opracowano na podstawie „Sprawozdania z wykorzystania rezerw celowych w 2001 roku”, informacji NIK i innych materiałów.

² W ustawie budżetowej na 2001 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 246, ze zm.) były to przepisy: art. 15, art. 40, art. 41 i art. 42. W ustawie o wykonywaniu budżetu państwa w 2001 r. (Dz. U. Nr 55, poz. 574) były to przepisy: art. 4, art. 5, art. 6, art. 8, art. 21 i art. 22.

³ Były to oszczędności z różnych części budżetowych wynikające z rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 12.02.2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 11, poz. 87). Rezerwa ta została w całości zablokowana pod koniec października 2001 r.

- na podstawie art. 100 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w związku z blokadą wydatków ZUS⁴ utworzono nową rezerwę (poz. 74) na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wypłat świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego w kwocie 261.655 tys. zł.

Kwota wydatków w cz. 83 zaplanowana w ustawie budżetowej to 8.952.694 tys. zł, tj. 4,8% wydatków ogółem budżetu państwa⁵. Plan wydatków rezerw celowych zawarty w ustawie budżetowej uległ w ciągu roku następującym zmianom:

- zwiększono wydatki o 272.896 tys. zł, tj. o 3% za zgodą Komisji Finansów Publicznych w wyniku przeniesień środków z innych części budżetowych i utworzenia dwóch powyżej opisanych nowych rezerw. Mimo dokonanego zwiększenia wydatków nie przekroczono ustawowego ograniczenia poziomu rezerw celowych do 5% wydatków budżetu państwa ogółem.
- na mocy przepisów ustawy zmieniającej ustawę budżetową⁶ dokonano przesunięcia 10.000 tys. zł z rezerwy poz. 58 – koszty utworzenia i funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego do rezerwy poz. 6 – na usuwanie skutków powodzi i osuwisk⁷. Tym samym po uwzględnieniu blokady (3.818 tys. zł) na Inspekcję Transportu Drogowego nie przekazano z rezerwy żadnych środków – wg informacji zawartych w sprawozdaniu środki na ten cel nie były potrzebne z uwagi na to, że regulacje dotyczące utworzenia Inspekcji weszły w życie dopiero 1 listopada 2001 r. (a zatem formalnie nie mogły być uruchomione do końca października).

⁴ Uchwała Nr 124/2001 Zarządu ZUS zablokowano wydatki w kwocie 261.655 tys. zł.

⁵ Art. 66 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż suma rezerw celowych utworzonych: a) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu oraz b) utworzone na podstawie przepisów innych ustaw – nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu. Ograniczenie to nie obejmuje rezerw na wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym również nie podlegające zwrotowi (wg informacji NIK w 2001 r. były to rezerwy w poz. 7, 8, 9, 60 na planowaną kwotę w wysokości 1.029.415 tys. zł).

⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2001 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2001 (DZ. U. Nr 85, poz. 926).

⁷ Rozszerzono też tytuł rezerwy o sformułowanie: "w tym również powodzi w 2001 r. z uwzględnieniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych powodzi".

• za zgodą Komisji Finansów Publicznych dokonano zmian przeznaczenia wydatków na łączną kwotę 780.274 tys. zł⁸ w ramach następujących rezerw:

a. **w poz. 7** – kredyt na usuwanie skutków powodzi kwotę 25.600 tys. zł przeznaczono na dofinansowanie obszarów dotkniętych klęską powodzi,

b. **w poz. 34** – rezerwa na wynagrodzenia osób odwołanych ze stanowisk - 41 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia w dwóch Samorządowych Kolegiach Odwoławczych,

c. **w poz. 61** – dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań oświaty i wychowania kwotę rezerwy podzielono na dwa zadania: 734.633 tys. zł przeznaczono na zwiększenie subwencji oświatowej na wynagrodzenia dla nauczycieli, a 20.000 tys. zł⁹ na dofinansowanie obszarów dotkniętych klęską powodzi.

Należy zauważyć, że nowe przeznaczenie środków z powyższych rezerw w konsekwencji w zasadzie nie odbiegało od ich pierwotnego przeznaczenia.

Rozdysponowana kwota wydatków z rezerw celowych w 2001 r. wyniosła 7.210.464 tys. zł i stanowiła 4,2% zrealizowanych wydatków budżetu państwa. Minister Finansów wydał 2.167 decyzji rozdysponowując te środki do 108 części budżetowych¹⁰, w tym w szczególności do budżetów wojewodów (57,2% wszystkich środków). W największym stopniu zasilono z rezerw celowych dział 853 – Opieka społeczna (ponad 20% środków), dział 851 – Ochrona zdrowia (ponad 17% środków), dział 600 – Transport i łączność (14,3%).

Rozdysponowana kwota wydatków z rezerw celowych była **wyższa** w porównaniu z rokiem 2000 o 10%, natomiast w porównaniu z planem po zmianach była **niższa** o 21,8%, tj. o 2.015.126 tys. Na różnicę tę złożyła się kwota 166.527 tys. zł wydatków nie rozdysponowanych oraz 1.848.599 tys. zł blokady środków dokonanej na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów¹¹. W odniesieniu do

⁸ W materiale NIK na s. 20 – 21 podano inną kwotę 800.274 tys. zł, różnica wynika z zawyżenia przez NIK wysokości rezerwy poz. 61: w ustawie budżetowej było 754.633 tys. zł, a w materiale NIK - 774.633 tys. zł.

⁹ Faktyczne wykorzystanie tej części rezerwy wyniosło 19.811 tys. zł.

¹⁰ Zob. str. 7 informacji NIK.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na rok 2001 (Dz. U. Nr 125, poz. 1373, ze zm.)

rezerw, z których środki zostały zablokowane warto zwrócić uwagę na następujące sprawy:

- blokada dotyczyła 32 rezerw celowych, a środki zablokowane stanowiły 20% planu po zmianach;
- w przypadku 5 rezerw kwota zablokowana stanowiła ponad 75% rezerwy, a w przypadku 2 rezerw kwoty blokady stanowiły poniżej 10% planu (7,4% i 4,6%);
- najwyższe kwoty blokady dotyczyły rezerw na koszty integracji z UE (poz. 4) – 265.602 tys. zł, na restrukturyzację w ochronie zdrowia (poz. 29) – 220.000 tys. zł, dopłaty do paliwa rolniczego (poz.38) i jednorazowe dodatki rodzinne (poz. 64) po 150.000 tys. zł;
- najniższe kwoty blokad to 987 tys. zł - pełna kwota rezerwy na pomoc dla społeczności romskiej w woj. małopolskim (poz. 59) i 2.000 tys. zł z rezerwy na Program Rządowy dla Oświecimia (poz. 37);
- w przypadku 6 rezerw oprócz dokonanej blokady nie wykorzystano wszystkich pozostałych zaplanowanych środków, w szczególności dotyczy to rezerwy w poz. 9 – kredyt na program aktywizacji obszarów wiejskich (plan – 159.480 tys. zł, blokada 130.000 tys. zł, nie wykorzystano 12.147 tys. zł), rezerwy w poz. 62 – wprowadzenie systemu czeków na paliwo rolnicze (plan – 30.000 tys. zł, blokada 20.000 tys. zł, nie wykorzystano 3.500 tys. zł);
- w odniesieniu do 11¹² rezerw blokada dotyczyła pełnych kwot zaplanowanych wydatków. Mając na uwadze fakt, że blokady dokonano dopiero w październiku - dodatkowego wyjaśnienia wymagają przyczyny nie wykorzystania przez większą część roku nawet w ograniczonym zakresie tych rezerw, a w szczególności następujących:

¹² 11 rezerw z uwzględnieniem rezerwy w poz. 58 – koszty utworzenia i funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego, której wysokość została zmniejszona o 10.000 tys. zł przepisem ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 2001 r.

- a. **poz. 30** – wsparcie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego oraz wspieranie procesu modernizacji technicznej sił zbrojnych (29.613 tys. zł). Należy zauważyć, że w 2000 r. również nie rozdysponowano rezerwy utworzonej na ten sam cel (poz. 37 rezerw celowych w 2000 r.).
- b. **poz. 63** – wdrożenie i funkcjonowanie systemu ubezpieczeń upraw rolnych (97.500 tys. zł),
- c. **poz. 64** – jednorazowe dodatki rodzinne (150.000 tys. zł).

Przedstawiony przez Ministerstwo Finansów materiał dość szczegółowo prezentuje rozdysponowanie poszczególnych rezerw celowych w 2001 r. i w tym zakresie nie wymaga on dodatkowych wyjaśnień czy komentarzy.

Konkluzje

Zważywszy na fakt, że środki z rezerw celowych na podstawie przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mogą być rozdysponowane tylko do 31 października danego roku¹³ oraz na to, że blokady dokonano pod koniec października można przyjąć, że blokada środków poszczególnych rezerw celowych odbyła się bez większego uszczerbku dla zadań których rezerwy te dotyczyły. Dlatego też wyjaśnienia wymagają w szczególności te rezerwy, które nie zostały uruchomione przez większą część roku i w związku z tym mogły być zablokowane w całości. W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów oraz w materiale NIK nie ma wyjaśnień dotyczących tych rezerw. Biorąc pod uwagę fakt, że w 2001 r. w miarę pogarszającej się realizacji dochodów rezerwy były uruchamiane z opóźnieniem w stosunku do terminów zgłaszanych we wnioskach dysponentów¹⁴, warto byłoby wyjaśnić, jaka była sytuacja w odniesieniu do poszczególnych rezerw w całości zablokowanych, m.in. czy były jakiegokolwiek wnioski zgłoszone przez dysponentów, czy też nie.

¹³ Na podstawie art. 90 ustawy o finansach publicznych – Minister Finansów dokonuje podziału rezerw nie później niż do 31 października danego roku. Ograniczenie to nie dotyczy rezerw na wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym również nie podlegające zwrotowi.

¹⁴ Wg informacji NIK priorytetowo traktowano wnioski związane głównie ze środkami na wynagrodzenia, pomoc społeczną, zobowiązania Skarbu Państwa.

Informacje przedstawione w materiałach w odniesieniu do rezerw, które zostały w mniejszym lub większym stopniu wykorzystane pozwalają wyciągnąć ogólny wniosek, iż w większości tych przypadków rozdysponowano kwoty, o które wnioskowali odpowiedni dysponenti, natomiast nie rozdysponowane kwoty wynikały z przyczyn nie zależnych od Ministra Finansów¹⁵, na przykład:

- w przypadku rezerwy poz. 25 – środki na refundację wydatków na infrastrukturę mieszkaniową nie mogły być rozdysponowane w pełnej kwocie, gdyż do października nie zakończono niektórych postępowań sądowych, bądź nie udokumentowano odpowiednio roszczeń,
- w przypadku rezerwy poz. 33 – na wynagrodzenia służby cywilnej – z uwagi na uzyskanie mianowań do służby cywilnej mniejszej liczby osób niż planowano.
- w przypadku rezerwy poz. 34 – na wynagrodzenia dla osób odwołanych ze stanowisk – z uwagi na różne terminy odwołań nie wszystkie wypłaty mogły być zrealizowane w 2001 r.
- w przypadku rezerwy poz. 54 – wydatki na wybory do Parlamentu i inne, wykorzystanie rezerwy było niższe z uwagi na oszczędne gospodarowanie środkami.

NIK zwraca uwagę na potrzebę legislacyjnego rozwiązania problemu dokonywania przez Ministra Finansów po 31 października korekt już wydanych decyzji dotyczących przeznaczenia środków z rezerw¹⁶.

Generalnie NIK, tak jak w roku poprzednim, ocenił pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie wykonania budżetu w cz. 83 - Rezerwy celowe stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienie nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu państwa. Uchybienie to dotyczyło rozdysponowania rezerwy poz. 43 - na dofinansowanie zadań własnych samorządów województw w zakresie organizowania i dotowania krajowych regionalnych przewozów pasażerskich: wg NIK

¹⁵ Na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o finansach publicznych podziału rezerw celowych dokonuje Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych. Wyjątkiem jest rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń i limitów zatrudnienia wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych, którą dysponuje Rada Ministrów.

¹⁶ W 2001 r. były to 3 korekty decyzji na kwotę 2.789 tys. zł, a zmiany dotyczyły planu wydatków w podziale na rozdziały klasyfikacji budżetowej.

Minister Finansów dokonując podziału rezerwy nie porozumiał się z wojewodami w szczególności w sprawie podziału dotacji na zadania inwestycyjne i zadania bieżące.

Sporządziła: Alicja Młynarska – Wichtowska