

Warszawa, 17 lipca 2002 r.

**Uwagi krytyczne związane z realizacją budżetu państwa w 2001 r. w częściach budżetowych negatywnie zaopiniowanych przez NIK, komisje sejmowe i Posłów Komisji Finansów Publicznych**

**Cz. 46 – Zdrowie** (*wniosek o negatywną opinię zgłosił pos. S. Stec; wynik głosowania: 26 - przeciw, 4 – za, 3 – wstrzymało się*).

Ustalenia w trakcie kontroli NIK

1. Brak należytej staranności i efektywności w egzekwowaniu od innych jednostek terminowego rozliczania i zwrotu środków nie wydatkowanych lub wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem. Powodowało to uszczuplenie dochodów budżetowych (w kwocie nie mniejszej niż 5,7 mln zł, co odpowiadało 14,5% dochodów zrealizowanych w cz. 46 – Zdrowie).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Chodzi tu m.in. o konieczność wyegzekwowania od jednostek uczestniczących w Programie Restrukturyzacji w Ochronie Zdrowia zwrotu środków nie wykorzystanych lub wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem.

2. Nierzetelna i niegospodarna realizacja „Narodowego Programu Ochrony Serca” w latach 1999 – 2001, również z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Konieczność rewizji rozliczeń z Instytutem Kardiologii i spowodowania zwrotu do budżetu państwa należnych środków.
3. Przekazywanie dotacji i wydatkowanie środków publicznych bez podstaw prawnych lub z naruszeniem prawa, w tym m.in.: przekazanie dotacji bezpośrednio szpitalom klinicznym zamiast za pośrednictwem odpowiednich państwowych uczelni medycznych, przekazanie dotacji na zakupy inwestycyjne samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, dla których Minister Zdrowia nie był organem założycielskim, przekazanie regionalnym centrom krwiodawstwa i krwiolecznictwa środków bez podpisania odpowiednich umów.
4. Sfinansowanie bez żadnej podstawy prawnej świadczeń zdrowotnych dla osób uzależnionych w niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej.
5. Naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.
6. Brak procedur postępowania umożliwiających właściwe rozliczanie jednostek, którym przekazano środki budżetowe.
7. Brak rzetelnego nadzoru nad wydatkowaniem środków przekazanych na realizację zadań zleconych organizacjom spoza sektora finansów publicznych (kwota 7,4 mln zł).
8. Naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości przy zakładaniu ksiąg rachunkowych, brak instrukcji obiegu dokumentów finansowo - księgowych.
9. Nieprawidłowości w zakresie planowania oraz sprawozdawczości budżetowej, nierzetelność prowadzonych ksiąg rachunkowych (nieujęcie w ewidencji zobowiązań).
10. Finansowanie w ramach umów zlecenia i umów o dzieło zadań leżących w kompetencjach poszczególnych departamentów ministerstwa.

Ponadto:

- w opinii Komisji Zdrowia wyrażono zaniepokojenie ograniczeniami finansowania zdrowotnych programów profilaktycznych,
- na posiedzeniach Komisji Zdrowia i Komisji Finansów Publicznych poruszano problem odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych i na tej podstawie a także na podstawie odnoszącej się do tego problemu informacji Ministerstwa Zdrowia za rok 2001 można wysnuć wniosek o nieskuteczności mechanizmu ponoszenia odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Ministerstwie Zdrowia (w 2001 r. skierowano do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienia, w których wskazano 90 osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a na przykład z 38 osób wobec których Resortowa Komisja Orzekająca wydała orzeczenia jedynie 9 osób otrzymało upomnienia, wobec 11 osób odstąpiono od wymierzenia kary a 18 osób uniewinniono).

**Część oświatowa subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego**  
*(negatywna ocena Pos. F. Potulskiego; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych przeciw takiej ocenie było 30 posłów)*

- Subwencja oświatowa wyniosła w 2001 r. nieco ponad 22 mld zł<sup>2</sup>, przy czym praktycznie całe jej zwiększenie środkami z rezerw celowych w wys. 735 mln zł przeznaczono na sfinansowanie zobowiązań powstałych pod koniec 2000 r. z tytułu niedoszacowania skutków wdrożenia w 2000 r. nowego systemu wynagradzania nauczycieli. Zdaniem Posła koreferenta wiązać się z tym mogło także naruszenie przepisów prawa w związku z wdrożeniem w jednym roku dwóch etapów podwyżki płac dla nauczycieli.
- Przyjmowana relacja subwencji oświatowej w stosunku do dochodów budżetu państwa jest niewłaściwa, nie uwzględnia bowiem faktu konieczności spłaty powstałych zobowiązań oraz pomniejszenia dochodów budżetu o składki kierowane do Kas Chorych na ubezpieczenie zdrowotne. Relacja ta winna być większa niż przyjmowane minimum 12,8%.

---

<sup>2</sup> tj. była o blisko 14% wyższa niż w 2000 r. i stanowiła aż 15,7% dochodów ogółem budżetu państwa (wobec 13,3% udziału przyjętego pierwotnie w ustawie budżetowej).

- W 2001 r. niewłaściwa była struktura wydatkowania środków z subwencji (przejawiająca się w szczególności się nadmiarem środków kierowanych do powiatów i ich niedoborem w gminach - w wielu wypadkach gminy dokładały z własnych środków na zadania oświatowe).

**Środki bezzwrotne pochodzące z zagranicy i wydatki nimi finansowane, w zakresie programów za realizację których odpowiedzialny jest Komitet Integracji Europejskiej (negatywna ocena sejmowej Komisji Europejskiej; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych przeciw takiej ocenie było 25 posłów)**

- Sejmowa Komisja Europejska negatywnie opiniując realizację budżetu w zakresie środków bezzwrotnych pochodzących z pomocy przedakcesyjnej UE i wydatków nimi finansowanych stwierdziła, że w ustawie budżetowej na rok 2001 planowano napływ i wydatkowanie środków z bezzwrotnej pomocy UE w wysokości 822 mln euro. Faktyczny napływ tych środków wyniósł 241 mln euro, a wydatkowanie 232 mln euro. Oznacza to, że realizacja wpływów i wydatków ze środków pomocowych pochodzących z UE kształtowała się na poziomie 30%.
- NIK oceniając tę sferę działalności wskazała, iż ujęte w zał. nr 3 środki i wydatki nimi finansowane przedstawione były bez uwzględnienia obowiązującego w 2001 r. podziału wg klasyfikacji budżetowej dla dochodów i wydatków. Także zrealizowane wydatki, finansowane tymi środkami, ewidencjonowane były z pominięciem obowiązującej klasyfikacji (było to sprzeczne z art. 86 ust.6 ustawy o finansach publicznych).
- Stosunkowo słaba była kontrola wewnętrzna tych środków. Z Analizy NIK (s. 289) wynika, iż do końca września 2001 r. służby Pełnomocnika Rządu nie przeprowadziły żadnej kontroli w jednostkach wdrażających programy UE, poza tym urzędy kontroli skarbowej nie wykonywały zadań wynikających z postanowień "Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu".

- Zasadniczy zarzut stawiany przez NIK dotyczył braku dostatecznej koordynacji działań pomiędzy różnymi organami administracji w zakresie integracji Polski z UE. Kolejną sprawą to nieprecyzyjne formułowanie zadań nakładanych na różne organy administracji (zdarzało się, że w różnych dokumentach dotyczących tych samych zagadnień, zadania formułowane były w sposób rozbieżny lub podawane były różne terminy ich realizacji). Z kwestią tą łączył się problem braku systemu rozliczania jednostek z realizacji zadań. Chodziło o kontrole sposobu realizacji zadań, a także o brak dostatecznego nadzoru nad rozdysponowaniem i wykorzystaniem środków pomocowych. NIK negatywnie oceniała wykorzystanie części środków a także przygotowanie administracji do zarządzania funduszami PHARE, ISPA i SAPARD. Kontrole wykazały, że efekty osiągane przez badanych beneficjentów często były niezadowalające, a realizacja większości programów przebiegała wolniej niż zakładano w umowach międzynarodowych.<sup>3</sup>

**Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa** (*wniosek zgłosiła Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz pos. S. Stec; wynik głosowania: 23 – za, 8 – przeciw, 2 – wstrzymało się*).

Ustalenia w trakcie kontroli NIK:

1. Nieprawidłowości w zakresie przychodów polegające na braku należytej staranności w pobieraniu należnych dochodów, nie wyegzekwowaniu należności od Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, niezgodne z umową wystąpienie do Ministra Rolnictwa o dodatkowe środki dla banków na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze, a ponadto mimo wcześniejszego rozeznania - nie dokonanie odpowiedniej korekty tego zapotrzebowania w związku z czym na koniec roku zwrócono nie wykorzystane środki w kwocie 0,7 mln zł.

---

<sup>3</sup> Z wypowiedzi Wicedyrektora D. Łubiana z NIK na posiedzeniu Komisji Europejskiej w dniu 26 czerwca 2002 r.

2. Niewłaściwa współpraca z bankami skutkiem czego nie w pełni wykorzystano posiadane środki na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze.
3. Nieprawidłowości, brak staranności i rażący brak gospodarności w zakresie zawarcia i realizacji umowy zawartej z firmą Hewlett Packard Polska Sp. z o.o. na opracowanie i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), w tym w szczególności:
  - odebranie i dokonanie zapłaty za trzy produkty – plany testów odbiorczych aplikacji komputerowej (w tym dwóch bez przeprowadzenia testów sprawdzających), które po upływie dwóch miesięcy okazały się nie przydatne (zapłacono 27,7 mln zł),
  - niegospodarne i niecelowe zlecenie opracowań i udzielanie zamówień na opracowania, które w dużej mierze zawierały interpretacje obowiązujących przepisów, streszczenia przepisów prawa polskiego i UE, a także przepisy wewnętrzne Agencji.
4. Niegospodarność i nierzetelność w zakresie wydatkowania środków publicznych, m.in. dokonanie zapłaty za zasilacz awaryjny z agregatem prądotwórczym, jego zainstalowanie i rozruch podczas gdy z winy Agencji urządzenie to nie zostało uruchomione.
5. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej i nierzetelność planowania finansowego.
6. Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, nierzetelne prowadzenie rejestru umów dotyczących zamówień publicznych.
7. Negatywna ocena sposobu i zasad zatrudniania pracowników nie dostosowanych do aktualnych zadań Agencji wymagających wysokokwalifikowanych kadr (m.in. związanych z funkcją Agencji jako płatnika programu SAPARD). Zwiększono przeciętne zatrudnienie o ponad 50%, średnie wynagrodzenie wyniosło 4.726 zł (w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 2.376 zł), przy czym decyzje dotyczące pracowników podejmował Prezes Agencji na podstawie regulaminu wynagradzania z 1995 r., co w ocenie NIK było działaniem niewłaściwym.

Zdaniem NIK w Agencjach (AR i MR oraz ARR) były nieprawidłowości polegające na przyjmowaniu do planów nierealnych założeń zarówno w zakresie finansowym jak i rzeczowym, brak dbałości o pozyskiwanie przychodów oraz małą skuteczność i zaniedbania w egzekwowaniu należności, przypadki niegospodarności w zakresie wydatków.

**Cz. 14 – Rzecznik Praw Dziecka** (*wniosek zgłosiła Komisja Polityki Społecznej i Rodziny; wynik głosowania: 25 – przeciw, 2 – za, 5 – wstrzymało się*).

#### Ustalenia w trakcie kontroli NIK:

1. Nieprawidłowości w realizacji dochodów polegające m.in. na nienależnym przekazaniu środków Biura na dochody budżetu, na nieterminowym przekazaniu dochodów.
2. Nieprawidłowości w realizacji wydatków m.in. w zakresie odprowadzenia składki emerytalnej mimo przysługującego zwolnienia z tej składki,
3. Nieprawidłowości dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia za pełny wymiar czasu pracy specjalisty ds. zamówień publicznych, który był jednocześnie pełnoetatowym pracownikiem Bielańskiego Centrum Pomocy Społecznej w Warszawie.
4. Udostępnienie Rzecznikowi lokalu mieszkalnego bez uregulowania warunków zajmowania lokalu skutkiem czego Rzecznik nieodpłatnie korzystał z lokalu, za który czynsz płaciło Biuro.

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Biura RPD z uwagi na zwiększenie wydatków Biura w zakresie wynagrodzeń, zakupu usług pozostałych oraz zakupu materiałów i wyposażenia co było mało efektywne i niekorzystne dla budżetu państwa. Podobnie negatywnie Komisja oceniła i zarekomendowała Sejmowi odrzucenie informacji o działalności Rzecznika wraz z uwagami o stanie przestrzegania praw dziecka.

**Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych** (*negatywna ocena Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz NIK; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych za taką oceną było 25 posłów, a przeciw 8 posłów przy 1 głosie wstrzymującym*)

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny negatywnie zaopiniowała wykonanie planu FGŚP za 2001 r. z uwagi na:

- utratę płynności finansowej Funduszu,
- nierzetelne planowanie przychodów i wydatków,
- zrealizowanie w 67,5% zadań w zakresie przychodów określonych ustawą, głównie z powodu źle oszacowanego i założonego przychodu składki od pracodawców,
- brak należytej kontroli, rzetelnej i starannej oceny sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych, wobec których dokonywano wypłat z FGŚP,
- dużą uznaniowość marszałków województw i Rady Funduszu w ocenie zasadności udzielanych wypłat z FGSP.

**Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi** (*negatywna ocena Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Pos. M. Wikińskiego; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych za taką oceną było 19 posłów, a przeciw 11 posłów przy 2 głosach wstrzymujących się*)

Nieprawidłowości w realizacji budżetu roku 2001 wskazane przez NIK dotyczyły:

- nieprawidłowego wyboru wykonawcy przy zleceniu budowy informatycznego "systemu nadzoru pośredniego", komisja przetargowa mało rzetelnie oceniła wiarygodność doświadczenia zawodowego wykonawcy systemu i nie uwzględniła korzystniejszej o 624 tys. zł oferty konkurenta,



- przedłużenia na 2001 r. i lata następne, umowy najmu zajmowanych pomieszczeń przy ul. Foksal 10, która nie zawierała żadnych zapisów dotyczących rozliczenia nakładów inwestycyjnych dotychczas poniesionych przez Urząd (w wys. ok. 1,1 mln zł) oraz pozostawiono w niej dotychczasowy, niezbyt korzystny sposób indeksacji ceny wynajmu, mimo że w Warszawie występowała tendencja spadkowa cen najmu lokali biurowych,
- nieprawidłowego wyliczania i wypłacania - w ocenie NIK zawyżonej o 278 tys. zł - premii ze środka specjalnego wypłaconej w 2001 r. dla kierownictwa UNFE,
- dopuszczenia do nierzetelnego podania stanu środków obrotowych na początek 2001 r. w ustawie budżetowej w części dotyczącej środka specjalnego UNFE,
- zmniejszenia o prawie 40% kwoty wydatków przeznaczonych m.in. na pogłębianie wiedzy społeczeństwa na temat funduszy emerytalnych, co jest jednym z istotniejszych zadań ustawowych Urzędu, mających wpływ na ochronę uczestników funduszy.

W opinii Biura Studiów i Ekspertyz oraz w dyskusji na posiedzeniach Komisji zwracano uwagę na patologię jaką było dopuszczenie do posiadania przez UNFE środka specjalnego w wysokości kilkakrotnie przewyższającego roczny budżet Urzędu, w warunkach deficytu budżetu.

Budżet ponosił coraz wyższe wydatki z tytułu wynajmu siedziby Urzędu, a władze UNFE nie zakupiły tejże siedziby ze środka specjalnego (planowany zakup miał nastąpić już w 2000 r.). Z dotychczasowej praktyki można wnioskować, że Urząd był zainteresowany jak najwyższym stanem na środku specjalnym, gdyż zwiększał on „elastyczność gospodarowania” środkami budżetowymi (przykładem mogą być proporcje wydatków majątkowych pochodzących z budżetu i ze środka specjalnego lub wydatki na podróże służbowe i szkolenia pracowników z budżetu i ze środka specjalnego). Kolejną kwestią związaną z istnieniem środka specjalnego były zasady wynagradzania pracowników Urzędu (podlegających w znakomitej większości ustawie o służbie cywilnej) - średnio 56% wynagrodzenia pochodziło z budżetu, a 44% ze środka specjalnego. Zważywszy, że pracownicy są urzędnikami służby cywilnej zadziwiająco rozbudowana była funkcja motywacyjna tak skonstruowanego wynagrodzenia.

**Fundusz Ubezpieczeń Społecznych** (*negatywna ocena Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz NIK; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych przeciw takiej ocenie było 25 posłów, za było 6 i 2 wstrzymało się od głosu*)

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu państwa Planu finansowego FUS za 2002 r. m.in. z następujących powodów:

- zwiększenia minusowego salda Funduszu na koniec 2001 r. w stosunku do końca 2000 r. o 44% tj. z 9,3 mld zł do blisko 13,5 mld zł
- zmniejszenia środków pieniężnych o blisko 174 mln zł
- nie wykonania planowanych na 2001 r. wpływów własnych (98,1% planu)
- zwiększenia zobowiązań na koniec 2001 r. w stosunku do końca 2000 r. o blisko 41%, tj. z 12,8 mld zł do 18 mld zł
- zwiększenia w stosunku do 2000 r. kosztów obsługi kredytów o 1,3%
- nie ujęcia w stanach Funduszu rezerw na niezapłacone należności oraz na potencjalne zobowiązania
- zwiększenia należności na koniec 2001 r. w stosunku do 2000 r. o blisko 43% oraz w stosunku do planu 2001 r. o ok. 52%
- wzrostu kredytów bankowych wraz z odsetkami o 1,1 mld zł
- występowania opóźnień w dokonywaniu zwrotów nadpłaconych składek i nie stosowanie się w tym zakresie do art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych
- wzrostu wypłacanych odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń, dodatków, ryczałtów energetycznych itp.
- wzrostu nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na skutek błędów pracowników Oddziałów ZUS

- nie tworzenia zgodnie z art. 55 pkt 5 lit a) i b) funduszy rezerwowych dla ubezpieczenia rentowego, chorobowego i wypadkowego
- niewiarygodnego (szacunkowego) podziału składek na poszczególne rodzaje funduszy tj. emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego, choć kwota odrębna na te fundusze została założona
- nie odprowadzenia należnych wpłat na PFRON oraz nie obciążania budżetu za składki ubezpieczonych osób niepełnosprawnych wg faktycznych danych
- nie uzgodnienia z OFE ilości ubezpieczonych w nich osób i przekazywania szacunkowych a nie faktycznych kwot
- narastania zaległości w księgowaniu wpływów na kontach indywidualnych ubezpieczonych przy braku realnego planu zlikwidowania tych zaległości.

Większość z wyżej wymienionych nieprawidłowości, zdaniem NIK, stanowiła naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Prof. A. Wernik zwracał uwagę na nieprzejrzystość przedłożonego przez ZUS sprawozdania w zakresie dotyczącym FUS oraz na fikcyjny charakter niektórych jego zapisów wynikający z memoriałowego prezentowania sprawozdania.<sup>4</sup>

**Przychody z prywatyzacji** (wniosek zgłosił pos. M. Olewiński; wynik głosowania: 21 – za, 8 - przeciw, 4 – wstrzymało się).

#### Ustalenia w trakcie kontroli NIK:

1. Przychody z prywatyzacji były niższe od wykonania 2000 r. o 75,6% i o 32,8% od planowanych po zmianach. NIK zwrócił uwagę na to, że przychody z prywatyzacji w 2001 r. w większym stopniu wynikały z realizacji procesów prywatyzacyjnych rozpoczętych w latach poprzednich niż z prywatyzacji rozpoczętych w 2001 r.

---

<sup>4</sup> Zob. Ekspertyza nr 1120/02

2. Nierzetelność planowania przychodów z prywatyzacji – plany były mało konkretne i częściowo niespójne z zakresem prywatyzacji zawartym w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.
3. Niedochowanie należytej staranności w terminowym egzekwowaniu należnych przychodów z prywatyzacji, m.in. dotyczącej Fabryki Wódek Gdańskich, Polmosu Żyrardów, Kolmex S.A w Warszawie. NIK zwraca uwagę na wieloletnie zaniedbania dochodzenia roszczeń wobec niewypłacalnych dłużników. Według stanu na koniec 2001 r. w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił dziewięciokrotny wzrost zaległości w spłatach należności Skarbu Państwa z prywatyzacji pośredniej i o około 40% przyrost zaległości w należnościach z prywatyzacji bezpośredniej.
4. Niedochowanie należytej staranności w doborze kontrahentów i zabezpieczenia należności Skarbu Państwa w umowach prywatyzacyjnych, w tym m.in.:
  - w sprawie sprzedaży akcji Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych S.A. – nabywca w kilkakrotnie przesuwanych terminach nie wywiązywał się ze zobowiązania zapłaty za akcje,
  - w sprawie sprzedaży akcji Fabryki „Wagon” S.A. w Ostrowie Wlkp. – zrealizowanie umowy z nabywcą akcji i odzyskanie należności jest wątpliwe z uwagi na niezawarcie w umowie postanowień dotyczących gwarancji wywiązania się nabywcy z zapisów umowy.
5. Niezrealizowanie zgłaszanych przez NIK wniosków o sporządzanie kwartalnych sprawozdań z przychodów z prywatyzacji obejmujących m.in. przychody brutto, netto, należności z prywatyzacji bezpośredniej i pośredniej – sprawozdania te służyłyby poprawie przejrzystości finansów i ściągalności należności Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK duże rozbieżności pomiędzy planowaniem przychodów z prywatyzacji a ich realizacją wynikały z nierzetelnego planowania, z niedochowania należytej staranności w doborze kontrahentów i zabezpieczeń należności Skarbu Państwa w

umowach prywatyzacyjnych, z niedochowania należytej staranności w terminowym egzekwowaniu należnych przychodów.

**Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** (*negatywna ocena Pos. M. Czerniawskiego; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych przeciw takiej ocenie było 22 posłów, za 7 posłów i 3 wstrzymujących się od głosu*)

- w stosunku do planowanych przychody funduszu były o 10% niższe a wydatki wyższe o 13%. Na przekroczenie planu wydatków znaczący wpływ miało utworzenie nie zaplanowanych rezerw na zagrożone należności od udzielonych pożyczek,
- stan funduszu na koniec roku był niższy o 3,2% w stosunku do wielkości planowanej
- odnotowano znaczny wzrost zobowiązań wymagalnych (o 203%).

Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w zakresie wydatków dotyczyły nielegalnego lub niegospodarnego wydatkowania kwoty ok. 87 mln zł (9,9% wydatków ogółem), z tego m.in.:

- nielegalnie wypłacono nagrody w konkursach ekologicznych w kwocie blisko 33 mln zł - bez przeprowadzenia, przewidzianych w regulaminach, wizytacji terenowych nagrodzonych przedsięwzięć (z uzyskanych odpowiedzi wynika, iż część wizytacji odbyła się, ale nie wszystkie z uwagi na konieczność wizytacji terenów zagrożonych powodzią),
- niegospodarnie wydatkowano ok. 54 mln zł (w tym udzielono firmie z Siemianowic Śląskich dodatkowej pożyczki z którą nie wiązały się dodatkowe efekty ekologiczne),
- nielegalnie, niezgodnie z art. 76 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych rozszerzono zakres umowy z EKO-EFEKT Sp. z oo. o kwotę 46 tys. zł, co

stanowiło naruszenie dyscypliny ustawy o finansach publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12).

Poza tym NIK stwierdziła, że:

- Fundusz nie był organizacyjnie przygotowany do wdrożenia projektu Zintegrowanego Systemu Informatycznego,
- w planie działalności funduszu nie uwzględniono planu wydatków bezzwrotnych środków pochodzących z UE ustalonych w ustawie budżetowej,
- nie zrealizowano wniosków z poprzednich kontroli wykonania planu finansowego za lata 1999 i 2000, co miało wpływ na nieosiągnięcie poprawy w gospodarowaniu środkami NFOŚiGW.

**Wykonanie dochodów w cz. 19 - budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe** (*negatywna ocena NIK i Posła S. Steca; w głosowaniu w Komisji Finansów Publicznych przeciw takiej ocenie było 24 posłów, za 7 i 2 wstrzymujących się*)

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli NIK w zakresie planowania i wykonywania dochodów dotyczyły:

- przyjęcia zbyt optymistycznych prognoz w sferze realnej gospodarki oraz zbyt pesymistycznego określenia prognoz w sferze nominalnej,
- nierealnego prognozowania dochodów podatkowych ujętych w ustawie budżetowej na 2001 rok z 1 marca 2001 r.,
- niewystarczającego obniżenia prognozy dochodów podatkowych budżetu państwa przy opracowaniu nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2001 r.,
- nieprzekazania podległym jednostkom (izbom skarbowym) informacji o ostatecznych kwotach dochodów w cz. 19 w dz. 756 w wysokości 144,5 mld zł, obejmujących przede wszystkim wpływy podatkowe realizowane przez urzędy skarbowe,

- zwiększenia nieuregulowanych należności podatkowych o blisko 26% z 10 mld zł do 12,6 mld zł,
- pogorszenia skuteczności egzekwowania należnych budżetowi państwa podatków. Wskaźnik ściągальności egzekucyjnej zaległości podatkowych zmniejszył się o 14,4 pkt. procentowego zaś kwota wyegzekwowanych zaległości nominalnie zmniejszyła się o 52,1 mln zł,
- uszczuplenia dochodów budżetowych w wysokości ok. 14,4 mln zł spowodowane zwłoką w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie oznaczenia wyrobów znakami akcyzy,
- zawyżenia dochodów o 151 tys. zł z tytułu zwrotu przez Ministerstwo Kultury, po okresie przejściowym, środków finansowych z roku 2000 przeniesionych do tzw. wydatków niewygasających.

W ekspertyzie Biura Studiów i Ekspertyz oraz na posiedzeniu Komisji pojawiały się pytania dot. np. tego, dlaczego urzędy skarbowe wykonują najwięcej kontroli w obszarze o najniższym „wskaźniku efektywności” wskazano też na konieczność dokonywania głębszych analiz (np. przedstawiania danych o kwotowych efektach poszczególnych rodzajów działań kontrolnych w zestawieniu z kosztami ich uzyskania).

**Cz. 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej** (*wniosek zgłosił pos. R. Luśnia; wynik głosowania: 21 – przeciw, 7 - za, 5 – wstrzymało się*).

Ustalenia w trakcie kontroli NIK:

1. Niezakończenie weryfikacji i wykupu zobowiązań z tytułu przejętego przez Skarb Państwa zadłużenia jednostek ochrony zdrowia (na koniec 2001 r. wyniosło ono 264 mln zł).

2. Brak właściwego nadzoru w zakresie spłaty rat kapitałowych przez jeden z podmiotów korzystających z udostępnionego przez Skarb Państwa kredytu Banku Światowego. Wg ustaleń kontroli NIK wystąpiła nieprawidłowość polegająca na zaniżeniu w stosunku do warunków umowy - wysokości rat kapitałowych spłacanych przez jeden z podmiotów korzystających z udostępnionego przez Skarb Państwa kredytu Banku Światowego nr 3499. Zakwestionowany przez NIK sposób spłaty tego kredytu powodował, iż nie byłaby spłacona kwota 4,3 mln zł (w marcu 2002 r. podpisano aneks do umowy gwarantujący wpływ do budżetu należnej kwoty).
3. Ustalanie wieloletnich cykli wykorzystywania kredytów Banku Światowego, a także nie zawsze właściwy dobór i przygotowanie zadań oraz procedur wykorzystania środków powodowały konieczność wprowadzania wielu korekt oraz występowania do Banku o częściowe anulowanie zaciągniętych kredytów – i to po upływie nawet kilku lat od daty ich uruchomienia.
4. Niewykazywanie w sprawozdaniach budżetowych zobowiązań wymagalnych z tytułu finansowania z dotacji budżetu państwa zadań w zakresie administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego.
5. Nieustalenie procedur dotyczących przekazywania na zasób majątkowy Skarbu Państwa i zbywania akcji i udziałów przejętych przez Ministerstwo Finansów w ramach windykacji należności z tytułu udzielonych poręczeń.
6. Brak ostatecznego uzgodnienia stanu należności Skarbu Państwa od kopalni węgla kamiennego „Budryk” S.A. związanej ze spłatą poręczanego kredytu ze środków budżetu państwa.
7. Zwiększenie należności podatkowych i niepodatkowych (w szczególności w zakresie podatku od towarów i usług). Jedną z przyczyn było nieprawidłowe działanie urzędów skarbowych (zmniejszył się wskaźnik ściągłości egzekucyjnej dla zaległości podatkowych z 48,9% w 2000 r. do 34,5% w 2001 r.).
8. Nierealne założenia do projektu budżetu państwa.
9. Finansowanie zwiększonych potrzeb pożyczkowych przy mniejszych niż zakładano wpływach z prywatyzacji odbyło się głównie przy pomocy zwiększonych emisji



skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, co zdaniem NIK miało negatywny wpływ na poziom rynkowych stóp procentowych, a angażowanie się banków w finansowanie deficytu ograniczało dostępność kredytów dla reszty gospodarki.

Wg NIK głównymi przyczynami zmian w planie finansowania deficytu budżetu państwa było:

- Zwiększenie w trakcie roku limitu deficytu o 60,6%,
- Bardzo niskie wykonanie wpływów z prywatyzacji,
- Przedterminowa spłata długu wobec Brazylii, co spowodowało zwiększenie ujemnego salda finansowania zagranicznego.

Wg NIK skutkiem konieczności finansowania zwiększonego deficytu budżetu państwa był ponadplanowy wzrost długu Skarbu Państwa i długu publicznego (na koniec 2001 r. dług Skarbu Państwa był wyższy niż na koniec 2000 r. o 6,4%, podczas gdy w uzasadnieniu do ustawy budżetowej zakładano jego wzrost o 3,6%).

Prof. S. Owsiak, w swojej opinii dla Komisji Finansów Publicznych, stwierdził:

- Nierealistyczne założenia do projektu budżetu, rażące błędy w prognozach budżetowych, rażące różnice pomiędzy założeniami przyjętymi do budowy ustawy budżetowej a rzeczywistym przebiegiem zjawisk.
- Niewykorzystywanie od lat środków finansowych stawianych Polsce do dyspozycji przez międzynarodowe instytucje finansowe dla wspierania ważnych zadań gospodarczych i społecznych.

- Niepokojący brak poprawy w zakresie zwiększania się zaległości podatkowych i niepodatkowych, w tym w szczególności zaległości w zakresie podatków pośrednich (nie ma w tej dziedzinie żadnej poprawy mimo zapowiedzi kolejnych rządów).
- Braki zabezpieczeń majątkowego interesu Skarbu Państwa w przypadkach upadłości podatników, powstawania zaległości firm, których udziałowcami były osoby zagraniczne obecnie przebywające poza granicami kraju.

**Inwestycje wieloletnie** (*wniosek zgłosiła Podkomisja stała do kontroli realizacji inwestycji wieloletnich; wynik głosowania: 23 – za, 4 - przeciw, 4 – wstrzymało się*).

Ustalenia w trakcie kontroli NIK:

1. Niewłaściwe przygotowanie inwestycji, brak aktualnej, kompletnej dokumentacji inwestycji, która m.in. powinna zawierać dane o zakresie rzeczowym, efektach inwestycji, ocenę efektywności ekonomicznej, uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji.
2. Realizowanie inwestycji na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym bez dowodów stwierdzających prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.
3. Nieprzestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych (w tym dzielenie zamówień na części, zlecenie robót dodatkowych bez stosowania przepisów ustawy), ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo budowlane (m.in. wykonywanie prac budowlanych bez decyzji o pozwoleniu na budowę określonych obiektów).
4. Częste zmiany zakresów rzeczowych inwestycji i terminów ich zakończenia – wydłużanie realizacji inwestycji sprawia, że zakupione wcześniej maszyny i urządzenia stają się zbędne i tracą gwarancje producentów.
5. Niegospodarne wykorzystywanie środków publicznych przez inwestorów, na przykład rozliczanie robót na podstawie zawyżonych cen, stawek, wskaźników.

6. Przeznaczenie dotacji na inwestycje wieloletnie na inne cele (na przykład ze środków na inwestycję finansowano działalność bieżącą instytucji).
7. Brak właściwego nadzoru inwestorów nad przebiegiem realizacji inwestycji w szczególności ze strony dysponentów części budżetowych, a także właściwych organów samorządowych. Nie prowadzi się analizy prawidłowości wykorzystania dotacji z punktu widzenia zgodności z przeznaczeniem i zaawansowaniem realizacji inwestycji.
8. Nieprawidłowości w pracy inspektorów nadzoru – nierzetelne wpisy do dzienników budowy dotyczące procesu inwestycyjnego i odbioru robót.
9. Nieprawidłowe planowanie i brak koordynacji zamierzeń inwestycyjnych, nie opracowanie lub brak aktualizacji harmonogramów robót i dostaw inwestorskich, co powodowało zahamowanie tempa robót, wydłużanie terminów realizacji, zwiększanie wartości kosztorysowej inwestycji.
10. W czterech województwach nie powołano w przepisowym terminie członków komitetów monitorujących przebieg, efektywność i skuteczność realizacji kontraktów wojewódzkich (obejmujących również inwestycje wieloletnie).
11. Nierzetelne opracowanie wniosków do kontraktów wojewódzkich, brak wartości kosztorysowych inwestycji i docelowych programów użytkowych. Brak wartości kosztorysowych może utrudnić ostateczne rozliczenie inwestycji między stronami kontraktów.

*Sporządziły: Alicja Młynarska-Wichtowska i Zofia Szpringer*