

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT STRATEGII KONTROLNEJ

Nr ew. 2000/501

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych

Materiał na posiedzenie Komisji Sejmowych:

- **Administracji i Spraw Wewnętrznych**
- **Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
- **do Spraw Kontroli Państwowej**

na temat: „Wyrażenie stanowiska w sprawie celowości utrzymania formy organizacyjnej agencji i funduszy w warunkach decentralizacji administracji”

Materiał opracowany w Departamencie Strategii Kontrolnej

przy udziale departamentów:

- Budżetu Państwa (cz. III)
- Pracy i Spraw Socjalnych (cz. V)
- Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa (cz. VI)

Dyrektor Departamentu
Strategii Kontrolnej

Bogusław Mozga

Zatwierdzam:

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Janusz WOJCIECHOWSKI

Warszawa, dnia **11** lutego 2000 r.

SPIS TREŚCI

	strona
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych	1
1. Ustawa o finansach publicznych	1
2. Agencje	4
3. Fundacje	8
4. Fundusze celowe	11
4.1. Reforma systemu budżetowego w 1991 r. Zniesienie funduszy celowych	11
4.2. Koncepcja funduszy regionalnych Samorządowe fundusze celowe	16
4.3. Państwowe fundusze celowe w 2000 r.	20
4.4. Wnioski NIK	24
II. Realizacja wniosków NIK z 1996 r. zawartych w analizie pt.: „Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa”	30
1. Wniosek w sprawie przeglądu funduszy celowych	30
2. Wniosek w sprawie nowego prawa budżetowego	34
3. Wniosek w sprawie ustawy o fundacjach	37
4. Wniosek w sprawie obejmowania ustawami budżetowymi wszystkich państwowych funduszy celowych i stosowania ustawy o zamówieniach publicznych	40
5. Wniosek w sprawie wydawania przepisów określających szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych	44
6. Wniosek w sprawie stosowania przepisów prawa budżetowego o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej w zakresie korzystania ze środków państwowych funduszy celowych	45
7. Wniosek w sprawie wykorzystywania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	46
8. Wniosek w sprawie koordynacji prac legislacyjnych	47
III. Najważniejsze ustalenia i wnioski dotyczące funkcjonowania funduszy celowych i agencji wynikające z kontroli wykonania budżetu państwa w latach 1996-1999	49
1. Jednostki obejmowane kontrolą budżetową	49
1.1. Fundusze	49
1.2. Agencje	50

2.	Dochody i wydatki funduszy	51
3.	Ustalenia kontroli NIK	52
3.1	Fundusze	52
3.2	Agencje	57
4.	Ocena	58
4.1	Fundusze	58
4.2	Agencje	59
5.	Wnioski	59
IV.	Uwagi i wnioski w sprawie agencji rolnych	66
1.	Agencja Rynku Rolnego	67
2.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	70
3.	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	73
4.	W sprawie działań systemowych	75
V.	Synteza wyników kontroli NIK w zakresie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	77
VI.	Uwagi i wnioski w sprawie agencji wojskowych	86
1.	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	86
2.	Agencja Mienia Wojskowego	89

Załącznik 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli NIK dotyczących działalności agencji i państwowych funduszy celowych sporządzonych w latach 1996-1999

Załącznik 2

Zestawienia porównawcze dochodów i wydatków budżetu państwa i funduszy celowych

1. Fundusze celowe w rządowych bilansach finansów sektora publicznego w latach 1993-1998
2. Dochody sektora publicznego w 1998 r.
3. Relacje dochodów poszczególnych segmentów sektora publicznego do PKB w 1998 r.
4. Wydatki sektora publicznego w 1998 r.
5. Relacje wydatków poszczególnych segmentów sektora publicznego do PKB w 1998 r.
6. Dochody i wydatki budżetu państwa i 15 funduszy celowych w 1998 r.

I.

UWAGI OGÓLNE

W SPRAWIE GROMADZENIA I WYDATKOWANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH POPRZEZ FUNDUSZE I AGENCJE WŁADZ PUBLICZNYCH

1. USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

Utrzymywanie, rozwój lub ograniczenie liczby funduszy celowych i im podobnych pozabudżetowych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych zależy od koncepcji systemowych, przyjmowanych i konsekwentnie stosowanych przez organy władzy państwowej.

NIK wielokrotnie zwracała uwagę na problem rozproszenia środków publicznych, z których tylko pewna część, ujęta w ustawie budżetowej, podlega ściślejszej dyscyplinie wydatkowania i kontroli, na wielość i organizacyjno-prawne zróżnicowanie podmiotów dysponujących tymi środkami, brak jednoznacznych kryteriów do ustalania ich uprawnień i odpowiedzialności, brak jednolitych i przejrzystych zasad gospodarowania i mechanizmów kontroli wykorzystania tych środków. Uwagi Izby do obowiązującego do końca 1998 r. prawa budżetowego wskazywały nie tylko na potrzebę zmiany poszczególnych przepisów, lecz przede wszystkim na potrzebę wypracowania nowej „filozofii” prawa budżetowego, rozstrzygającej m.in. kwestię tzw. środków pozabudżetowych, zwłaszcza funduszy celowych, i jednoznacznych ich powiązań i rozliczeń z budżetem.

Wyrazem koncepcji systemowych w sferze finansów publicznych miała być ustawa o finansach publicznych¹. Przyjmuje ona założenie, że środki publiczne w zasadzie nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie określonych wydatków, jednak niektóre przychody lub dochody sektora finansów publicznych mogą być ustawowo wydatkowane na określone cele (np. składki emerytalne)².

¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

² Według rządowego uzasadnienia do projektu ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy).

Artykuł 24 ustawy o finansach publicznych stanowi, że sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy.

Ustawa zakazuje przeznaczania środków publicznych, pochodzących z poszczególnych tytułów, na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, jednak zakaz ten nie obowiązuje:

- 1) w przypadku gdy odrębna ustawa stanowi inaczej,
- 2) w odniesieniu do wydatków finansowanych z kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe,
- 3) w odniesieniu do wydatków finansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi,
- 4) w odniesieniu do wydatków jednostek prowadzących działalność gospodarczą.

Powyższa regulacja systemowa sankcjonuje więc istnienie – poza budżetem głównym – odrębnych budżetów, w których dochody pochodzące z określonych źródeł mogą być łączone z wydatkami na określone cele: funduszy celowych.

Z ustawy wynika, że w polskim systemie budżetowym nie stosuje się zasady jedności budżetu, „zasady niefunduszowania”, postulującej, aby budżet był zbiorem wszelkich wpływów, jednym funduszem mającym przeznaczenie ogólne, którego całość jest przeznaczona na wszystkie wydatki, bez wiązania ich z góry z określonymi zadaniami finansowanymi z budżetu³.

Fundusze celowe zostały potraktowane w ustawie jako jedna z podstawowych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych. Ustawowe zawężenie definicji funduszu celowego („funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy”) oraz zobowiązanie Rady Ministrów do dokonania przeglądu działających funduszy, pozwala założyć, iż zamiarem władz państwowych jest ograniczenie liczby funduszy. Byłoby to zbieżne z opiniami misji Międzynarodowego Funduszu Walutowego, przedstawionymi, przed uchwaleniem

³ Według P.M. Gaudemet (w: *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990), przestrzeganie zasady jedności budżetu m.in. eliminuje zjawisko pozornych oszczędności budżetowych, które powstają „na papierze”, w konsekwencji transferu wydatków z jednego budżetu do innego, a także umożliwia łatwą orientację, czy budżet jest rzeczywiście zróżnicowany. Elżbieta Chojna-Duch (w: *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe – zarys wykładu*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 2000) podkreśla, że stan rozproszenia środków sektora finansów publicznych, naruszający zasadę jedności budżetu oraz różnorodność form prawno-organizacyjnych oceniają negatywnie przedstawiciele zarówno polskiej nauki finansów i prawa finansowego, jak i praktyki budżetowej.

ustawy o finansach publicznych, w raporcie w sprawie polskiego systemu budżetowego na tle wymagań związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Jako pozostałe formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych ustawa przewiduje jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych oraz „środki specjalne”, gromadzone przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych (forma „środki specjalne” jest zbliżona do jednej z form działania funduszu celowego, który według ustawy „może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy”). Ustawa określa także ogólne zasady działania „jednostek będących państwowymi osobami prawnymi, zaliczonych do sektora finansów publicznych”. Takimi państwowymi osobami prawnymi są m.in. fundacje, których jedynym fundatorem był Skarb Państwa (np. Fundacja „Ekofundusz”), jak również agencje, utworzone ustawowo jako państwowe osoby prawne (np. Agencja Prywatyzacji).

Ustawa o finansach publicznych zalicza do rządowego sektora finansów publicznych państwowe osoby prawne, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub części, jednak z określonymi wyjątkami. M.in. sektor finansów publicznych nie obejmuje spółek prawa handlowego. Wyłącza to spod działania ustawy o finansach publicznych np. państwowe agencje, działające w formie spółek akcyjnych. Z drugiej strony, ustawa o finansach publicznych nakazuje włączanie do ustaw budżetowych zestawienia dotacji „dla państwowych agencji i fundacji z udziałem Skarbu Państwa” (art. 61 ust. 4), a więc również dotacji dla agencji działających w formie spółek akcyjnych oraz fundacji „niepaństwowych”, lecz działających „z udziałem Skarbu Państwa”. Do sektora samorządowego finansów publicznych ustawa zalicza „jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz podległe tym organom jednostki organizacyjne” – co także wyłącza spod działania ustawy te jednostki, których nie można zaliczyć do „podległych” organom samorządu.

Jak z powyższego wynika, ustawa o finansach publicznych może wywoływać wątpliwości zarówno co do jej koncepcji systemowej, jak i w odniesieniu do zasad działania niektórych podmiotów sektora państwowego i samorządowego o znacznym udziale w dochodach publicznych⁴.

⁴ Por. Zyta Gilowska, Wojciech Misiąg. Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda. Przegląd Sejmowy nr 5/1999.

Ustawa o finansach publicznych nie miała zastosowania do opracowania budżetu państwa i uchwał budżetowych na 1999 r., jednak wykonanie ustawy budżetowej na 1999 r. podlega regulacjom ustawy o finansach publicznych.

Zakłada się, że przeprowadzane obecnie przez NIK kontrole wykonania budżetu państwa w 1999 r. (poprzedzające opracowanie analizy budżetowej) dostarczą m.in. odpowiedzi na pytania, czy zostały wdrożone i jak są realizowane regulacje ustawy o finansach publicznych oraz czy poprawiła się dyscyplina budżetowa w zakresie realizacji budżetu⁵.

2. AGENCJE

Nie ma przepisów, które określałyby, czym jest „agencja”, bądź też charakteryzowałyby cechy formy organizacyjnej o takiej nazwie. Nazwa „agencja” jest nadawana różnym podmiotom, w tym także spółkom prawa handlowego (np. Polska Agencja Prasowa S.A.) lub fundacjom (np. Fundacja Agencja Rozwoju Komunalnego w Warszawie).

W wyniku zmian systemowych w Polsce powołuje się różne agencje władz publicznych, w tym – spółki prawa handlowego z wyłącznym lub większościowym udziałem podmiotów publicznych, np.:

- Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. (przekształcona w „Polski Fundusz Gwarancyjny S.A.”)⁶,
- Agencja Rozwoju Gospodarczego S.A.,
- Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych S.A.,
- Polska Agencja Prasowa S.A.,
- Polska Agencja Informacyjna S.A.,
- Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A.,
- Polska Agencja Poszanowania Energii S.A.,
- Polska Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A.,

⁵ Program kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 1999 r.” (ramowy), NIK, Departament Budżetu Państwa, grudzień 1999 r.

⁶ Informacja o wynikach kontroli działalności spółek z udziałem mienia Skarbu Państwa wniesionego przez b. Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, NIK, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, wrzesień 1999 r.

- liczne agencje regionalne (działające np. pod nazwą: „Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie”, „Agencja Rozwoju Lokalnego S.A. w Sosnowcu”, „Agencja Rozwoju Pomorza Gdańskiego S.A. w Gdańsku”).

W stosunku do niektórych agencji używa się określenia „agencje rządowe”⁷. Ustawowo, „agencją rządową” jest nazwana Państwowa Agencja Atomistyki⁸.

Obecnie istnieje 10 agencji, powołanych ustawami jako państwowe osoby prawne (a więc objętych bezpośrednio przepisami ustawy o finansach publicznych):

- Agencja Rynku Rolnego,
- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa,
- Agencja Techniki i Technologii,
- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych,
- Agencja Prywatyzacji.

Istnieje także agencja, działająca jako zakład budżetowy: Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna, która jest organem Ministra Łączności, powołanym do kontroli sieci, linii i urządzeń radiokomunikacyjnych⁹.

W aktualnej literaturze przedmiotu wymienia się następujące „agencje władz publicznych”¹⁰:

⁷ W „Ustaleniach”, podjętych na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu 6.11.1997 r. w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej w związku z art. 103 Konstytucji (Przegląd Sejmowy nr 6/97, s. 65-66) przyjęto m.in., że do kategorii administracji rządowej zalicza się np. „agencje rządowe czy fundusze państwowe”.

⁸ Art. 44 ustawy z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.) stanowi, że Państwowa Agencja Atomistyki „jest agencją rządową do spraw związanych z wykorzystywaniem energii atomowej”.

⁹ Art. 35 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 12 lipca 1996 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej (Dz.U. Nr 95, poz. 436 ze zm.).

¹⁰ Stanisław Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. II uaktualnione, PWN Warszawa 1999 r. (s. 386). Autor podkreśla: „... Przedstawiona lista agencji może być niepełna. Wynika to z faktu, że tworzenie agencji władz publicznych ma pewne cechy procesu żywiołowego. Brak jest całościowego rachunku tych instytucji. Informacje, w tym informacje finansowe, na temat ich działalności są fragmentaryczne i niesystematyczne ...”.

- Agencja Rynku Rolnego,
- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna,
- Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.,
- Agencja Rozwoju Gospodarczego S.A.,
- Państwowa Agencja Węgla Kamiennego,
- Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych,
- Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- Agencja Rozwoju Komunalnego,
- Polska Agencja Rozwoju Regionalnego,
- Państwowa Agencja Atomistyki,
- Agencja Prywatyzacji,
- Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholizmu,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa,
- Polska Agencja Promocji Turystyki,
- Górnośląska Agencja Rozwoju i Promocji S.A.,
- agencje rozwoju regionalnego,
- agencje celne.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r. Najwyższa Izba Kontroli skontroluje działalność 9 agencji:

- Państwowa Agencja Atomistyki,
- Agencja Rynku Rolnego,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Prywatyzacji,
- Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A.,
- Agencja Rozwoju Przemysłu,
- Agencja Techniki i Technologii,
- Agencja Produkcji Filmowej,
- Państwowa Agencja Radiokomunikacji.

Ponadto badania kontrolne NIK obejmą zgodność z ustawą budżetową dotacji dla Agencji Rezerw Materiałowych, Polskiej Agencji Prasowej i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Wyniki kontroli budżetowych, a także wyniki innych kontroli NIK¹¹, powinny dać aktualny obraz działalności wielu agencji władz publicznych oraz sposobu gospodarowania przez nie środkami publicznymi.

Dużą jednak wagę wypada przypisać wynikom analizy agencji, przeprowadzonej przez Radę Ministrów w związku z zobowiązaniem, zawartym w art. 199 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem NIK, sformułowane w ustawie zobowiązanie do przeprowadzenia analizy celowości działania „państwowych funduszy celowych, powołanych na mocy ustawy, oraz jednostek organizacyjnych (agencji)”, pozwala oczekiwać, że analizą zostaną objęte różne jednostki organizacyjne, których działalność jest finansowana w całości lub w części ze środków publicznych, w tym – agencje, powstałe z przekształcenia funduszy celowych lub mające charakter zbliżony do funduszy celowych, bez względu na to, czy zostały utworzone ustawami jako państwowe osoby prawne.

3. FUNDACJE

Fundacja może być ustanowiona przez osobę prawną lub fizyczną – „dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia,

¹¹ Np. przeprowadzona w 1999 r. kontrola funkcjonowania agencji i fundacji działających z udziałem mienia Skarbu Państwa (informacja o wynikach kontroli w opracowaniu), która objęła 17 agencji:

- Agencja Rozwoju Pomorza Gdańskiego SA w Gdańsku,
- Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Katowicach,
- Agencja Rozwoju Rolnictwa i Przemysłu Przetwórczego Regionu Raciborskiego SA w Raciborzu,
- Agencja Rozwoju Lokalnego SA w Sosnowcu,
- Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Bielsku-Białej,
- Agencja Rozwoju Regionu Krakowskiego SA w Krakowie,
- Olkuska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Olkuszu,
- Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Koninie,
- Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Lesznie,
- Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA we Wrocławiu,
- Jeleniogórska Agencja Poszanowania Energii i Wspierania Przedsiębiorczości SA w Jeleniej Górze,
- Sudecka Agencja Promocji Turystyki SA w Jeleniej Górze,
- Polska Agencja Prasowa SA w Warszawie,
- Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych SA w Warszawie,
- Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA w Warszawie,
- Polska Agencja Informacyjna S.A. w Warszawie,
- Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A. w Warszawie.

rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków”¹².

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wyrażała pogląd, że ustawa o fundacjach powinna różnicować pozycję prawną fundacji „prywatnych” i fundacji „publicznych” (utworzonych przez Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne i przez jednostki samorządu terytorialnego), w celu wzmocnienia nadzoru nad fundacjami działającymi z udziałem mienia publicznego.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, Skarb Państwa od 1.01.1999 r. nie może tworzyć fundacji.

W stosunku do fundacji, których jedynym fundatorem był Skarb Państwa, uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa wykonuje Minister Skarbu Państwa. Uprawnienia te nie mają zastosowania do fundacji, korzystających ze środków publicznych, jeżeli Skarb Państwa nie był jedynym fundatorem.

Pozostaje więc otwarta sprawa nadzoru nad fundacjami, wyposażonymi w środki budżetowe wniesione jako majątek założycielski w imieniu Skarbu Państwa, nawet gdy te środki stanowiły 99% majątku Fundacji, jeżeli Skarb Państwa nie był jedynym fundatorem¹³.

Również otwartą pozostaje sprawa nadzoru nad fundacjami, ustanowionymi przez jednostki samorządu terytorialnego albo działającymi z udziałem mienia komunalnego.

Od 1984 r., kiedy została uchwalona ustawa o fundacjach, do 1990 r. nie było w zasadzie wielkiego zainteresowania tą formą działalności. W 1989 r. w rejestrze sądowym zarejestrowano 178 fundacji. W 1994 rejestr obejmował 4231 fundacji, a w styczniu 1999 r. ponad 5600 fundacji.

Niektóre fundacje powstały w wyniku ustawowo dopuszczonej w 1991 r. możliwości przekształcenia państwowego funduszu celowego w fundację (która przejmowała prawa, obowiązki i działalność realizowaną dotychczas przez państwowy fundusz celowy, jak np. Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Fundacja Kultury, Fundacja Rozwoju Kultury Fizycznej).

¹² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203).

Niektóre fundacje powstawały obok istniejących funduszy celowych (np. Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Fundacja „Odnowa Zabytków Krakowa”).

Fundacja Skarbu Państwa, dysponująca środkami „ekokonwersji” długu polskiego, jest funduszem celowym, co zostało wyrażone także w nazwie Fundacji („Ekofundusz”).

Prowadzony na podstawie ustawy o fundacjach sądowy rejestr fundacji obejmuje także dwie fundacje, które powstały na podstawie ustaw szczególnych:

- fundacja pod nazwą „Zakład Narodowy imienia Ossolińskich” (Ossolineum), działająca pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴,
- fundacja pod nazwą „Centrum Badania Opinii Społecznej”, działająca pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów¹⁵.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie sygnalizowała negatywne zjawiska w funkcjonowaniu fundacji oraz stosowanie tej formy organizacyjnej do celów, całkowicie odmiennych od roli fundacji, jako instytucji wspierającej własnym majątkiem cele publiczne poza strukturami państwowymi. Obecnie są przygotowane zbiorcze oceny wyników kontroli 16 fundacji, działających z udziałem mienia Skarbu Państwa¹⁶.

Dotychczasowe uwagi NIK, odnoszące się do działalności fundacji, wynikały przede wszystkim z nieprawidłowości, związanych z udzielaniem fundacjom wsparcia

¹³ Przykładem może być Fundacja Kultury, ustanowiona w 1990 r. przez 13 fundatorów, z funduszem założycielskim 103 mln PLZ, która otrzymała środki finansowe zniesionego Funduszu Rozwoju Kultury w wysokości 116.700 mln PLZ.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (Dz.U. Nr 23, poz. 121).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U. Nr 30, poz. 163).

¹⁶ Koordynowana przez Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK kontrola pt. „Funkcjonowanie agencji i fundacji działających z udziałem mienia Skarbu Państwa”, obejmująca następujące fundacje, działające z udziałem mienia Skarbu Państwa:

- Fundacja Progress and Business w Krakowie,
- Polsko-Włoska Fundacja Promocji Zdrowia im. Św. Rafała w Krakowie,
- Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości w Łodzi,
- Fundacja Przesztańców Własnościowych „Elektromontaż” w Poznaniu,
- Fundacja Agencja Rozwoju Komunalnego w Warszawie,
- Fundacja Polska Agencja Rozwoju Regionalnego w Warszawie,
- Fundacja Międzynarodowej Szkoły Handlu w Warszawie,
- Fundacja Parlamentu Studentów RP w Warszawie,
- Kanadyjsko-Polska Fundacja Przedsiębiorczości SPEF w Warszawie,
- Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Warszawie,
- Fundacja Ekofundusz w Warszawie,
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie,
- Fundacja Fundusz Kapitałowy w Warszawie,
- Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego w Warszawie,
- Fundacja Transformacji Rynkowej „Wiedzieć Jak” w Warszawie,

z budżetu państwa. Nieprawidłowości te miały swoje źródło w braku właściwych przepisów ówczesnego prawa budżetowego, w szczególności odnoszących się do zasad dokonywania wydatków budżetowych w formie dotacji. Przede wszystkim jednak NIK mocno podkreślała konieczność wzmocnienia nadzoru nad fundacjami korzystającymi ze środków publicznych, w tym potrzebę ustawowego określenia sposobu nadzoru i funkcjonowania fundacji już istniejących, zarówno tych, które zostały ustanowione przez różne organy w imieniu Skarbu Państwa, jak i tych fundacji, które zostały ustanowione przez osoby fizyczne, lecz funkcjonują wyłącznie, lub w znacznym stopniu, w oparciu o przekazane im środki Skarbu Państwa.

Wydaje się, że realizacja przez Radę Ministrów zobowiązania, zawartego w art. 199 ustawy o finansach publicznych, nakazującego analizę celowości działania państwowych funduszy celowych i podobnych im „jednostek organizacyjnych”, obejmie także wnioski, dotyczące działania fundacji, które przejęły zadania i środki zniesionych w 1990 r. funduszy celowych.

4. FUNDUSZE CELOWE

4.1. Reforma systemu budżetowego w 1991 r.

Zniesienie funduszy celowych

Jednym z elementów reformy systemu budżetowego państwa, wprowadzanej na przełomie lat 1990/1991, były decyzje o zniesieniu lub likwidacji niektórych funduszy celowych. Fundusze celowe były pozostałością gospodarki nakazowej z okresu PRL-owskiego, w której nie było łatwe określenie roli budżetu państwa w systemie kierowania gospodarką i państwem. W PRL istniały – odrębnie od siebie – narodowy plan gospodarczy i budżet państwa. Budżet uznawano jako jedno z ogniw systemu planowania finansowego, jako tylko odcinkowy plan finansowy, istniejący obok innych odcinkowych planów finansowych, objętych podstawowym planem – narodowym planem społeczno-gospodarczym. Dochody i wydatki funduszy pozabudżetowych były gromadzone i rozdysponowywane poza ramami budżetu państwa, kwoty tych dochodów i wydatków w zasadzie nie były obejmowane ogólnymi sumami dochodów i

wydatków budżetu ani ich zestawieniem w ustawie budżetowej. Fundusze te spełniały – zastępczo – funkcję redystrybucyjną budżetu państwa i stąd nazywano je „parabudżetami”.

Uzasadniając potrzebę podjęcia decyzji o likwidacji funduszy celowych, Ministerstwo Finansów w swoich opracowaniach podkreślało, że w systemie scentralizowanych funduszy „parabudżetowych” jest finansowana bardzo szeroka sfera działalności społecznej i gospodarczej. Szczególnie w latach osiemdziesiątych następował bardzo szybki wzrost liczby funduszy celowych. Działo się to pod niezwykle silną presją różnych środowisk i grup społecznych oraz niektórych resortów i jednostek gospodarczych, które w funduszach widziały możliwości zagwarantowania sobie lepszej sytuacji finansowej, poprzez prawne określenie automatycznych mechanizmów kreowania dochodów danego funduszu, czerpanych często z dotacji budżetowych bądź – z bezpośredniego przejmowania na rzecz funduszu określonych dochodów budżetowych. Postępujące „rozfunduszowanie” budżetowych środków finansowych miało ujemny wpływ na racjonalny podział środków będących w dyspozycji państwa. Głębokie deficyty rocznych budżetów państwa, a jednocześnie istnienie określonych „automatów” kreowania dochodów dla funduszy celowych, ograniczało możliwości sfinansowania pilnych potrzeb w takich nie „rozfunduszowanych” dziedzinach, jak ochrona zdrowia, oświata i inne jednostki oraz zadania, finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

Wydaje się, że te poglądy Ministerstwa Finansów nie straciły aktualności.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy podane były następujące argumenty, przemawiające za uchwaleniem ustawy:

- 1) dążenie do uproszczenia zasad gospodarki finansowej oraz zwiększenia przejrzystości finansów publicznych,
- 2) dążenie do integracji funduszy, jako jednego z istotnych składników reformy finansów publicznych, która obejmuje wprowadzenie nowego prawa budżetowego, wydzielenie sektora finansów samorządowych w związku z reformą samorządu terytorialnego oraz wprowadzenie systemu podatkowego od osób fizycznych i podatku od wartości dodanej,
- 3) środki gromadzone przez fundusze nie powinny być wyodrębnioną częścią dochodów budżetowych ani tym bardziej dotacją budżetową,

- 4) fundusze celowe stanowią instrument zbędnego „szufladkowania” dochodów budżetowych, prowadzącego do ich zamrożenia na wielu rachunkach funduszy – w sytuacji, gdy równocześnie budżet państwa (który w znacznym stopniu dotuje fundusze) był deficytowy,
- 5) niepokojące rozszerzanie ilości zadań finansowanych z funduszy celowych nosiło znamiona walki o podział dochodu narodowego w warunkach powszechnych niedoborów,
- 6) „budżet dotował fundusze, których środki odkładały się na rachunkach bankowych, oprocentowanych niżej od oprocentowania kredytu, zaciągniętego przez budżet na sfinansowanie istniejącego deficytu”.

W dniu 14 grudnia 1990 r. została uchwalona ustawa o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy. Uchylono 11 ustaw o utworzeniu funduszy celowych oraz znowelizowano 10 innych ustaw.

Z dniem 1 stycznia 1991 r. zostały zniesione ww. ustawą następujące fundusze celowe:

- 1) Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku oraz terenowe fundusze turystyki i wypoczynku,
- 2) Fundusz Rozwoju Kultury oraz terenowe fundusze rozwoju kultury,
- 3) Centralny Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej oraz terenowe fundusze rozwoju kultury fizycznej,
- 4) Fundusz Zapobiegania Narkomanii,
- 5) Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, wraz z terenowymi funduszami gospodarki mieszkaniowej,
- 6) Fundusz Gospodarki Gruntami, wraz z terenowymi funduszami gospodarki mieszkaniowej,
- 7) Fundusz Budowy Mieszkań dla Prokuratorów,
- 8) Fundusz Budowy Mieszkań dla Sędziów i Notariuszy,
- 9) fundusze stypendialne dla osób podejmujących uniwersyteckie studia prawnicze i zobowiązujących się do pracy w sądach lub prokuraturze,
- 10) Państwowy Fundusz Młodzieży oraz terenowe fundusze młodzieży,
- 11) Fundusz Kinematografii,
- 12) Fundusz Nasiennictwa,

- 13) terenowe fundusze odnowy zabytków,
- 14) fundusz gminny i fundusz miejski,
- 15) Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz terenowe fundusze rozwoju budownictwa mieszkaniowego,
- 16) Fundusz Rozwoju Eksportu,
- 17) Fundusz Socjalny Wsi,
- 18) Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki.

Zostały równocześnie zniesione fundusze o charakterze terenowym, utworzone wraz z ww. funduszami. Ponadto ustawa postawiła z dniem 1 stycznia 1991 r. w stan likwidacji następujące fundusze celowe:

- 1) Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle,
- 2) Fundusz Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu,
- 3) Fundusz Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych,
- 4) Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego.

Również z dniem 1 stycznia 1991 r., w drodze uchwały Rady Ministrów, zostały zniesione następujące fundusze, utworzone uchwałami Rady Ministrów:

- 1) fundusze mieszkaniowe Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- 2) fundusz mieszkaniowy Ministerstwa Sprawiedliwości,
- 3) fundusz odnowy uzbrojenia i sprzętu techniczno-wojskowego,
- 4) fundusz odtworzeniowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- 5) fundusz pomocy rodzinie,
- 6) fundusz finansowania prac geologicznych,
- 7) Narodowy Fundusz Ochrony Zabytkowej Kopalni Soli „Wieliczka”,
- 8) Centralny Fundusz przeciwalkoholowy i wojewódzkie fundusze przeciwalkoholowe,
- 9) fundusz rozwoju wodociągów i kanalizacji w miastach (centralny i terenowe),
- 10) Fundusz Ochotniczych Hufców Pracy.

Zarówno w ustawie, jak i w uchwale Rady Ministrów w sprawie zniesienia niektórych funduszy, sformułowano zasadę, że zadania, które dotychczas były finansowane ze środków znoszonych lub likwidowanych funduszy, będą w dalszym ciągu finansowane – odpowiednio – ze środków budżetu państwa lub ze środków

budżetu gminy, stosownie do prawa budżetowego i innych ustaw. Pozostałe w tych funduszach środki oraz zobowiązania zniesionych funduszy, podlegały przekazaniu – odpowiednio – do budżetu państwa lub budżetu gminy.

Niewątpliwie, decyzje o zniesieniu i likwidacji od 1991 r. kilkudziesięciu funduszy należy ocenić jako poważny krok w kierunku powstrzymania debudżetyzacji i wprowadzania zasady jedności budżetu.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy zawierała przepisy, dotyczące terminów, trybu i zasad postępowania zarówno w odniesieniu do przekazywania środków zniesionych funduszy, jak i w sprawach prowadzenia likwidacji określonych w ustawie funduszy. Praktyka wykazała nieprawidłowości w realizacji tych przepisów, a w niektórych przypadkach wręcz ich nieprzestrzeganie.

Wydawać by się mogło, że stosunkowo proste zasady ustawowe spowodują, iż od 1991 roku przestają istnieć zniesione fundusze celowe i w niedługim czasie znikną także fundusze, które ustawa postawiła w stan likwidacji. Tak się jednak nie stało, i to nie tylko dlatego, że ustawa pozwoliła na przekształcanie znikających funduszy w fundacje lub spółki (prowadzące działalność realizowaną dotychczas przez fundusz i przejmującą prawa i obowiązki funduszu), i nie dlatego także, że w miejsce niektórych zniesionych funduszy zostały utworzone następne fundusze (o innej nazwie).

Ustawa o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy pozwalała Ministrowi Finansów na skierowanie majątku znoszonego funduszu na:

- udział kapitałowy Skarbu Państwa w banku (w formie spółki), podejmującym kredytowanie działalności realizowanej dotychczas przez fundusz, albo na
- środki na ustanowienie (lub zasilenie) fundacji, mającej na celu finansowanie działalności realizowanej dotychczas przez fundusz.

Na podstawie tego upoważnienia środki wielu zniesionych funduszy zostały przekazane na rzecz fundacji (istniejących wcześniej lub nowo tworzonych), powodując w efekcie tylko pozorne zniesienie niektórych funduszy.

Wydawało się, że zasadę jedności budżetu państwa może w pewnym stopniu zapewnić wprowadzony od 1 stycznia 1991 r. ustawowy obowiązek zamieszczania w ustawie budżetowej planów finansowych państwowych funduszy celowych. Praktyka

ustaw budżetowych pokazała jednak, że obowiązek ten realizowany jest w sposób niepełny – albo też nie jest jasne pojęcie „państwowego funduszu celowego”.

Po 5 latach od ustawowego zniesienia funduszy celowych, oceniając wykonanie budżetu państwa w 1995 r., Najwyższa Izba Kontroli podkreślała, że nie jest zasadne dalsze zwiększanie zadań finansowanych za pośrednictwem funduszy celowych, a funkcjonowanie istniejących funduszy wymaga sprecyzowania zasad ich gospodarki finansowej oraz stałej kontroli. NIK zwracała uwagę na postępujące przejmowanie funkcji budżetu przez „odradzające się” i nowo tworzone fundusze celowe i instytucje pokrewne (agencje, fundacje itp.). Uzasadnione jest utrzymanie form funduszy celowych dla funduszy ubezpieczeniowych (niezależnie od potrzeby dokonania głębokich reform), ze względu na potrzebę związku między charakterem i rozmiarem składek a wydatkami, zaś dotacja z budżetu przekazywana jest jako realizacja gwarancji państwowych. Mnożenie jednak wyodrębnionych w budżetu „parabudżetów”, opierających swoją działalność na dochodach z danin, które mają charakter zbliżony do dochodów budżetowych (bądź na dochodach z dotacji budżetowych), oznacza tworzenie dla niektórych środowisk i decydentów możliwości nie poddanego kontroli parlamentu finansowania bliżej nie sprecyzowanych zadań. W sytuacji napięć w realizacji budżetu, rosnącej skali zadłużenia, takie rozproszenie środków i wydatkowanie ich bez stosowania rygorów budżetowych-prowadzi do ograniczenia możliwości racjonalnego wykorzystania wszystkich środków publicznych¹⁷.

4.2. Koncepcja funduszy regionalnych.

Samorządowe fundusze celowe.

Koncepcje systemowe w zakresie polityki regionalnej państwa wyrażały się m.in. w założeniach na rok 1996, przewidujących „powstawanie instytucji rynku kapitałowego (fundusze, fundacje, konsorcja, agencje) o zdolnościach kumulowania i dystrybucji środków wspierających regionalny rozwój i restrukturyzację gospodarki”¹⁸.

W rezolucji Sejmu z 1996 r. została wyrażona wola decentralizacji państwa oraz upodmiotowienia struktur lokalnych i regionalnych, przy czym Sejm podkreślił

¹⁷ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 roku (NIK, lipiec 1996 r.).

¹⁸ Z uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 1996 (druk sejmowy).

potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do powołania „Funduszy Regionalnych”, służących realizacji przedsięwzięć rozwojowych ujętych w programach regionalnych – jako „nowej kategorii prawnej instytucji nie nastawionych na zysk. Fundusz Regionalny powinien obejmować dotychczasowe tytuły wydatków budżetowych związanych z interwencją państwa w sprawy rozwoju regionalnego”¹⁹.

W założeniach polityki społeczno-gospodarczej państwa, omówionych ogólnie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 1999, nie ma wskazań dotyczących kierunków polityki regionalnej. Wskazania takie znajdowały się w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 1998²⁰. Podkreślano, że w 1998 r. „podjęte zostaną intensywne działania na rzecz utworzenia struktury organizacyjnej oraz procedur umożliwiających korzystanie z funduszy strukturalnych i regionalnych Unii Europejskiej zgodnie z zasadami i kryteriami obowiązującymi w UE”, a celem działalności interwencyjnej państwa w sferze rozwoju regionalnego służyć będzie m.in.:

- „decentralizacja uprawnień i środków publicznych na rzecz podmiotów polityki regionalnej, w tym w szczególności samorządu terytorialnego”,
- „zwiększenie zakresu zorientowanej terytorialnie polityki gospodarczej państwa” m.in. poprzez wspomaganie z budżetu państwa realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych w województwach spełniających, określone w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, kryteria zagrożenia recesją i degradacją społeczną.

W materiałach rządowych z 1998 r., dotyczących współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi²¹, przedstawiono instytucję „Funduszu Lokalnego”, „jako jedną z form wspierania inicjatyw obywatelskich”. Fundusz lokalny ma być „niezależną organizacją posiadającą osobowość prawną” i poprzez różne formy działania, „wśród których kluczowa jest pomoc finansowa”, ma wspierać inicjatywy służące społeczności lokalnej na określonym obszarze geograficznym. Fundusz Lokalny „posiada zróżnicowane źródła finansowania, wśród których istotne znaczenie ma wkład

¹⁹ Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie polityki regionalnej państwa (Monitor Polski Nr 25, poz. 258).

²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 1998, cz. 3: „Założenia polityki społeczno-gospodarczej”, pkt 3.2.19: „Polityka regionalna”

²¹ Raport pt. „Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, Warszawa, sierpień 1998 r.

społeczności lokalnej; oczekuje się, że Fundusz Lokalny będzie wspierany przez trzy sektory: publiczny (przede wszystkim samorząd lokalny, jak również przez administrację rządową), biznes, organizacje pozarządowe”²².

Do chwili obecnej nie ma regulacji prawnych w sprawie tworzenia i funkcjonowania funduszy regionalnych, agencji regionalnych lub im podobnych instytucji.

Ustawa o finansach publicznych stanowi²³, że plan przychodów i wydatków „funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego” jest obejmowany budżetem jednostki samorządu terytorialnego (uchwalanym w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy).

Funduszem celowym jednostki samorządu terytorialnego, według definicji z ustawy, jest fundusz ustawowo powołany przed dniem 1.01.1999 r., który realizuje zadania wyodrębnione z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Są to tylko trzy rodzaje ustawowo utworzonych funduszy terenowych:

- 1) powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- 2) wojewódzkie fundusze ochrony gruntów rolnych,
- 3) wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

Fundusze te nie mają osobowości prawnej, stanowią wyodrębniony rachunek bankowy. Ustawa o finansach publicznych stanowi, że fundusz celowy, zarówno państwowy, jak i gminny, powiatowy lub wojewódzki, może działać albo jako osoba prawna, albo stanowić „wyodrębniony rachunek bankowy”.

Ustawa o finansach publicznych stanowi także, że na „wyodrębnionych rachunkach bankowych” mogą być gromadzone przez jednostki budżetowe „środki specjalne”, przeznaczone na określone cele. Podstawą utworzenia środków specjalnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego są uchwały organów stanowiących

²² Załącznik nr 11 do Raportu – „Pilotażowe badania nad możliwością uruchomienia Funduszu Lokalnego, prowadzone na przełomie 1997-98 roku w Biłgoraju, Raciborzu, Elblągu i Bielsku-Białej zleciła Academy for Educational Development”. W tymże Raporcie omówiono także regulamin „Miejskiego Funduszu Wspierania Organizacji Pozarządowych”, uchwalony przez Zarząd Miasta Rumii 24.06.1996 r. (Fundusz stanowi formę finansowania zadań z budżetu gminy, a jego wysokość określa każdego roku uchwała budżetowa Rady Miejskiej).

tych jednostek. Uchwała o utworzeniu środków specjalnych określa cele, na które są przeznaczone te środki.

Według ustawy o finansach publicznych, jednostka samorządu terytorialnego nie może więc utworzyć „funduszu celowego”, stanowiącego wyodrębniony rachunek bankowy, jednak może utworzyć fundusz celowy pod nazwą „środki specjalne”, gromadząc te środki na wyodrębnionym rachunku bankowym. Tego rodzaju regulacja budzi wątpliwości co do koncepcji instytucji „funduszy celowych” (intencja projektodawców nie została wyrażona w uzasadnieniu do ustawy o finansach publicznych).

Środki budżetowe związane z interwencją państwa w sprawy rozwoju regionalnego (które według koncepcji z 1996 r. miały być przekazane „Funduszom Regionalnym”), są przekazywane z budżetu państwa w formie dotacji. Ustawa budżetowa na 1999 r. ustaliła:

- 50,3 mln zł dotacji na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, realizowanych jako zadania własne gmin w systemie robót publicznych w gminach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym (art. 15),
- 62,7 mln zł w rezerwie celowej budżetu państwa na dotacje przeznaczone na wspieranie lokalnych programów restrukturyzacyjnych, inicjowanych, realizowanych

i finansowanych przez organy samorządu województwa na terenie określonych powiatów – wyłącznie w odniesieniu do realizacji ośmiu określonych programów.²⁴

²³ Art. 22, 109, 124 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

²⁴ Art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 154) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie wspierania środkami budżetu państwa na 1999 r. lokalnych programów restrukturyzacyjnych (Dz.U. Nr 72, poz. 808), które wymienia następujące programy wspierane środkami budżetu państwa na 1999 r.:

- „Strategia rozwoju województwa elbląskiego”,
- „Strategia rozwoju gospodarczego województwa koszalińskiego”,
- „Strategia rozwoju województwa olsztyńskiego”,
- „Partnerska strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 1997-2002”,
- „Strategia rozwoju województwa suwalskiego na lata 1997-2002 MAZURY i SUWALSZCZYŻNA”,
- „Strategia rozwoju regionu łódzkiego na lata 1998-2002 ŁÓDŹ – SAM ŚRODEK JUTRA”,
- „Europejska strategia rozwoju regionu wałbrzyskiego na lata 1998-2002 BY SPROSTAĆ WYZWANANIOM PRZYSZŁOŚCI”,
- „Strategia i programy rozwoju województwa katowickiego”.

4.3. Państwowe fundusze celowe w 2000 r.

Obecnie w zasadzie trudno jest ocenić, ile w Polsce działa funduszy celowych o charakterze państwowym, które są oparte w całości lub części na środkach państwowych. Ocenę tę komplikują przepisy prawa, a w szczególności definicja funduszu celowego, zmieniona ustawą o finansach publicznych w stosunku do definicji zawartej w poprzednio obowiązującym prawie budżetowym.

Ustawa o finansach publicznych definiuje fundusz celowy jako fundusz, „którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań”. Jest to definicja bardzo szeroka, jeżeli uwzględni się pojęcie dochodów publicznych, określonych w art. 3 tejże ustawy. Definicja ta pozwala na zaliczenie do państwowych funduszy celowych również takich funduszy, w stosunku do których tworzące je ustawy zawierały postanowienie o tym, że fundusz „nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 1 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe”, jak np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, nadzorowany przez Ministra Finansów.

Definicja funduszu celowego w ustawie o finansach publicznych obejmuje tylko fundusze, które zostały powołane ustawowo, nie dotyczy więc takich funduszy o charakterze państwowym, jak np.:

- „Ekofundusz”, dysponujący przeznaczonymi na określone cele ochrony środowiska środkami budżetu państwa z tytułu „ekokonwersji” polskiego zadłużenia zagranicznego, a ustanowiony przez Ministra Finansów jako fundacja Skarbu Państwa,
- Fundusz Hipoteczny, utworzony jako baza do realizacji programu finansowania budownictwa mieszkaniowego (projektu rządu polskiego i Banku Światowego), w wyniku zaciągniętych za granicą pożyczek finansowych, uzupełnianych środkami z budżetu państwa; z Funduszem Hipotecznym związana jest ustanowiona przez Ministra Finansów fundacja Skarbu Państwa: „Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego” (której przekazano część środków ze znoszonego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki); ustawa budżetowa na 1999 r. ustaliła dofinansowanie Funduszu Hipotecznego w wysokości 15 mln zł,

- II Fundusz Marii Skłodowskiej-Curie, utworzony na podstawie polsko-amerykańskiej umowy międzyrządowej, którego środki pochodzą z równoważących się wpłat USA i Polski (ze środków budżetowych na naukę, którymi dysponuje Komitet Badań Naukowych; początkowo źródłem zasilania Funduszu ze strony polskiej były środki b. Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki).

Zarówno poprzednio obowiązujące prawo budżetowe, jak i obecna ustawa o finansach publicznych zawiera nakaz obejmowania ustawami budżetowymi planów finansowych państwowych funduszy celowych. Obowiązek ten był realizowany w sposób niepełny i zmiennie, na co wielokrotnie zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli. Występowały przy tym poglądy, że o tym, czy określony fundusz jest „państwowym funduszem celowym” (co ma określone konsekwencje, np. w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych), decyduje tylko fakt objęcia planu finansowego funduszu załącznikiem do ustawy budżetowej.

Ustawa budżetowa na 1999 r. obejmuje plany finansowe 13 państwowych funduszy celowych:

- 1) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- 2) Fundusz Alimentacyjny,
- 3) Fundusz Pracy,
- 4) Państwowy Fundusz Kombatantów,
- 5) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- 6) Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
- 7) Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- 8) Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- 9) Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- 10) Fundusz Promocji Twórczości,
- 11) trzy z sześciu funduszy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego:
 - a) Fundusz Emerytalno-Rentowy,
 - b) Fundusz Prewencji i Rehabilitacji,
 - c) Fundusz Administracyjny.

W trzech z powyższych funduszy występują szczeble terenowe:

- 1) wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (niewłaściwie traktowane w niektórych materiałach rządowych jako fundusze samorządowe, mimo

że według ustawy organem nadzoru jest dla nich wojewoda), oraz samorządowe – powiatowe i gminne – fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,

- 2) samorządowe terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych, których środkami dysponuje samorząd województwa,
- 3) samorządowe, wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

Środki powyższych trzech funduszy są przelewane między poszczególnymi szczeblami funduszy. Np. częścią dochodów terenowych funduszy ochrony gruntów rolnych są przelewy z Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (w 1998 r. 38,7 mln zł), a częścią ich wydatków bieżących – przelewy na Centralny Fundusz (w 1998 r. 40,1 mln zł). W planowanych na 1999 r. dochodach Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w wysokości 8,4 mln zł, przelewy z wojewódzkich i powiatowych funduszy są zaplanowane w wysokości 7 mln zł, a wydatki w wysokości 2,5 mln zł są przewidziane na zasilenie tychże wojewódzkich i powiatowych funduszy.

Niewątpliwie, definicji państwowego funduszu celowego z ustawy o finansach publicznych odpowiadają także następujące fundusze celowe, utworzone ustawami:

- 1) Fundusz Kościelny, którego środki, według ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstwa rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, stanowią: „Dochód z nieruchomości ziemskich, przejętych na mocy niniejszej ustawy, oraz dotacje państwowe ...” (na 1999 r. w części 31 budżetu państwa – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – jest zaplanowana dotacja do Funduszu Kościelnego w wysokości 36 mln zł),
- 2) Fundusz Leśny, funkcjonujący obok Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych do 1992 r., a na podstawie ustawy o lasach zlokalizowany w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, o podobnych dochodach (należnościach, opłatach i karach związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych lub leśnych), jak dochody Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych,
- 3) Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, ulokowany ustawą w Banku Gospodarstwa Krajowego, którego przychodami są dotacje z budżetu państwa

określane corocznie w ustawie budżetowej (na 1999 r. zaplanowane w części 31 budżetu państwa – Ministerstwo Edukacji Narodowej – w wysokości 139,4 mln zł),

- 4) Fundusz Prywatyzacji,
- 5) Fundusz Termomodernizacji, utworzony ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termoizolacyjnych, którego przychodami są „środki przekazywane z budżetu państwa – w wysokości określonej w ustawie budżetowej”,
- 6) Fundusz Rezerwy Demograficznej, utworzony ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, obok Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- 7) Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, ulokowany ustawą w Banku Gospodarstwa Krajowego, który „służy realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego”, na który składają się środki budżetowe określone w ustawie budżetowej (na 1999 r. w części 18 budżetu państwa zaplanowano 204 mln zł),
- 8) Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych, ulokowany ustawą w Banku Gospodarstwa Krajowego, na który składają się środki przekazywane z budżetu państwa określane corocznie w ustawie budżetowej oraz akcje lub udziały przekazane przez Skarb Państwa,
- 9) Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, który powstał w 1985 r. m.in. ze środków przekazanych z b. Centralnego Funduszu Rozwoju Kultury, a którego całość dochodów pochodzi z dotacji budżetowych (na 1999 r. w części 01 budżetu państwa zaplanowano 33 mln zł). Tworząca ww. fundusz ustawa z 1985 r. zawiera przepis: „W sprawach nie unormowanych w niniejszej ustawie stosuje się wydane na podstawie prawa budżetowego przepisy o gospodarowaniu funduszami celowymi”. Ten przepis dodatkowo świadczy o tym, że ww. fundusz powinien być traktowany jako państwowy fundusz celowy w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

4.4. Wnioski NIK

W wyniku przeprowadzanych kontroli Izba nie przedstawiała wniosków w sprawie likwidacji funduszy czy innych instytucji gospodarujących środkami publicznymi poza budżetem państwa, lecz zwracała uwagę na nieprawidłowości działania tych podmiotów oraz zgłaszała wnioski legislacyjne dotyczące regulacji prawnych, mających wpływ na gospodarowanie środkami publicznymi.

Przykładowo, negatywna ocena wykonania w 1998 r. planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości²⁵ nie oznacza, że NIK ocenia ten Fundusz jako niepotrzebny. Zdaniem NIK Fundusz ten jest niedostatecznie wykorzystywany jako instrument do gromadzenia środków pozabudżetowych i finansowania z tych środków określonych zadań w zakresie kultury i sztuki. Izba wnioskowała nowelizację ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁶, w celu wyposażenia Ministra Kultury i Sztuki w instrumenty prawne, umożliwiające pozyskiwanie informacji o wydaniach i wielkości sprzedaży utworów, dla których upłynął czas ochrony autorskich praw majątkowych, a także umożliwiające skuteczne egzekwowanie należności Funduszu Promocji Twórczości.

Przedkładając najwyższym organom państwowym wyniki przeprowadzanych kontroli oraz analizy wykonania budżetu państwa, NIK każdorazowo podkreślała:

- 1) brak dostatecznej inicjatywy i zaniedbania w egzekwowaniu należności (składek, opłat, kar pieniężnych itp.), które zgodnie z ustawami powinny być terminowo przekazywane – zamiast do budżetu państwa – na rachunek wyodrębnionych funduszy celowych, a obok tego – zwiększanie dotacji budżetowych dla funduszy celowych,
- 2) nieprawidłowości i zaniedbania w gospodarowaniu środkami niektórych funduszy celowych,
- 3) częste przypadki wydatkowania środków funduszu celowego w sposób niezgodny z przepisami ustawy tworzącej fundusz, a także, zamiast przeznaczania środków funduszu na cele ustawowo określone, wykorzystywanie środków na zakup bonów

²⁵ Fundusz Promocji Twórczości został utworzony ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. Nr 24, poz. 83 ze zm.). Poprzednikami Funduszu Promocji Twórczości były 2 fundusze o podobnym charakterze: Fundusz Rozwoju Twórczości Plastycznej (utworzony w 1972 r.) i Fundusz Literatury (utworzony w 1983 r.) jako następcą „funduszu autorskiego”, utworzonego w 1979 r.),

²⁶ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego przez Fundusz Promocji Twórczości w 1996 r. (NIK, Departament Edukacji, Nauki i Kultury, lipiec 1997 r.) oraz np.: „Uwagi NIK dotyczące prawa budżetowego”, przedłożone Ministerstwu Finansów 13.10.1997 r.

skarbowych, obligacji, akcji bądź przekazywanie na oprocentowane lokaty bankowe, jak również, w nadmiarze, na potrzeby własne (wynagrodzenia dla pracowników, siedziby i wyposażenie),

- 4) przeznaczanie na ten sam cel, w sposób nie zawsze skoordynowany, środków publicznych pochodzących z wielu źródeł: z budżetu państwa, z funduszu celowego (czasami z niejednego funduszu celowego), z fundacji gospodarującej środkami pochodzącymi ze Skarbu Państwa, z pożyczek zagranicznych, przy skomplikowanym i nieprzejrzystym sposobie finansowania wydatków na określone cele,
- 5) przypadki, w których dysponent funduszu nie ma szczegółowego rozeznania uzasadnionych potrzeb, które mogą być dotowane z funduszu celowego.

Wskazując braki i nieprawidłowości w regulacjach prawnych, NIK oceniała krytycznie niejasne i – w sposób nieuzasadniony – różniące się między sobą przepisy ustaw tworzących fundusze celowe oraz brak przepisów określających zasady gospodarki finansowej funduszy celowych. Tylko bowiem do końca 1990 r. obowiązywały następujące ogólne zasady gospodarki finansowej funduszy celowych, odnoszące się do wszystkich ówczesnie istniejących funduszy:

- fundusz jest przeznaczony wyłącznie na cele określone w akcie o jego utworzeniu, a wypłaty wynagrodzeń lub nagród mogą być dokonywane z funduszu tylko wówczas, gdy przepis o utworzeniu funduszu przewiduje tego rodzaju wypłaty,
- środki pozostałe po likwidacji funduszu podlegają przekazaniu do budżetu,
- przepisy wskazywały jednoznacznie, kto jest dysponentem głównym środków funduszu w rozumieniu prawa budżetowego, a także określały obowiązki dysponenta funduszu,
- przepisy szczegółowo określały, co obejmuje plan finansowy funduszu, zobowiązywały do opracowywania tego planu według zasad określonych w przepisach dotyczących opracowywania budżetu państwa oraz – w odniesieniu do dotacji budżetowych do funduszu – zobowiązywały do określania w planie finansowym funduszu rodzaju dotacji, z podziałem na dotacje stanowiące uzupełnienie funduszu i dotacje celowe, przeznaczone na wykonanie określonych zadań,

- przepisy nakazywały przekazywanie do funduszu dotacji budżetowych – w zależności od realizacji zadań rzeczowych objętych planem finansowym funduszu i pozwalały na korzystanie ze środków z tych dotacji dopiero „po wyczerpaniu w pierwszej kolejności własnych środków funduszu przeznaczonych na ten sam cel”.

Konkretne oceny i wnioski Najwyższej Izby Kontroli były formułowane w informacjach i innych opracowaniach, przedkładanych najwyższym organom państwa.

W 1996 r. NIK wystąpiła z postulatem, aby Rada Ministrów spowodowała przeprowadzenie przeglądu wszystkich funduszy celowych o charakterze państwowym, zarówno tych, które zostały utworzone ustawami, jak i takich funduszy, które powstały w wyniku umów międzynarodowych lub w wyniku zaangażowania środków budżetowych na naukę, będących w dyspozycji Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych, jak również funduszy pozornie zniesionych, których wpływy i funkcje przejęły instytucje działające pod inną nazwą (np. fundacji czy agencji). Izba podkreślała wówczas i podtrzymuje nadal swoje stanowisko, że przedstawiane parlamentowi rządowe propozycje w sprawie utrzymywania (lub zniesienia) w systemie budżetowym państwa instytucji funduszy celowych powinny uwzględniać w szczególności następujące elementy oceny:

- środki funduszy celowych pochodzą z danin publicznych na rzecz państwa, które wpływają – zamiast do ogólnej „kasy” państwowej – na rachunek funduszu celowego i nie mogą być wydatkowane na inne cele poza tymi, które są określone w akcie prawnym tworzącym fundusz celowy,
- środki funduszy celowych pochodzą dodatkowo, a czasem wyłącznie, z dotacji z budżetu państwa, a więc również pochodzą z ustalonych ustawami wpłat obowiązkowych na rzecz państwa, np. z podatków, opłat koncesyjnych itp.,
- w bilansie finansów sektora publicznego (w którym segment „fundusze celowe” nie obejmuje wszystkich funduszy korzystających ze środków publicznych) wzrasta udział funduszy celowych: wydatki sektora publicznego realizują fundusze celowe w 39% (i budżet państwa w 39%), co stanowi 17% produktu krajowego brutto (obok 17% produktu krajowego brutto, które obejmują wydatki budżetu państwa); dochody funduszy celowych są równe prawie połowie dochodów budżetu państwa,

- fundusze celowe istnieją – jako wyodrębnione budżety dodatkowe – obok budżetu państwa w sytuacji, gdy dochody i wydatki budżetu nie są zrównoważone. Tymczasem środki niektórych funduszy nie są wykorzystywane w sposób zgodny z celami funduszu (czasem nawet są uruchamiane na rynku kapitałowym lub stanowią lokaty w bankach), a przy tym zrywa się z zasadą jednoroczności budżetowania: pozostałości środków finansowych funduszu z okresów poprzednich pozostają w funduszu, podczas gdy nie zrealizowane kwoty planowanych wydatków z budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego,
- w funduszach celowych w zasadzie nie stosuje się dyscypliny budżetowej, obowiązującej państwowe jednostki budżetowe, nie ma wystarczającej kontroli wykorzystywania środków publicznych, nie są też ustalone powszechnie obowiązujące zasady gospodarki finansowej funduszy celowych, a organy zarządzające funduszami nie ponoszą w zasadzie odpowiedzialności za gospodarowanie środkami funduszu.

Przy podejmowaniu decyzji systemowych w sprawie funduszy celowych, agencji władz publicznych i podobnych do nich instytucji, gromadzących środki publiczne poza budżetem i gospodarujących samodzielnie tymi środkami, wypada także uwzględnić:

- problem kosztów funkcjonowania tych instytucji: wydatki bieżące na koszty utrzymania biur, na wynagrodzenia i pochodne itp. oraz wydatki inwestycyjne. Przykładowo, koszty działalności 10 agencji, powołanych ustawami jako państwowe osoby prawne, w 1998 r. wynosiły łącznie 3.223 mln zł (w tym wynagrodzenia ogółem 368 mln zł)²⁷. Według planów finansowych 13 funduszy celowych, objętych ustawą budżetową na rok 1999, wydatki bieżące tych funduszy ogółem stanowią kwotę 4.881,4 mln zł²⁸,
- problemy, związane z dążeniami niektórych środowisk do utrzymywania wyodrębnionych instytucji i tworzenia stanowisk w ich zarządach.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża przekonanie, że uwagi NIK, obok wniosków rządowych (w związku z art. 199 ustawy o finansach publicznych), okażą się pomocą przy podejmowaniu decyzji, w szczególności:

²⁷ Według informacji dotyczących 10 agencji, przedstawionych w materiale rządowym z 31.12.1999 r. (druk sejmowy nr 1627).

²⁸ Według załącznika nr 5 do ustawy budżetowej na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 154).

- 1) w sprawie zakresu sektora finansów publicznych i rejestru jednostek tego sektora,
- 2) w sprawie utrzymania lub ograniczenia liczby funduszy celowych ustawowo powołanych przed 1.01.1999 r. oraz założeń polityki społeczno-gospodarczej w zakresie funduszy i agencji regionalnych,
- 3) w sprawie ewentualnego uregulowania w drodze ustawowej form i ogólnych zasad działania oraz odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi:
 - funduszy celowych,
 - agencji,
 - fundacji „publicznych” (działających z udziałem mienia państwowego i komunalnego).

W warunkach napięć w realizacji budżetu państwa oraz głębokich deficytów kolejnych rocznych budżetów, utrzymywanie stanu rozpraszania środków poprzez rozliczne pozabudżetowe formy sektora finansów publicznych – których dochody tylko w grupie funduszy celowych równe są niemal połowie dochodów budżetu państwa – należałoby, zdaniem NIK traktować już nie tylko jako działanie naruszające zasadę jedności budżetu, ale jako naruszające zasadę równości i sprawiedliwości podziału i wykorzystania wszystkich środków pochodzących z danin publicznych. Działają bowiem mechanizmy automatycznego kreowania dochodów dla wybranych dziedzin, a równocześnie występują powszechne niedobory w innych pozafunduszowych dziedzinach.

II.

REALIZACJA WNIOSKÓW NIK Z 1996 R.

zawartych w analizie pt.:

„FUNDUSZE CELOWE W SYSTEMIE BUDŻETOWYM PAŃSTWA”

W informacji zbiorczej o wynikach kontroli NIK w latach 1991-1996, zatytułowanej: „Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa”²⁹, zostały omówione wnioski ujęte w 57 opracowaniach NIK, przedłożonych Sejmowi w latach 1991-1996. Izba przedstawiła analizę problematyki funduszy celowych o charakterze państwowym, podjęła próbę ich sklasyfikowania oraz przedstawiła propozycje zmian legislacyjnych i organizacyjnych w zakresie funkcjonowania państwowych funduszy celowych i im podobnych instytucji. W opracowaniu omówiono ponad 100 funduszy celowych różnych szczebli, 50 fundacji, 10 agencji (zastępujących fundusze).

Od 1996 r. sytuacja prawno-organizacyjna w systemie budżetowym państwa uległa pewnym zmianom, w związku z uchwaleniem ustawy o finansach publicznych³⁰, uwzględniającej wiele postulatów NIK. Jednak niektóre wnioski NIK nie zostały dotychczas wykorzystane.

Realizacja wniosków NIK z 1996 r. przedstawia się następująco:

1. WNIOSEK W SPRAWIE PRZEGLĄDU FUNDUSZY CELOWYCH

Pod adresem Rady Ministrów Izba w 1996 r. skierowała wniosek o „przeprowadzenie przeglądu wszystkich funduszy celowych o charakterze państwowym, zarówno tych, które zostały utworzone ustawami, jak i takich funduszy, które powstały w wyniku umów międzynarodowych lub w wyniku zaangażowania środków budżetowych na naukę, będących w dyspozycji Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych, jak również funduszy zniesionych, których środki i funkcje przejęły instytucje działające pod inną nazwą (np. fundacji czy agencji)”, a także przedstawienie parlamentowi propozycji w sprawie utrzymania (lub zniesienia) poszczególnych funduszy celowych.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Informacji i Analiz Systemowych, listopad 1996 r.

³⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 oraz z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 49, poz. 485 i Nr 70, poz. 778).

W tej sprawie:

- 1) Począwszy od 1997 r. organy rządowe zapowiadały „wnikliwy przegląd wszystkich parabudżetów, funduszy pozabudżetowych i agencji”, przeprowadzony nie tylko przez NIK, lecz także przez „niezależnych audytorów”³¹.
- 2) W styczniu 1998 r. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Finansów Pan Leszek Balcerowicz zawiadomił NIK o utworzeniu rządowego „Zespołu do spraw odbiurokratyzowania gospodarki” pod jego przewodnictwem, prosząc o wskazanie tych przepisów, które w świetle badań kontrolnych NIK powinny być wyeliminowane lub zmienione. Izba przekazała dla potrzeb Zespołu szereg materiałów i uwag w tych sprawach, w szczególności w zakresie gospodarowania groszem publicznym, podkreślając problemy gospodarki finansowej i nadzoru nad działalnością agencji, fundacji tworzonych ze środków publicznych i funduszy celowych o charakterze państwowym.
- 3) Obowiązująca od 1.01.1999 r. ustawa o finansach publicznych zmieniła – w stosunku do poprzednio obowiązującego prawa budżetowego – przepisy dotyczące funduszy celowych oraz zobowiązała rząd do przeprowadzenia przeglądu państwowych funduszy celowych i podobnych instytucji oraz do przedłożenia Sejmowi wniosków do końca 1999 r.³². W ten sposób propozycje NIK w sprawie przeglądu funduszy i im podobnych instytucji uzyskały rangę zobowiązania ustawowego, z określonym terminem wykonania tego zobowiązania przez rząd. Wypada jednak zauważyć, że ustawa o finansach publicznych w art. 199:
 - ograniczyła zakres analizy funduszy celowych tylko do „państwowych funduszy celowych, powołanych na mocy ustawy”, wyłączając inne fundusze o charakterze państwowym, których przegląd postulowała NIK, w tym również np. fundusze powstałe w wyniku umów międzynarodowych lub w wyniku zaangażowania środków budżetowych na naukę, będących w dyspozycji KBN

³¹ Np. Rzeczpospolita z 13.11.1997 r. „Reformy to poważne zobowiązanie”, rozmowa z wicepremierem Ministrem Finansów Leszkiem Balcerowiczem.

- (np. „II Fundusz Marii Skłodowskiej-Curie”, utworzony na podstawie polsko-amerykańskiej umowy międzynarodowej z 1987 r., którego źródłem zasilania ze strony polskiej były początkowo środki Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki, a następnie środki budżetowe wydzielone na naukę, znajdujące się w dyspozycji KBN),
- niejasno określiła inne instytucje, podobne do funduszy celowych, które zdaniem NIK powinny być objęte przeglądem – jako „jednostki organizacyjne (agencje)”, nie ustalając, jakiego zakresu dotyczy pojęcie „jednostka organizacyjna”.
- 4) W czerwcu 1999 r., na prośbę Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Finansów Leszka Balcerowicza, NIK przekazała do MF dodatkowe materiały pokontrolne związane tematycznie z funduszami celowymi i agencjami, wyrażając nadzieję, że przeglądem zostaną objęte nie tylko te fundusze i agencje, które zostały wymienione w wykazie Ministerstwa Finansów, przesłanym do NIK, lecz także inne fundusze, utworzone w drodze ustaw, których planów nie obejmują ustawy budżetowe (również fundusze ulokowane z upoważnienia ustaw w Banku Gospodarstwa Krajowego, które realizują zadania państwowe i są zasilane ze środków budżetowych), jak również fundusze przekształcone w agencje i fundacje Skarbu Państwa. Ponadto, na zlecenie Ministerstwa Finansów, Instytut

Badań nad Gospodarką Rynkową opracował w sierpniu 1999 r. propozycje zmian organizacyjno-finansowych w zakresie funduszy i agencji³³.

³² „Art. 199. Rada Ministrów dokona analizy celowości działania państwowych funduszy celowych, powołanych na mocy ustawy, oraz jednostek organizacyjnych (agencji) i przedstawi wnioski Sejmowi w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r.”

³³ E. Malinowska, W. Misiąg, Propozycje zmian organizacyjno-finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Opracowanie wykonane przez IBnGR na zlecenie Ministerstwa Finansów, Warszawa, sierpień 1999. W opracowaniu podkreślono, że zawiera ono omówienie zmian zgodnie ze sformułowanym przez Ministerstwo zleceniem, ale: „Problem porządkowania „poboczy” sektora finansów publicznych jest jednak szerszy. Zmiany powinny objąć nie tylko dwie omawiane grupy instytucji, ale i co najmniej kilkanaście innych, nie posiadających formalnie takiego statusu, lecz działających na podobnych zasadach”. Jako przykłady autorzy wymieniają:

- fundusze funkcjonujące w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego,
- Fundusz Rezerwy Demograficznej,

- 5) W wykonaniu art. 199 ustawy o finansach publicznych, Prezes Rady Ministrów 31.12.1999 r. przekazał do Sejmu opracowanie pt. „Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji” (druk sejmowy nr 1627), dotyczące tylko 10 funduszy celowych, których plany finansowe obejmuje ustawa budżetowa, oraz 10 agencji utworzonych ustawami, które działają jako państwowe osoby prawne i podlegają przepisom ustawy o finansach publicznych. W toku prac rządu nad projektami opracowania, NIK przekazywała dodatkowe uwagi, podkreślając potrzebę rozszerzenia zakresu analizy.
- 6) Prezes Rady Ministrów 14.01.2000 r. utworzył „Międzyresortowy Zespół do spraw dokonania analizy celowości działania państwowych funduszy celowych oraz jednostek organizacyjnych (agencji)”, do którego zadań należy opracowanie – w terminie do 31.03.2000 r. – diagnozy funkcjonowania wszelkich funduszy i agencji, kryteriów ich oceny, wniosków dotyczących celowości i sposobu ich działania oraz założeń zmian legislacyjnych³⁴. Wypada oczekiwać, że wyniki prac tego zespołu będą realizacją wniosku Izby z 1996 r. w sprawie przeprowadzenia przeglądu wszystkich funduszy celowych i instytucji je zastępujących.

2. WNIOSEK W SPRAWIE NOWEGO PRAWA BUDŻETOWEGO.

USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

W 1996 r. NIK podkreślała, że „konieczne jest przyspieszenie prac nad przygotowaniem nowego prawa budżetowego, odpowiadającego obecnym warunkom ustrojowym i dostosowanego do koncepcji gospodarki budżetowej, którą chciałby konsekwentnie stosować rząd i parlament”.

Uchwalona 26.11.1998 r. ustawa o finansach publicznych zastąpiła obowiązującą w latach 1991-1998 ustawę – Prawo budżetowe, wprowadzając zmiany

-
- środek specjalny funkcjonujący przy Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki (stwierdzając, że „wykazuje on wszelkie cechy poprawnie skonstruowanego funduszu celowego”) i przy jednostkach organizacyjnych dróg publicznych,
 - Polskie Centrum Badań i Certyfikacji,
 - Centralny Inspektorat Standaryzacji,
 - „agencję rządową bez osobowości prawnej i z funduszem celowym wewnątrz”, jaką jest Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, dysponujące Funduszem Leśnym.
- Przytoczona opinia ekspertów z IBnGR jest zbieżna z wnioskami NIK.

w systemie finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli brała czynny udział w pracach rządowych i parlamentarnych nad nową ustawą. Wiele wniosków Izby zostało wykorzystanych w nowej ustawie. Pozostają jednak wątpliwości, np. w odniesieniu do ustawowego zakresu sektora finansów publicznych, pojęć: „jednostki”, wydatków „publicznych”, „rozchodów”, różnic między formami: „środki specjalne” i „fundusz celowy” itp.

Ustawa o finansach publicznych dotyczy tylko takich funduszy celowych, które zostały powołane ustawowo przed 1.01.1999 r., jednak inaczej definiuje pojęcie „fundusz celowy”, co – zdaniem NIK – powoduje obowiązek stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych również do tych funduszy, których nie obejmowała ustawa Prawo budżetowe. Prawo budżetowe dotyczyło tylko „państwowych” funduszy celowych, przy czym jako wyznaczniki wskazujące na to, że dany fundusz jest „państwowym funduszem celowym”, do 1998 r. przyjmowano wyodrębnienie z budżetu państwa określonego zadania państwowego, finansowanie ze środków funduszu tego zadania państwowego oraz sposób utworzenia funduszu (na podstawie ustawy). Ustawa o finansach publicznych mówi co prawda o realizowaniu przez fundusze celowe (państwowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne) zadań wyodrębnionych z budżetu (państwa, województwa, powiatu, gminy), jednak generalnie definiuje fundusz celowy jako: „fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań”. Pojęcie „dochody publiczne” jest zdefiniowane w ustawie na tyle szeroko (art. 3 ust. 2 ustawy), że pozwala zaliczyć do państwowych funduszy celowych również fundusze nie objęte dotychczas tym pojęciem, bez względu na to, czy ustawy tworzące fundusze określały je jako będące (lub nie będące) państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu prawa budżetowego. Przykładem może być:

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (ustawowo powołany do zarządzania środkami przekazanymi przez Skarb Państwa na wspieranie budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury towarzyszącej budownictwu),

Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (utworzony ustawą, ze środków budżetu państwa, jako instrument polityki gospodarczej państwa mającej na celu

³⁴ Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw dokonania analizy celowości działania państwowych funduszy celowych oraz jednostek organizacyjnych (agencji),. nie publikowane.

pobudzanie rozwoju sektora małych przedsiębiorstw, przez zwiększenie dostępności kredytów inwestycyjnych),

Fundusz Leśny (utworzony ustawowo w 1982 r. wraz z Funduszem Ochrony Gruntów Rolnych, przeznaczony na rekultywację gruntów leśnych),

Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich (utworzony ustawowo, ze środków budżetu państwa),

Fundusz Kościelny (utworzony ustawą z 1950 r. po przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, którego jedynym źródłem dochodów jest dotacja budżetowa),

fundusze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

Fundusz Termoizolacji (utworzony ustawowo w celu wspierania przez państwo przedsięwzięć termoizolacyjnych, mających na celu oszczędność energii cieplnej, ze środków budżetu państwa),

Fundusz Rezerwy Demograficznej,

Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (prawie w całości dotowany z budżetu państwa, a zgodnie z tworzącą go ustawą z 1985 r. podporządkowany ówczesnemu prawu budżetowemu).

Z definicji z ustawy o finansach publicznych można wnioskować, że wszystkie te fundusze powinny być traktowane jako państwowe fundusze celowe w rozumieniu tej ustawy.

Ustawa o finansach publicznych utrzymała obowiązek włączania do ustaw budżetowych planów przychodów i wydatków państwowych funduszy celowych, wraz z ich uzasadnieniem, utrzymała także odrębne rachunki bankowe państwowych funduszy celowych.

Ustawa o finansach publicznych ustala, że fundusz celowy może działać w 2 formach:

- jako osoba prawna lub
- stanowić wyodrębniony rachunek bankowy. Ta forma zbliża formę „fundusz celowy” do formy „środki specjalne”.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że jedną z form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych (obok formy „fundusz celowy”, który może być wyodrębnionym rachunkiem bankowym) jest forma „środki specjalne”, które są „środkami finansowymi gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych” – na podstawie odrębnych ustaw oraz uchwał organów samorządu terytorialnego. Przepis ten pozwala na tworzenie funduszopodobnych „środków specjalnych” również w jednostkach samorządu terytorialnego. Zalegalizowane zostało także działanie swego rodzaju funduszy celowych, jakimi są, powołane na mocy ustaw, rachunki środków specjalnych w postaci np. funduszy „usprawnieniowo-premiowych”, których przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki są przeznaczone na „usprawnienie funkcjonowania jednostek” oraz premie i nagrody dla pracowników. Szczególne podobieństwo do państwowego funduszu celowego ma rachunek środków specjalnych w Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki, którego przychodami są ustawowo ustanowione dopłaty do stawek w grach liczbowych stanowiących monopol państwa, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionego zadania państwowego (na modernizację, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych)³⁵.

Nowym uregulowaniem jest ustawowy zakaz dokonywania zmian w planie przychodów państwowego funduszu celowego (mimo ustawowego traktowania takich przychodów tylko jako prognozy ich wielkości) oraz obowiązek uzyskiwania zgody ministra nadzorującego państwowy fundusz celowy na przeniesienia wydatków między poszczególnymi pozycjami planu finansowego funduszu.

Ustawa znacznie rozszerzyła zakres odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, obejmując tą odpowiedzialnością wszystkie osoby dysponujące środkami publicznymi, w tym także osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych (co oznacza, że np. za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji z budżetu lub z funduszu celowego może być ukarana osoba, która taką dotację otrzymała).

Ocena, czy będą wykorzystywane wnioski NIK z 1996 r. i z lat następnych, zależy do sposobu realizacji ustawy o finansach publicznych przez organy rządowe

³⁵ Art. 47a i 47b ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm.).

(np. w odniesieniu do obejmowania ustawami budżetowymi planów finansowych wszystkich państwowych funduszy celowych, w odniesieniu do sposobu przeprowadzenia – i zakresu – przeglądu agencji i wszystkich funduszy celowych o charakterze państwowym, o którym mówi art. 199 ustawy).

3. WNIOSEK W SPRAWIE USTAWY O FUNDACJACH

Najwyższa Izba Kontroli podkreślała we wnioskach, formułowanych w latach 1992-1996, konieczność wzmocnienia nadzoru nad fundacjami, a zwłaszcza nad fundacjami korzystającymi ze środków publicznych, sugerując przy tym wnikliwe rozważenie tworzenia kolejnych fundacji Skarbu Państwa, do czasu ustawowego uregulowania kwestii państwowego nadzoru nad fundacjami. Izba postulowała nowelizację ustawy z 1984 r. o fundacjach³⁶, w celu zróżnicowania pozycji prawnej fundacji „prywatnych” i fundacji „publicznych”, tworzonych przez Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne i gminy (komunalne osoby prawne) oraz korzystających ze środków publicznych. Izba uważała za konieczne wzmocnienie nadzoru nad fundacjami publicznymi, które w wielu przypadkach przejęły funkcje zniesionych funduszy celowych, bądź istnieją „przy” funduszach celowych o charakterze państwowym.

Ustawa znosząca w 1991 r. niektóre państwowe fundusze celowe przewidywała możliwość przekazania środków i zadań znoszonych funduszy do fundacji już istniejącej, a także możliwość ustanowienia nowej fundacji, która przejmie prawa, obowiązki i działalność, realizowaną dotychczas przez wyodrębniony fundusz celowy³⁷. Ustawa ponadto postanowiła likwidację 4 funduszy: Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle, Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu, Funduszu Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych (obecnie – Agencja) i Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Ustawa upoważniła ówczesnego Ministra Przemysłu do przekształcenia jednego z tych funduszy: „Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle” – w spółkę

³⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 i z 1997 r. Nr 121, poz. 769). Zmiany z 1997 r. związane były z utworzeniem Krajowego Rejestru Sądowego, obejmującego od 2001 r. wpisy fundacji.

³⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz.U. Nr 89, poz. 517 i z 1995 r. Nr 133, poz. 654) pozwalała Ministrowi Finansów na skierowanie majątku zniesionego funduszu albo do banku działającego w formie spółki, podejmującego kredytowanie działalności realizowanej dotychczas przez fundusz, albo „na ustanowienie lub zniesienie fundacji mającej na celu finansowanie działalności realizowanej dotychczas przez fundusz” (art. 4 ustawy).

akcyjną lub fundację Skarbu Państwa, zastrzegając, że to przekształcenie może być dokonane po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych. Bez wymaganej ustawą opinii komisji sejmowych, Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle został przekształcony w spółkę akcyjną Skarbu Państwa – Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. (agencje działające jako spółki akcyjne nie zostały objęte rządowym przeglądem).

W opracowaniu z 1996 r. NIK omawiała m.in.:

- Fundację Kultury (do której przekazano środki zniesionego Funduszu Rozwoju Kultury, a w której do wejścia w życie „ustawy antykorupcyjnej” funkcję prezesa zarządu fundacji pełnił z urzędu Minister Kultury i Sztuki),
- Fundację na Rzecz Nauki Polskiej (ustanowioną przez Skarb Państwa na bazie środków znoszonego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki),
- Fundację Skarbu Państwa pod nazwą „Ekofundusz” (dysponującą środkami publicznymi: środkami, które zostały przeznaczone na przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce, w ramach „ekokonwersji” długu rządu polskiego),
- Fundację Rozwoju Kultury Fizycznej (ustanowioną przez Skarb Państwa na bazie środków zniesionego Centralnego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej),
- Fundację „Odnowa Zabytków Krakowa” (związaną z państwowym funduszem celowym: Narodowym Funduszem Rewaloryzacji Zabytków Krakowa),
- Fundację na Rzecz Kredytu Hipotecznego (ustanowioną przez Skarb Państwa i związaną z Funduszem Hipotecznym, utworzonym w 1993 r. jako baza do realizacji programu finansowania budownictwa mieszkaniowego – projektu rządu polskiego i Banku Światowego – w wyniku zaciągniętych za granicą pożyczek finansowych, uzupełnianych dodatkowymi środkami z budżetu państwa. Fundacja otrzymała przy tym część środków ze znoszonego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki).

Ustawa o finansach publicznych zawiera dwa przepisy dotyczące bezpośrednio fundacji:

- stanowi, że „Skarb Państwa nie może tworzyć fundacji” (art. 23),
- przewiduje udzielanie z budżetu państwa dotacji na realizację zadań zleconych fundacjom (art. 69 i 71).

W stosunku do fundacji Skarbu Państwa, ustanowionych przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych (ustawowo traktowanych jako „państwowe osoby prawne”), uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa wykonuje Minister Skarbu Państwa³⁸.

Ze sformułowania art. 199 ustawy o finansach publicznych, dotyczącego rządowego przeglądu państwowych funduszy celowych „oraz jednostek organizacyjnych (agencji)”, Izba mogła oczekiwać, że przeglądem zostaną również objęte fundusze działające w formie fundacji Skarbu Państwa (np. Ekofundusz) oraz fundacje, które zastąpiły zniesione fundusze, jako że fundacje są także „jednostkami organizacyjnymi”. Wypada podnieść, że ograniczenie przeglądu „jednostek organizacyjnych” według art. 199 ustawy o finansach publicznych mogłoby ewent. wpływać z interpretacji art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d tej ustawy (dotyczącego dotacji z budżetu państwa), w którym jest mowa o zadaniach zleconych do realizacji „jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych oraz fundacjom i stowarzyszeniom”. Z tego sformułowania mogłoby się wydawać, że fundacje są czymś innym, niż „jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych” (nie są „jednostkami”?). Zdaniem NIK, ułomności w sformułowaniach poszczególnych przepisów ustawy o finansach publicznych nie powinny jednak wpływać na ograniczenie zakresu przeglądu, przewidzianego w art. 199 ustawy.

Ustawa z 1984 r. o fundacjach nie została znowelizowana, pozostają więc aktualne postulaty Izby, dotyczące wzmocnienia nadzoru nad fundacjami tworzonymi przez państwowe i samorządowe osoby prawne i korzystającymi ze środków publicznych (co wymaga zmiany ustawy o fundacjach).

4. WNIOSEK W SPRAWIE OBEJMOWANIA USTAWAMI BUDŻETOWYMI WSZYSTKICH PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH I STOSOWANIA USTAWY O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

NIK wielokrotnie zwracała uwagę na nieprzestrzeganie zasady, że coroczne ustawy budżetowe powinny obejmować plany finansowe wszystkich państwowych funduszy celowych. Obowiązek ten był w poszczególnych ustawach budżetowych

³⁸ Art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących

realizowany w sposób niepełny, zmiennie i wybiórczo – mimo uwag i postulatów NIK. Występowały przy tym poglądy, że „państwowym funduszem celowym” jest tylko taki fundusz, którego plan finansowy obejmuje ustawa budżetowa. Zdaniem NIK, ułomny zakres ustaw budżetowych nie może zmieniać „państwowości” funduszu celowego, jeżeli fundusz został utworzony na podstawie ustawy, określającej wyodrębnione zadanie państwowe, które jest finansowane ze środków publicznych – z ustalonych ustawami danin publicznych na rzecz państwa (które wpływają, zamiast do budżetu państwa, na rachunek funduszu celowego i nie mogą być wydatkowane na inne cele poza określonymi w ustawie tworzącej fundusz). Traktowanie jako funduszy państwowych tylko tych funduszy, które obejmuje ustawa budżetowa, powoduje także niepełny obraz bilansu sektora publicznego, wobec zawężania w tym bilansie zakresu pozycji „fundusze celowe”.

Jako przykłady różnego podejścia w ustawach budżetowych do państwowych funduszy celowych można podać, że:

1) w zakresie Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej szczebla centralnego (Narodowy Fundusz, posiadający osobowość prawną) i szczebla wojewódzkiego (wojewódzkie fundusze, posiadające osobowość prawną, dla których organem nadzoru jest wojewoda):

- ustawa budżetowa na 1991 r. obejmowała tylko plan finansowy szczebla wojewódzkiego,
- ustawy budżetowe na 1992 i 1993 r. obejmowały plany finansowe obydwu szczebli funduszu,
- od 1994 r. ustawy budżetowe obejmują tylko plan finansowy szczebla centralnego,

2) w zakresie sześciu funduszy celowych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS):

- ustawa budżetowa na 1991 r. obejmowała plan finansowy Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (poprzednika KRUS),
- ustawy budżetowe na lata 1992-1996 nie obejmowały planów finansowych żadnego z sześciu funduszy KRUS,

- ustawy budżetowe na lata 1997, 1998 i 1999 obejmują plany finansowe 3 funduszy KRUS: Funduszy Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego (co można potraktować jako uwzględnienie krytycznych uwag NIK),

3) ustawami budżetowymi są obejmowane fundusze, w zakresie których tworzące je ustawy nie zawierają żadnego przepisu, określającego *expressis verbis* „państwowy” (lub niepaństwowy) charakter funduszu, jak Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Fundusz Alimentacyjny, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, a nawet Fundusz Ubezpieczeń Społecznych ZUS. Natomiast, mimo ustawowych przepisów określających „państwowy” charakter Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa czy Funduszu Kościelnego (które zresztą w całości są dotowane z budżetu państwa) – ustawy budżetowe nie obejmują planów finansowych tych funduszy. Z punktu widzenia wielkości środków, wypada zauważyć, że np. objęty ustawą budżetową na 1999 r. plan finansowy Funduszu Promocji Twórczości przewiduje dochody w wysokości 0,8 mln zł i wydatki w wysokości 0,7 mln zł, natomiast nie ma w ustawie planu finansowego Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, otrzymującemu dotację budżetową w wysokości 33 mln zł i Funduszu Kościelnego z dotacją budżetową w wysokości 36 mln zł.

Traktowanie danego funduszu jako „państwowy fundusz celowy” jedynie wówczas, gdy fundusz jest objęty ustawą budżetową, ma określone konsekwencje np. w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych.

Ustawa o zamówieniach publicznych³⁹ stanowi, że stosuje się ją do zamówień publicznych udzielanych przez „państwowe fundusze celowe”. Jeżeli uznać, że państwowymi funduszami celowymi są tylko te fundusze, których plany finansowe obejmuje ustawa budżetowa, obowiązek stosowania tej ustawy spoczywa tylko na takich funduszach. Przykładowo, ustawy budżetowe od 1994 r. obejmują plan finansowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, natomiast nie obejmują wojewódzkich funduszy OŚiGW. Z pewną ostrożnością można by to wiązać ze sprawą obowiązku przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych, bowiem (na podstawie stanowiska Ministerstwa Finansów, że wojewódzkie fundusze

³⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.).

nie są funduszami państwowymi) Urząd Zamówień Publicznych uznawał, że ustawa o zamówieniach publicznych obowiązuje tylko Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, natomiast do pozostałych szczebli tego funduszu (a więc i do innych funduszy nieobjętych ustawą budżetową) ustawa ta nie ma zastosowania.

Najwyższa Izba Kontroli ponadto zwracała uwagę, że – zanim nie zostanie właściwie zrealizowana zasada włączania do ustawy budżetowej planów wszystkich państwowych funduszy celowych – należy wykorzystywać obowiązujące przepisy w celu obciążenia jednakowymi obowiązkami wszystkich funduszy o charakterze państwowym. Przykładowo, Izba proponowała skorzystanie z upoważnienia zawartego w ustawie o zamówieniach publicznych⁴⁰ do rozszerzenia zakresu podmiotów zobowiązanych do stosowania.

W nowej ustawie o zamówieniach publicznych, nad której projektem obecnie pracuje rząd⁴¹, wśród podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy nie wymienia się odrębnie funduszy celowych, lecz stwierdza się ogólnie, że ustawę stosuje się do zamówień udzielanych przez „jednostki sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych”. Utrzymanie tego odesłania mogłoby wywoływać wątpliwości, ze względu na trudności w interpretacji zakresu „sektora finansów publicznych” określonego ustawą o finansach publicznych.

5. WNIOSEK W SPRAWIE WYDAWANIA PRZEPISÓW OKREŚLAJĄCYCH SZCZEGÓŁOWE ZASADY GOSPODARKI FINANSOWEJ PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH

⁴⁰ Art. 4 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych: „Rada Ministrów może wskazać, w drodze rozporządzenia, inne podmioty dysponujące środkami publicznymi, które obowiązane są stosować przepisy ustawy”. W projekcie nowej ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z Konstytucją, nie przewiduje się podobnego upoważnienia.

⁴¹ Projekt z 28.12.1999 r., dokument rządowy z 12.01.2000 r. nr RM-10-3-00.

Do 1990 r. obowiązywał ustawowy przepis, że szczegółowe zasady gospodarki finansowej wszystkich funduszy celowych określa Minister Finansów. Zasady takie obowiązywały do końca 1990 r. Z dniem 1.01.1991 r. weszło w życie nowe prawo budżetowe, które również nakazało Ministrowi Finansów określenie szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszy celowych, jednak obowiązek ten nie został przez Ministra Finansów wykonany. Do dnia 21.07.1995 r. nie ukazały się żadne przepisy, które by regulowały powszechnie obowiązujące zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Od dnia 22.07.1995 r. obowiązek określenia takich zasad został przerzucony na innych ministrów, wobec nadania przepisowi prawa budżetowego zmienionego brzmienia, nakazującego określenie szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszu, w zakresie nie uregulowanym ustawą tworzącą fundusz, ministrowi nadzorującemu fundusz. Nierealizowanie tego obowiązku wywoływało krytyczne uwagi NIK.

Ustawa o finansach publicznych powtórzyła przepis prawa budżetowego, ustalając, że szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego – w zakresie nie uregulowanym ustawą tworzącą fundusz – musi określić każdy z ministrów, który nadzoruje państwowy fundusz celowy. Na tej podstawie nie wydano dotychczas żadnego rozporządzenia. Rozporządzenia (nieliczne) wydane na podstawie poprzednio obowiązującego prawa budżetowego zachowują moc tylko do 31.12.2000 r.

Wypada zauważyć, że upoważnienie ministrów do określania w drodze rozporządzeń szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego⁴² może być ocenione jako nie w pełni zgodne z Konstytucją, która wymaga szczegółowości upoważnienia oraz zamieszczenia w nim wytycznych dotyczących treści rozporządzenia⁴³.

Być może, te wymagania konstytucyjne, a także wyniki przeglądu funduszy celowych i im pochodnych instytucji, spowodują rozważenie potrzeby nowelizacji

⁴² Art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych: „Szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego, w zakresie nie uregulowanym ustawą tworzącą fundusz, określa, w drodze rozporządzenia, minister nadzorujący państwowy fundusz celowy, w porozumieniu z Ministrem Finansów”.

⁴³ Art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483): „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

ustawy o finansach publicznych, albo – uchwalenia odrębnej ustawy o zasadach działania funduszy celowych.

6. WNIOSEK W SPRAWIE STOSOWANIA PRZEPISÓW PRAWA BUDŻETOWEGO O ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY BUDŻETOWEJ W ZAKRESIE KORZYSTANIA ZE ŚRODKÓW PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH

Wnioski NIK wiązały się z treścią prawa budżetowego z 1991 r. stanowiącego, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej ponosi zarówno osoba, która jest winna tego, iż państwowy fundusz celowy został wykorzystany (przeznaczony do wykorzystania) na cele niezgodne z jego przeznaczeniem, jak i osoba, która jest winna tego, iż środki otrzymane z państwowego funduszu celowego na określony cel zostały wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem. Ze względu na niejasności i luki prawa budżetowego występowały problemy, związane z odpowiedzialnością pracowników spoza sfery budżetowej (np. jednostek niepaństwowych). Wątpliwości w tym zakresie zostały rozstrzygnięte po wejściu w życie nowej ustawy.

Ustawa o finansach publicznych rozciąga odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na inne – poza pracownikami sektora finansów publicznych – osoby „dysponujące środkami publicznymi, w tym osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych”.

7. WNIOSEK W SPRAWIE WYKORZYSTYWANIA PRZEPISÓW USTAWY O POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

NIK podkreślała, że organy sprawujące nadzór nad funduszami celowymi powinny należycie wykorzystywać przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – w odniesieniu do wpłat na rzecz funduszy celowych (które to wpłaty podlegają egzekucji administracyjnej).

W wyniku przeprowadzanych kontroli NIK w dalszym ciągu zgłasza wnioski w sprawie poprawy windykacji należności państwowych.

Przy omawianiu realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych, objętych ustawą budżetową na 1998 r. Izba podkreślała, że o niewłaściwej

windykacji należności, w tym zwłaszcza nienależytym wykorzystywaniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, świadczą zaległości we wpłatach na rzecz funduszy. Przykładowo, zaległości we wpłatach składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na koniec 1998 r. wyniosły 8,3 miliardów złotych i wzrosły w stosunku do 1997 r. o 42%.⁴⁴

Niektóre wpływy na rzecz funduszy celowych, a więc przychody tych funduszy, są zabezpieczone podwójnie, ponieważ egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków uiszczenia opłat lub kar pieniężnych wymierzanych i pobieranych przez organy administracji rządowej lub samorządowej, a następnie, egzekucję administracyjną można stosować w odniesieniu do obowiązków tych organów w zakresie wpłacania pobranych opłat lub kar – na rzecz funduszu celowego. Przykładowo, egzekucji administracyjnej podlegają opłaty, które określone podmioty muszą ponieść na rzecz państwa stosownie do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, np. za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza, składowanie odpadów, usuwanie drzew itp. Nieuiszczone w terminie opłaty podlegają, wraz z odsetkami za zwłokę, ściąganiu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wpływy z tytułu tych opłat są dochodami funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Niewyegzekwowanie należności z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i kar za przekroczenie norm ochrony środowiska, a także z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, zmniejsza dochody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Jednym z wniosków NIK, przedstawionych w 1999 r. w analizie wykonania budżetu państwa za 1998 r., był postulat zwiększenia skuteczności egzekwowania należnych funduszom celowym kwot dochodów tych funduszy.

8. WNIOSKI W SPRAWIE KOORDYNACJI PRAC LEGISLACYJNYCH

W 1996 r. NIK stwierdzała: „Konieczne jest stworzenie procedur, zapewniających rzeczywistą koordynację prac legislacyjnych w zakresie ustaw odnoszących się do podobnych instytucji (do funduszy celowych). Zapobiegłoby to

⁴⁴ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 r. (NIK, czerwiec 1999 r.), tom I, s. 423.

wątpliwościom interpretacyjnym, wynikającym np. z różnych sformułowań przepisów prawa, regulujących te same kwestie w ramach prawa budżetowego i ustaw budżetowych oraz w ustawach dotyczących funduszy celowych o podobnym charakterze, podobnych źródłach dochodów i podobnym przeznaczeniu wydatków”.

Wniosek NIK jest nadal aktualny, a jego wykorzystanie zależy od sposobu działania właściwych organów. Regulamin Sejmu przewiduje, że w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw uczestniczy służba prawna Kancelarii Sejmu⁴⁵. Regulamin pracy Rady Ministrów przewiduje obowiązek opiniowania rządowych projektów ustaw przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów⁴⁶.

Z dniem 1.01.2000 r. weszły w życie ustawowe przepisy o Rządowym Centrum Legislacji, działającym jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów⁴⁷. Według ustawy, Rządowe Centrum Legislacji „zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej”. Jednym z zadań Centrum jest współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów ustaw „pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z systemem prawa”.

Należy przyjąć, że powołanie Rządowego Centrum Legislacji nastąpiło w wyniku wykorzystania postulatów Izby, dotyczących stworzenia procedur, zapewniających rzeczywistą koordynację prac legislacyjnych w zakresie ustaw. O realizacji postulatów w sprawie spójności przepisów ustawowych świadczyć będzie realizacja ustawowych zadań Centrum.

⁴⁵ Art. 56 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: MP z 1998 r. Nr 44, poz. 618 ze zm.).

⁴⁶ § 10 uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP Nr 15, poz. 144, z 1998 r. Nr 12, poz. 202 i z 1999 r. Nr 32, poz. 498).

⁴⁷ Art. 14a – 14 i ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929).

III.

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA FUNDUSZY CELOWYCH I AGENCJI WYNIKAJĄCE Z KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 1996-1999

1. JEDNOSTKI OBEJMOWANE KONTROLĄ BUDŻETOWĄ

1.1. Fundusze

W latach 1996-1999, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzała kontrole wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych. Każdego roku obejmowano badaniem każdy z 13 funduszy, tj.: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Alimentacyjny, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowy Fundusz Kombatantów, Fundusze KRUS, (Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Fundusz Promocji Twórczości, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Również w ramach kontroli wykonania budżetu państwa kontrolowano fundusze wojewódzkie:

- w 1996 r. skontrolowano 25 WFOŚr.i GW,
- w 1998 r. skontrolowano 18 WFOŚr.i GW,
- w 1999 r. skontrolowano 21 WFOGR.

W powyższym okresie badaniami obejmowano także zgodność z ustawą budżetową dotacji przekazanych następującym funduszom: Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, Fundusz Kościelny oraz dla: Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich (za 1998 r.), Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (za 1996, 1997 i 1998 r.).

W kontroli wykonania budżetu państwa za 1999 r. przeprowadzanej w I półroczu 2000 r. NIK obejmuje 13 wymienionych wyżej funduszy, 16 WFOGR, 16 WFGZGiK oraz przekazanie przewidzianych ustawą budżetową dotacji dla: NFRZK, F.Kościelnego, FPiKS, KFM.

1.2. Agencje

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa każdego roku przeprowadzała kontrolę wykonania planów finansowych przez: Państwową Agencję Atomistyki (część w budżecie państwa – Nr 52), Agencję Rynku Rolnego (do 1997 r. część w budżecie państwa – Nr 39), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Za lata 1996-97 badano corocznie Polską Agencję Prasową (część w budżecie – Nr 56, posiadała status zakładu budżetowego; obecnie spółka akcyjna S.P.).

Za lata 1997-98 kontrolą objęto również Agencję Prywatyzacji; za 1996 r. Wojskową Agencję Mieszkaniową, za 1998 r. Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A.

W 2000 r. w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 1999 r. NIK skontroluje 9 agencji (Państwowa Agencja Atomistyki, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Prywatyzacji, Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu, Agencja Techniki i Technologii, Agencja Produkcji Filmowej, Państwowa Agencja Radiokomunikacji). Badaniami objęta będzie zgodność z ustawą budżetową dotacji dla: Agencji Rezerw Materiałowych, Polskiej Agencji Prasowej, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

2. DOCHODY I WYDATKI FUNDUSZY⁴⁸

⁴⁸ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 r. t. I. str. 415-425; w 1996 r. t. II, str. 209-219, t. II, str. 462-465. Dane dotyczące 1996 r. uzupełniono o 3 fundusze

W 1998 r. dochody państwowych funduszy celowych, których plany finansowe zawierał załącznik nr 5 do ustawy budżetowej, wyniosły 96.374,5 mln zł, co stanowiło 17,5% PKB (1997 r. – 18,1%, 1996 r. – 19,6%).

Państwowe fundusze celowe zrealizowały w 1998 r. wydatki w kwocie 92.467,2 tys. zł. Relacja wydatków do PKB wyniosła 16,8% (w 1997 r. – 17,8%, w 1996 r. – 18,9%).

Na wysokość relacji dochodów i wydatków funduszy do PKB decydujący wpływ wywarły dwa fundusze, tj.: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Fundusz Emerytalno-Rentowy (KRUS), których udział w dochodach funduszy wymienionych w zał. nr 5 do ustawy budżetowej wyniósł w 1998 r. 89,1%, a w wydatkach 90,9%.

Stopień sfinansowania wydatków poszczególnych funduszy dotacją budżetową wynosił:

- Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	- 2,1% (w 1997 r. 11,0%, w 1996 r. – 11,8%),
- Funduszu Alimentacyjnego	- 78,8% (w 1997 r. – 78,6%, w 1996 r. – 74,8%),
- Funduszu Emerytalno-Rentowego	- 94,2% (w 1997 r. – 93,9%, w 1996 r. – 96,8%),
- Funduszu Prewencji i Rehabilitacji	- 75,8% (w 1997 r. – 78,4%, w 1996 r. 77,8%),
- Funduszu Pracy	- 18,3% (w 1997 r. – 51,7%, w 1996 r. – 62,3%),
- Państwowego Funduszu Kombatantów	- 93,7% (w 1997 r. – 100%, w 1996 r. – 100%).

Zgodnie z ustawą budżetową, oprócz wyżej wymienionych funduszy dotacje z budżetu państwa w 1998 r. otrzymało również 5 innych funduszy, których planów finansowych nie ujęto w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, a mianowicie: Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Krakowa, Fundusz Kościelny, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Fundusz Hipoteczny, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich w kwocie łącznej 434,1 mln zł (w 1997 r. -4 fundusze na kwotę 290,6 mln zł, w 1996 r. – 4 fundusze na kwotę 402,3 mln zł).

KRUS, których plany finansowe nie były ujęte w załączniku do ustawy budżetowej na 1996 r. (dla porównywalności danych z okresem 1997-98).

W 1998 r. dotacje z budżetu państwa do funduszy celowych (zarówno państwowych, jak i pozostałych funduszy celowych) stanowiły 15,3% ogólnych wydatków budżetu państwa, przy czym dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego łącznie stanowiły 13,9% wydatków budżetu (w 1997 r. odpowiednio 16,5 i 13,1%, w 1996 r. – 17,5% i 12,5%).

Przy ogólnym obniżaniu redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa państwowe fundusze celowe stały się równorzędnym budżetowi państwa segmentem sektora publicznego.

Dochody i wydatki agencji nie były przedmiotem zbiorczych budżetowych analiz, a wyniki kontrolowanych agencji ujmowane były bądź w odrębnych, indywidualnych informacjach, bądź w informacjach o wykonaniu budżetu w częściach, z których przekazywano dotacje do poszczególnych agencji.

3. USTALENIA KONTROLI NIK

3.1. Fundusze

Niekorzystnym zjawiskiem wg ustaleń kontroli były znaczące zaległości w pozyskiwaniu należnych funduszom dochodów. Relatywnie wysokie i rosnące zaległości dotyczyły funduszy dotowanych, co powodowało konieczność zabezpieczania niezbędnych kwot dotacji z budżetu państwa.

Nieuregulowane przez płatników składki na FUS wynosiły na koniec 1998 r. 8.322.600 tys. zł i w porównaniu ze stanem z końca 1997 r. były wyższe o 2.463.500 tys. zł, tj. nominalnie wzrosły o 42,0%, a realnie o 27,9%. Relacja zaległości do wpływów ze składek w 1998 r. wyniosła 13,4% (w 1997 r. 10,7%).

Nieopłacone składki na Fundusz Emerytalno-Rentowy na koniec 1998 r. wyniosły 232.518 tys. zł i w porównaniu z zaległościami na koniec 1997 r. wzrosły o 33.232 tys. zł, tj. nominalnie o 16,7%, a realnie o 4,4%. Relacja zaległości do dochodów uzyskanych ze składek wyniosła 35,6% (w 1997 r. 34,1%).

Stan należności Funduszu Alimentacyjnego, głównie od osób zobowiązanych do alimentacji, wynosił na koniec 1998 r. – 2.008.105 tys. zł i w porównaniu ze stanem na koniec 1997 r. był wyższy o 538.326 tys. zł, tj. nominalnie o 36,6%, a realnie o 22,2%.

Zaległości w dochodach powyższych trzech Funduszy na koniec 1998 r. wyniosły 10.563.223 tys. zł i kwotowo były zbliżone do dotacji (10.652.320 tys. zł) dla Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS, który miał w 1998 r. najwyższy udział w dotacjach budżetu państwa do funduszy celowych (50,7%).

Wysokie zaległości występowały również w NFOŚiGW. Stan zobowiązań samych kopalń wobec NFOŚiGW oraz WFOŚr.i FW wynosił na koniec 1998 r. 4.700 mln zł, a wobec gmin 200 mln zł z tytułu zaległych opłat i kar.

Podobnie niekorzystne zjawiska występowały w PFRON. W 1997 r. PFRON, podobnie jak w latach poprzednich, nie dysponował pełną informacją o stanie zadłużenia podmiotów zobowiązanych do świadczeń na rzecz Funduszu. Opóźnienia w ewidencjonowaniu należnych wpłat doprowadziły do przedawnienia zobowiązań wobec Funduszu 504 zakładów na kwotę 6.378 tys. zł.

Należności Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych z roku na rok narastają i na koniec 1998 r. wyniosły 449,6 mln zł.

Pomimo upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 6 ustawy – Prawo budżetowe obligującego ministrów nadzorujących do wydania rozporządzeń regulujących szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego, rozporządzenia takie – do końca 1998 r. – zostały wydane tylko dla: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Również na podstawie art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych zobligowano ministrów nadzorujących państwowe fundusze celowe do określenia w drodze rozporządzeń, w porozumieniu z Ministrem Finansów, szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych w zakresie nie uregulowanym ustawami tworzącymi fundusze.

Od 1997 r. NIK wnioskowała w Analizach o dokonanie przeglądu i analizy funkcjonowania funduszy celowych. Obowiązki przeprowadzenia analizy nałożył ustawodawca na Radę Ministrów w art. 199 ustawy o finansach publicznych.

Pozostałych ustaleń dokonanych w wyniku kontroli w poszczególnych funduszach i latach nie można uogólniać, gdyż są związane ściśle z zakresem działania tych funduszy.

Ustalenia szczegółowe

Fundusz Pracy

Nietrafne prognozy uprawnionych do zasiłków dla bezrobotnych (wyższe niż stan faktyczny) powodowały niższe zapotrzebowanie na ten cel na środki finansowe, a w konsekwencji pojawianie się „wolnych środków” pomimo, iż stopa bezrobocia nie była w latach 1996-98 niska, a społeczne i gospodarcze skutki bezrobocia w wielu regionach kraju bardzo poważne. Skutkiem takiej sytuacji było w 1998 r. zmniejszenie dotacji do Funduszu Pracy o 1.735 mln zł, przeniesienie ich do rezerw celowych i przeznaczenie na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa (1.580 mln zł) i na pomoc społeczną (150 mln zł).

W 1996 r. sytuacja była odwrotna, tzn. liczba uprawnionych do zasiłków była wyższa niż prognozowano, a w trakcie roku trzeba było zwiększyć dotacje z budżetu do Funduszu Pracy o 690 mln zł.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Stan Funduszu wykazywał w ostatnich latach tendencje wzrostowe. Z 597,4 mln zł, w tym 418,2 mln zł środki pieniężne na koniec 1996 r., wzrósł do 1.073,4 mln zł, w tym środki pieniężne 619,5 mln zł (z czego 597,1 mln zł ulokowano w papierach wartościowych Skarbu Państwa na koniec 1998 r.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W ocenie NIK Fundusz nie realizował w pełni – stosownie do możliwości finansowych – przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska. Tylko w trakcie 1998 r. nastąpił trzykrotny wzrost poziomu środków pieniężnych na lokatach i rachunkach oraz w papierach wartościowych (z kwoty 192,8 mln na początku roku do 585,4 mln zł na

koniec 1998 r.). Nie zakończono prac nad „strategią NFOŚiGW” umożliwiającą stworzenie optymalnych warunków uczestnictwa w realizacji zadań wynikających z polityki ekonomicznej państwa.

Fundusz Promocji Twórczości

Nieprawidłowości dotyczyły głównie 1998 r. W zakresie dochodów, zadania określone ustawą budżetową zrealizowano w 117%, jednak wyniki kontroli wskazują, że Ministerstwo Kultury i Sztuki podejmowało niedostateczne działania w celu ustalenia i egzekwowania od producentów i wydawców należności Funduszu. Jednocześnie plan wydatków Funduszu został wykonany w kwocie 656,7 tys. zł, tj. o 22,7% niższej niż ustalona w ustawie budżetowej, a decyzje w sprawie zmiany planu podejmowane były przez osoby nieuprawnione. Stwierdzono ponadto niewłaściwą strukturę wydatków Funduszu, co znacznie ograniczało jego funkcję promocyjną. Do istotnych nieprawidłowości należało także nieuregulowanie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu oraz nieewidencjonowanie pełnych kwot należności i zobowiązań.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej występowały w relatywnie dużym natężeniu w 1995 r., w 1996 r., w 1997 r., jak i w 1998 r. Z uwagi na ich mnogość, w niniejszym opracowaniu przytacza się nieprawidłowości za 1998 r. Dotyczyły one:

- ustalenia - z naruszeniem przepisów prawa - zasad przyznawania zakładom pracy chronionej subwencji, co skutkowało rozszerzeniem ustawowo określonych przywilejów dla pracodawców prowadzących tego rodzaju zakłady i spowodowało niecelowe i niegospodarne wydatkowanie w 1998 r. w formie takich subwencji, środków PFRON w wysokości 382,5 mln zł,
- prowadzenia ewidencji księgowej z naruszeniem ustawy o rachunkowości, skutkiem czego brak było m.in. możliwości uzyskania pełnej informacji o stanie zadłużenia

poszczególnych podmiotów z uwzględnieniem skutków decyzji o umorzeniu, zaniechaniu ustalania i poboru wpłat, jak również niezgodności w księgach rachunkowych na kwotę 202,3 mln zł,

- nieustalenia przez Zarząd Funduszu szczegółowych zasad postępowania w sprawach o umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności PFRON oraz niecelowe i niegospodarne umorzenie części pożyczek - na kwotę 1.406,5 tys. zł nierzetelnym pożyczkobiorcom, niewywiązującym się z umownych zobowiązań,
- nierozliczenia do końca 1998 r., co uznano za nierzetelne i niegospodarne, dofinansowań i dotacji z lat poprzednich (od 1992 r.) w około 50% spośród 3,9 tys. indywidualnych spraw,
- wydatkowania, z naruszeniem zasad, formy i trybu, określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, środków w wysokości 1.590,5 tys. zł w związku z realizowanymi zakupami inwestycyjnymi i robotami budowlanymi.

3.2. Agencje

Państwowa Agencja Atomistyki (część budżetu nr 52)

Za lata 1996-1997 NIK stwierdziła jedynie nieznaczne uchybienia, a za 1998 r. nieprawidłowości dotyczyły: nieprawidłowego rozliczenia dotacji w kwocie 200 tys. zł, wyprzedzającej wpłaty składek do Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w kwocie 864,3 tys. zł.

Polska Agencja Prasowa (za 1995 r., 1996 r. i 1997 r. część nr 56 w budżecie – status zakładu budżetowego).

Nieprawidłowości w PAP dotyczyły: nieodprowadzenia do budżetu dochodów z najmu w kwocie 10,7 mln zł (za 1997 r. i lata wcześniejsze), naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (za 1996 i 1997 r.), ponoszenia niecelowych wydatków, nieterminowego regulowania zobowiązań i narażenia firmy na odsetki od nieterminowej zapłaty.

Agencja Rynku Rolnego

Za 1996 r. NIK stwierdziła jedynie uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu finansowego.

W kontroli za 1997 r. NIK wskazała na ujemny wynik finansowy w kwocie 65,1 mln zł, na niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków z rezerw celowych w kwocie 2.243,5 tys. zł, przypadki naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W kontroli za 1998 r. NIK wskazała: na niewykonanie sprzedaży produktów rolnych pochodzących z zakupów interwencyjnych (niskie ceny), na niewystarczające środki z budżetu na interwencyjny skup zbóż i niepełne zrealizowanie zadań w tym zakresie, na wysoki ujemny wynik finansowy w kwocie 358,8 mln zł, na niezasadne zaangażowanie kapitałowe w spółkach, w których Agencja posiadała mniejszościowe udziały, na niską skuteczność kontroli wewnętrznej.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W kontroli za 1996 r. NIK wskazała na realizację zadań planowanych zaledwie na poziomie 52% oraz na konieczność ostatecznego uzgodnienia z bankami środków byłego Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa oraz poprawy ściągalności środków „przedfunduszowych” i byłego Funduszu.

Stwierdzone w toku kontroli za 1997 r. nieprawidłowości dotyczyły: utrzymania w Banku Śląskim S.A. i BGŻ O/W w Łomży nieoprocentowanych lub nisko oprocentowanych lokat depozytowych w łącznej kwocie 1.084,4 tys. zł, niewyegzekwowania od Banku Śląskiego wierzytelności z tytułu odsetek od części lokaty depozytowej i zwrotu części lokaty w kwocie 673,6 tys. zł, która była wyższa od wymaganego w umowie zabezpieczenia kredytów przez Agencję oraz niewykorzystania w 1997 r. środków na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych wsi w wysokości 52.535 tys. zł, w tym pochodzących ze środków ASAL – 300 w kwocie 11.0111 tys. zł i z dotacji budżetowej w wysokości 41.524 tys. zł.

W wyniku kontroli za 1998 r. NIK wskazała na znaczące, bo o 319,7 mln (o 56,3%) obniżenie stanu środków pieniężnych, co może w istotny sposób wpłynąć na realizację zadań ustawowych w 1999 r.

4. OCENA

4.1. Fundusze

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje ocenę, iż w gospodarce finansowej państwowych funduszy celowych obowiązują słabsze, niż w państwowych jednostkach budżetowych, rygory i prawne mechanizmy dyscyplinowania gospodarki środkami publicznymi. Ponadto nie podlegają one takiej kontroli, w tym parlamentarnej, jak ma to miejsce w przypadku wydatków państwowych jednostek budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli, corocznie dokonywała oceny wykonania planów finansowych funduszy celowych.

Pomimo stwierdzanych uchybień i nieprawidłowości NIK pozytywnie na ogół oceniała wykonanie planów finansowych przez poszczególne fundusze, w poszczególnych latach.

Negatywne oceny Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wobec:

- 1) Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za rok 1995, za rok 1997 i za rok 1998,
- 2) Funduszu Promocji Twórczości za 1998 r.

4.2. Agencje

Odrębne, indywidualne oceny NIK formułowała corocznie wobec: Agencji Rynku Rolnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wobec obu powyższych agencji były to oceny pozytywne.

Negatywną ocenę otrzymała Polska Agencja Prasowa za 1996 r.

5. WNIOSKI

W zakresie funkcjonowania państwowych funduszy celowych, w przedkładanych corocznie analizach wykonania budżetu państwa NIK wskazywała na:

- konieczność zwiększenia skuteczności egzekwowania należnych funduszom celowym kwot dochodów tych funduszy,
- obowiązek wykonania przez ministrów nadzorujących poszczególne fundusze upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych (przed 1999 r. analogiczne upoważnienie z prawa budżetowego), polegającego na wydaniu rozporządzeń w zakresie szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych,
- przeprowadzenie, w ramach analizy celowości działania państwowych funduszy celowych, oceny funkcjonowania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, szczególnie w zakresie zasad wydatkowania środków publicznych zgromadzonych na zakładowych funduszach rehabilitacji, systemu pomocy państwa dla zakładów pracy chronionej, w tym zwłaszcza preferencji podatkowych.

Ponadto, jeszcze w Analizie za 1995 r., NIK wnioskowała o sprawowanie przez dysponentów części budżetowych pełniejszej kontroli nad wykorzystaniem środków z funduszy celowych i rozliczenia środków po zlikwidowanych i zniesionych w 1990 r. funduszach celowych.

Także w Analizie za 1995 r. NIK uznała „za celowe zwrócenie uwagi Sejmu RP na postępujące przejmowanie funkcji budżetu przez „odradzające się” i nowo tworzone fundusze celowe i instytucje pokrewne (agencje, fundacje itp.).

Uzasadnione jest, zdaniem NIK, utrzymanie formy funduszy celowych dla funduszy ubezpieczeniowych (niezależnie od potrzeby dokonania głębokich reform), gdzie potrzebne jest uwzględnianie związku między charakterem i rozmiarami składek, a wydatkami, zaś dotacja z budżetu przekazywana jest jako realizacja gwarancji państwowej. Mnożenie wyodrębnionych z budżetu „parabudżetów” opierających swoją działalność na dochodach z danin, które mają charakter zbliżony do dochodów budżetowych, bądź na dochodach z dotacji budżetowej, oznacza tworzenie dla

niektórych środowisk i decydentów możliwości niepoddanego kontroli parlamentu finansowania bliżej nie sprecyzowanego zakresu zadań. W sytuacji napięć w realizacji budżetu, rosnącej skali zadłużenia itp. takie rozproszenie środków i wydatkowanie ich bez stosowania rygorów budżetowych prowadzi do ograniczenia możliwości racjonalnego wykorzystania wszystkich środków publicznych. Na tym tle szczególnie dotkliwy jest brak przepisów o gospodarce finansowej funduszy celowych.

Najwyższa Izba Kontroli w okresie 1996-99 nie przedkładała w wyniku kontroli budżetowych wniosków w sprawie likwidacji, ani funduszy celowych, ani agencji.

W wyniku corocznych kontroli, do właściwych organów funduszy i agencji NIK kierowała wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli.

W niniejszym opracowaniu, w związku z negatywnymi ocenami za 1998 r. NIK przytacza wnioski dotyczące PFRON i FPT.

Po kontroli wykonania planu finansowego za 1998 r. Zarządowi PFRON przedstawiono wnioski dotyczące:

- 1) kontynuowania działań, w celu rozliczenia wszystkich pracodawców, zobowiązanych ustawowo do wnoszenia wpłat na PFRON oraz działań w celu wyegzekwowania należności PFRON z tytułu zaległych wpłat od zakładów pracy - z lat 1994-1998,
- 2) kontynuowania działań, mających na celu poprawę efektywności systemu komputerowego należności i wpłat na PFRON,
- 3) zweryfikowania, w trybie badania sprawozdania finansowego, występujących różnic pomiędzy saldami należności PFRON z tytułu wpłat zakładów pracy - w ewidencji analitycznej i syntetycznej,
- 4) kontynuowania działań, ukierunkowanych na odzyskanie środków PFRON, łącznie z odsetkami, zaangażowanych w ubiegłych latach w realizację tzw. „Programu węglowego”,
- 5) rozważenia możliwości określenia przez Zarząd Funduszu szczegółowych zasad postępowania w przygotowaniu projektów decyzji administracyjnych Prezesa PFRON, dotyczących umorzeń, odroczeń i rozłożenia na raty należności Funduszu,

- 6) podjęcia niezbędnych decyzji organizacyjnych, mających na celu zwiększenie efektywności prowadzonej przez PFRON windykacji wobec podmiotów, które nie wywiązały się z warunków umów, z tytułu udzielonych dofinansowań i pożyczek,
- 7) uchYLENIA uchwały Zarządu PFRON,⁴⁹ przewidującej zwrot w 75% środków od zakładów pracy chronionej, z tytułu nadwyżki podatku od towarów i usług, która naruszyła obowiązujące w 1998 r. przepisy o gospodarce finansowej PFRON,⁵⁰
- 8) rozważenia możliwości uwzględniania, przy podejmowaniu przez Zarząd PFRON decyzji finansowych, dotyczących pomocy finansowej dla z.p.ch., informacji przedkładanych przez pracodawców, ilustrujących kierunki wydatków z zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych w tych zakładach, w celu uniemożliwienia korzystania ze środków Funduszu tym pracodawcom, którzy nieprawidłowo wykorzystali środki zakładowego funduszu rehabilitacji,
- 9) dokonania ostatecznego rozliczenia zadania inwestycyjnego, dotyczącego modernizacji i adaptacji siedziby PFRON przy ul. Jana Pawła II 13, z uwzględnieniem należytego zabezpieczenia interesów finansowych Funduszu,
- 10) wprowadzenia systemu wynagradzania kierowców, zgodnego z przepisami Kodeksu pracy, zapobieżenia stosowanym praktykom przyznawania kierowcom nagród, jako wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych,
- 11) podjęcia niezbędnych decyzji organizacyjnych i kadrowych, zapewniających respektowanie, przez Biuro PFRON, procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych,
- 12) zwiększenia skuteczności działań, ukierunkowanych na odzyskanie środków zaangażowanych i posiadanych przez PFRON w nieefektywnych spółkach prawa handlowego,
- 13) podjęcia działań, w celu renegotjacji warunków umowy o zarządzanie, zawartej przez Radę Nadzorczą Spółki z o.o. „Ron Leasing” z Prezesem Zarządu tej Spółki.

W świetle ustaleń kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., jak również na podstawie ustaleń kontroli z lat poprzednich, NIK podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, że nieprawidłowościom w gospodarowaniu środkami

⁴⁹ Nr 30/98 z dnia 23 stycznia 1998 r.

Funduszu sprzyjały - dotychczas obowiązujące - niejasne i niespójne rozwiązania prawne.⁵¹

Wiele wątpliwości dotyczyło obowiązujących PFRON zasad rachunkowości, jak i planu finansowego, jako podstawy gospodarki finansowej Funduszu. Wątpliwości, dotyczące planu finansowego opracowanego w trybie ustawy budżetowej, związane były m.in. z legalnością dokonywania w nim zmian, w związku z możliwością dokonywania podziału nadwyżki środków Funduszu za rok poprzedni i wykorzystywania tej nadwyżki na cele określone w ustawie. Podobnie niejasną kwestią była możliwość dokonywania przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu.

Zdaniem NIK, podstawową przyczyną niskiej efektywności ustalania i egzekwowania należności Funduszu z tytułu wpłat od zakładów pracy, były rozwiązania ustawowe, przewidujące pełną autonomię PFRON, w zakresie ewidencjonowania płatników, określania wysokości zobowiązań oraz kierowania spraw na drogę postępowania egzekucyjnego. Oznaczało to w praktyce nałożenie na Biuro Funduszu oraz Prezesa Zarządu PFRON zakresu obowiązków, związanych z ustalaniem i egzekwowaniem zobowiązań od zakładów pracy, porównywalnego z zadaniami całego aparatu skarbowego.⁵²

Od 7 już lat, we wnioskach pokontrolnych, przedstawianych Zarządowi PFRON, NIK postuluje przyspieszenie prac nad systemem informatycznym, zapewniającym kompleksową informację o stanie zadłużenia i wniesionych wpłatach, w przypadku wszystkich podmiotów, zobowiązanych do wnoszenia wpłat na PFRON.

Należy podkreślić, że mimo kontynuowania w 1998 r. prac rozliczeniowych, Fundusz, po 8 latach od chwili jego powołania, nadal nie dysponuje pełną informacją

⁵⁰ Por. § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PFRON.

⁵¹ Określone w ustawie z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46 poz. 201 ze zm.) oraz w ustawie o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁵² Sytuacja ta ulegnie zmianie dopiero w 2000 r. Por. art. 68 ust. 1 pkt c oraz 125 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887), zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2000 r. do zakresu zadań ZUS przejdzie pobieranie wpłat na PFRON.

o stanie zadłużenia wszystkich podmiotów z tytułu ustawowych wpłat. Główną przyczyną są zaległości w ewidencji należności powstałe w latach poprzednich.

Zdaniem NIK istnieje ponadto konieczność dokonania zmian o charakterze legislacyjnym, mających na celu zniesienie dotychczasowych ulg dla z.p.ch., przysługujących w oparciu o przepisy podatkowe, a wprowadzenia innego systemu, który rekompensowałby skutki ponoszenia przez te zakłady faktycznych kosztów wynikających z mniejszej wydajności pracy zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Za celowe, zdaniem NIK, należy także uznać znowelizowanie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r.,⁵³ przez wprowadzenie obowiązku odprowadzania przez pracodawców prowadzących z.p.ch. na wydzielony rachunek bankowy, zamiast dotychczasowych 10%⁵⁴ - 100% wpływów na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Ponadto wskazane jest ustawowe określenie sposobu wydatkowania środków publicznych na zakładowych funduszach rehabilitacji oraz wprowadzenie obowiązku rozliczenia się przez prowadzącego z.p.ch. ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji, w przypadku likwidacji, upadłości zakładu, wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej lub utraty statusu zakładu pracy chronionej, jak również określenie sankcji za brak realizacji wymienionego obowiązku.

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego FPT za 1998 r. NIK skierowała do Ministra Kultury i Sztuki wnioski o podjęcie następujących działań:

- 1) rzetelne ustalanie należności Funduszu, wnioskowanie o przeprowadzanie kontroli skarbowych u wydawców uchylających się od wnoszenia opłat na rzecz Funduszu,
- 2) realizację wydatków Funduszu w kwotach określonych w ustawie budżetowej, finansowanie ze środków Funduszu kosztów wydań utworów o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki, w tym wydań dla niewidomych,
- 3) wydanie - w porozumieniu z Ministrem Finansów - rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej Funduszu, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisów art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, w tym ustalenie zasad finansowania kosztów obsługi Funduszu,

⁵³ Ustawa o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁵⁴ Jak wyżej - art. 33 ust. 3 pkt 2.

- 4) przestrzeganie uprawnień w zakresie dokonywania zmian w planie finansowym Funduszu,
- 5) sporządzenie dla Funduszu zakładowego planu kont, określającego zasady księgowania operacji gospodarczych,
- 6) ewidencjonowanie pełnych należności i zobowiązań Funduszu, rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- 7) otwarcie rachunku bankowego Funduszu w Narodowym Banku Polskim.

IV.

UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE AGENCJI ROLNYCH

Agencje rolne – jako nowa forma interwencjonizmu państwowego w polskim rolnictwie – uczestniczą od początku rynkowej transformacji gospodarki. W 1990 r. powołana została Agencja Rynku Rolnego (ARR), w 1992 r. rozpoczęła działalność Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), zaś w 1994 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Agencje te są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi osobowość prawną.

ARR ustawodawca zobowiązał do stabilizowania rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrony dochodów rolników, poprzez interwencyjne działania w skupie i sprzedaży produktów rolnych. W skupie Agencja miała powstrzymywać spadek cen, stosując ceny interwencyjne, które stabilizują popyt na produkty rolne oraz dochody rolników. Natomiast dokonując sprzedaży tych produktów, w tym z rezerw państwowych i importu, agencja miała stabilizować podaż produktów żywnościowych oraz ich ceny. Źródłem środków pieniężnych potrzebnych do pokrycia różnic między cenami interwencyjnymi a rynkowymi były dotacje budżetowe oraz przychody z własnej działalności. W okresie do 1998 r. Agencja otrzymała z budżetu ok. 2,2 mld zł.

Przed AWRSP postawiono zadania: dokonania przekształceń własnościowych w państwowej gospodarce rolnej, tworzenia warunków efektywniejszego wykorzystywania przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa gruntów oraz środków trwałych i innych składników majątku.

Najpóźniej rozpoczęła działalność ARiMR. Stawiane przed nią zadania miały też największy zasięg. Objęły one dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych, udział w finansowaniu podnoszenia kwalifikacji oraz tworzenia i rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi. Na te cele Agencja otrzymała dotacje budżetowe w latach 1994-1998 w łącznej kwocie 3,5 mld zł.

Uwagi i wnioski dotyczące funkcjonowania agencji rolnych przedstawiono na podstawie wyników 30 ważniejszych kontroli NIK. Wyniki przeważającej ich części

zaczepnięto z opracowania zbiorczego „Agencje rolne w świetle ustaleń NIK” (1998 r.), w którym podjęto próbę uogólnienia badań cząstkowych za okres 1991-1996. Ustalenia za okres 1997-1998 pochodzą z kontroli jednostkowych, dotyczących zwłaszcza wykonania planów finansowych agencji.

1. AGENCJA RYNKU ROLNEGO

Stabilizacja rynku

Interwencyjna działalność ARR przyczyniała się w poszczególnych latach do stabilizacji rynku oraz ochrony dochodów rolników. Rezultaty te osiągnano przy pomocy zakupów i sprzedaży po ustalonych cenach produktów objętych interwencją. Takie postępowanie było zgodne z przepisami ustawy oraz zasadami funkcjonowania rynku.

- 1) Interwencyjne zakupy zbóż zmniejszyły amplitudę sezonowych wahań cen. Niwelowały one różnicę między grudniową ceną skupu zbóż (wysoką), a jej poziomem w okresie zbiorów (niską)
- 2) Poprawiała się relacja cen produktów sprzedawanych do cen towarów i usług kupowanych przez rolników. Po głębokim spadku, indeks „nożyc cen” w 1996 r. osiągnął 90% poziomu z 1990 r. W następnych latach ulegał jednak ponownemu pogarszaniu.
- 3) Agencja utrzymywała na bezpiecznym poziomie państwowe rezerwy płodów i produktów rolnych (z wyjątkiem roku 1992), dokonując rytmicznego ich odtwarzania.

Nieprawidłowości

Przeprowadzone w latach 1991-1999 kontrole wskazywały na występujące nieprawidłowości w

funkcjonowaniu Agencji. Uwidaczniały się one w zawodności prognoz i planów finansowych, nietrafnych decyzjach w handlu zagranicznym, a przede wszystkim w złym gospodarowaniu środkami budżetowymi.

- 1) W planowaniu finansowym występowało przez wiele lat zjawisko zaniżania własnych przychodów (pochodzących z różnic cen sprzedaży i zakupu, zaspokojonych wierzytelności), uzasadniające ubieganie się o wysokie dotacje budżetowe. Oczekiwania te nie zawsze były spełniane. W 1998 r. przychody były niższe od planowanych (mimo przyjęcia planu pod koniec 1998 r.), a przychody z działalności interwencyjnej niższe aż o 56%. W ostatnich latach znacznie przekraczane były koszty uzyskania przychodów. Pozostałe koszty operacyjne (przeceny towarów, odsetki od kredytów) przekroczyły w 1997 r. wielkość planowaną 155 razy zaś w 1998 r. prawie 4-krotnie. Poczynając od 1996 r. pogarszał się w rosnącym tempie wynik finansowy i powiększało się jego ujemne odchylenie od planu.
- 2) Zawodziła skuteczność stabilizowania rynku rolnego przy pomocy obrotów z zagranicą. Występowały przy tym krańcowo różne sytuacje. I tak w 1995 r. spóźniono się z importem zbóż, realizując wcześniej nieopłacalny eksport. W 1996 r. ARR sprowadziła 548 tys. t zbóż, wbrew rocznemu programowi interwencji. Od producentów krajowych Agencja skupiła zaledwie 128 tys. t zbóż. W roku 1997 Agencja, realizując wcześniej zawarte kontrakty, zakupiła za granicą 212 tys. t pszenicy, wobec 180 tys. t przewidzianych w programie interwencji rynkowej, a łączny import zbóż wyniósł ok. 1 mln ton. Jednocześnie sytuacja na wsi zmusiła Agencję do skupu od producentów krajowych 1,5 mln t zbóż (we wszystkich formach interwencji). W wyniku zrealizowanego importu zbóż wystąpiła przewaga podaży nad popytem, utrzymująca się jeszcze w 1998 r.
- 3) Producenci rolni często otrzymywali za swe produkty ceny niższe od cen interwencyjnych. Były one, sprzecznie z prawem, zaniżane przez nierzetelnych pośredników. Czyniono to pod pozorem niespełnienia wymaganych parametrów jakościowych.
- 4) NIK krytycznie oceniała wysoki poziom lokat terminowych, przy rosnących dotacjach. Agencja otrzymała w latach 1991-1996 ponad 1,4 mld zł dotacji, w tym 241 mln zł w 1995 r. i 288 mln zł w 1996 r. Na lokatach terminowych w bankach

znalazło się 70 mln zł w 1993 r., 60 mln zł w 1994 r., 92 mln zł w 1995 r. i 47 mln zł w 1996 r. W następnych latach szybko wzrastały wydatki związane z obsługą kredytu. W Analizach wykonania planów finansowych za lata 1987-1992 nie określono wielkości.

- 5) Utrzymywała się niska ściągalność należności Agencji. Kwota należności wymagalnych na koniec września 1995 r. odpowiadała około 13% (148 mln zł) ogólnej kwoty dotacji budżetowych otrzymywanych w latach 1990-1995. Należności te pochodziły głównie z lat 1991-1993. W 1995 r. odzyskano zaledwie 4,2 mln zł, a w 1994 r. – ok. 28,4 mln zł. Należności Agencji na koniec 1997 r. wyniosły 250 mln zł, w tym wymagalne 234 mln zł. W 1997 r. odzyskano ok. 11% należności objętych postępowaniem windykacyjnym, a w 1998 r. jedynie 6%.

<i>Wnioski</i>

1) Stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu ARR nie przekreślają zasadności interwencyjnej stabilizacji rynku rolnego i ochrony dochodów rolniczych. Do odmiennego systemu – regulacji rynku przy pomocy instrumentów stosowanych w UE (kwotowanie produkcji, ewidencja działalności gospodarstw) polskie rolnictwo nie jest jeszcze przygotowane.

2) Możliwe jest jednak zwiększenie skuteczności interwencji i efektywnego wykorzystywania publicznych środków pieniężnych i zasobów majątkowych. Chodzi zwłaszcza o:

- poprawne metodologicznie planowanie poprzez: wykorzystywanie wiarygodnych prognoz rynkowych, zerwanie z praktyką zatwierdzania planu po jego wykonaniu, uwzględnianie skutków nietrafnego planowania przychodów i kosztów;
- wydłużenie horyzontu czasowego programów interwencji rynkowej, zapewniające zbliżenie programów interwencji do wieloletnich cykli produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz uwzględnienie skutków finansowych wieloletnich działań w rocznych ustawach budżetowych;
- kształtowanie obrotów z zagranicą bez szkody dla interwencyjnego skupu krajowego;

- ograniczanie do ściśle uzasadnionych przypadków zaangażowania kapitałowego ARR w spółkach prawa handlowego.

2. AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA

*Potrzebne wspieranie
restrukturyzacji i modernizacji*

Agencja wspierała w latach 1994-1998 restrukturyzację i modernizację rolnictwa oraz przetwórstwa produktów rolnych, poprawę struktury agrarnej, rozwój infrastruktury technicznej wsi oraz usług dla rolnictwa. Zadania te realizowano przy pomocy dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych, nieoprocentowanych pożyczek dla małej przedsiębiorczości na wsi, udziału w finansowaniu rozbudowy infrastruktury technicznej, dofinansowania szkolnictwa i doradztwa rolniczego. Były to kierunki i instrumenty zgodne z ustawą, a także zbliżone do praktyki wspierania przekształceń strukturalnych w UE.

1) Dopłaty ARiMR do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych zwiększyły dostępność środków do produkcji rolnej. W latach 1994-1998 Agencja dopłaciła do oprocentowania kredytów:

- inwestycyjnych ponad 2 mld zł, zapewniając udzielenie przez banki preferencyjnych kredytów na kwotę 7,5 mld zł;
- obrotowych 1,8 mld zł, zapewniając kredyty w wysokości 10,9 mld zł.

W 1996 r. 33% gospodarstw rolnych w kraju finansowało zakup środków do produkcji rolnej w oparciu o kredyt obrotowy z dopłatą Agencji.

2) Wsparcie finansowe Agencji umożliwiło unowocześnienie infrastruktury technicznej wsi. W latach 1994-1998 zaopatrzone w bieżącą wodę 342 tys. gospodarstw rolnych, podłączono do sieci kanalizacyjnej 83 tys. gospodarstw, 114 tys. wiejskich gospodarstw domowych uzyskało połączenia w telefonii stacjonarnej oraz oddano do użytku 2802 km dróg gminnych na terenach wiejskich. Ten postęp cywilizacyjny był efektem m.in. realizacji ponad 8 tys. umów z zarządami gmin, na łączną kwotę dofinansowania sięgającą 1 mld zł.

3) W okresie 1994-1998 Agencja wsparła realizację programów podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawodowych, doradztwa i informacji kwotą 150 mln zł. Szkoleniem

objęto rolników, pracowników ODR, bezrobotnych oraz zainteresowanych mieszkańców wsi.

- 4) Agencja uczestniczy od 1995 r. w tworzeniu infrastruktury rynku, poprzez udzielanie pomocy finansowej hurtowniom i giełdom rolnym – w formie pożyczek, dotacji, a także obejmując udziały i nabywając akcje. Do końca 1998 r. Agencja nabyła akcje o wartości 48 mln zł.

*Nieprawidłowości
w funkcjonowaniu ARiMR*

Kontrole NIK wskazywały na liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu Agencji, w tym zwłaszcza dotyczące gospodarowania środkami finansowymi.

- 1) Roczne plany finansowe sporządzano nieumiejętnie. Ostatnią wersję planu na lata 1995 i 1998 przyjęto dopiero w grudniu, zaprzeczając istocie planowania. Wydatki na cele restrukturyzacyjne były z reguły niższe od tak „planowanych”. Dotyczyło to zwłaszcza wspierania programów branżowych, przeciwdziałania bezrobociu, likwidacji skutków klęsk żywiołowych, dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze, dopłat do eksportu cukru.
- 2) Kontrole budżetowe wskazywały na występowanie wysokich relacji między wolnymi środkami pieniężnymi i lokatami Agencji, a dotacjami budżetowymi. Agencja otrzymała w latach 1994-1998 ok. 3,5 mld zł dotacji. Przy niepełnej realizacji planowanych wydatków i ponadplanowych przychodach, Agencja powiększała w tym czasie stan środków pieniężnych oraz lokat. W 1994 r. stan środków pieniężnych wyniósł 467 mln zł, w tym 332 mln zł na lokatach bankowych; w 1995 r. prawie 714 mln zł, w tym 545 mln zł w bonach skarbowych i pieniężnych oraz na lokatach terminowych; w 1996 r. ponad 889 mln zł, w tym 834 mln zł w bonach skarbowych i na lokatach terminowych. Na koniec 1998 r. stan środków pieniężnych wyniósł 258 mln zł i był mniejszy niż przed rokiem o 55%. Lokaty w bankach wyniosły 206 mln zł, w tym długoterminowe 34 mln zł (28-krotnie większe niż w 1997 r.).
- 3) W umowach z bankami ustalano niekorzystne warunki niektórych lokat. W okresie 1994-1995 oprocentowanie lokat w Rolbanku oraz Banku Gospodarki Żywnościowej ustalono na poziomie 11-18% przeciętnego. Z ulokowanych na takich warunkach 50 mln zł Agencja utraciła kwotę ok. 3 mln zł. W 1997 r. stwierdzono lokaty

depozytowe (na kwotę 1 mln zł) nieoprocentowane lub nisko oprocentowane w 2 bankach.

- 4) Trudnym realizacyjnie zadaniem było pełne rozliczenie zobowiązań i wierzytelności przejętych po b. Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Przy braku wyjściowych informacji o liście dłużników i ich zobowiązaniach, utrzymywał się wysoki poziom niespłaconych środków po tym funduszu – szacowany w 1996 r. na ok. 208 mln zł i w 1998 r. na zbliżonym poziomie.

Wnioski

1) Z działalnością interwencyjną ARiMR ustawodawca wiązał duże nadzieje. Zakładano – m.in. w uchwale z dnia 15 września 1994 r. Sejmu RP w sprawie założeń polityki społeczno-gospodarczej dla wsi do 2000 r. (M.P. Nr 53, poz. 445) – że jej działalność przybliży polskie rolnictwo do standardów UE. Potrzebną zmianę warunków produkcji oraz relacji dochodowych miały zapewnić różne formy partycypacji Agencji w kosztach kredytów produkcyjnych, kosztach podnoszenia kwalifikacji i rozbudowie infrastruktury technicznej wsi oraz przebudowy struktury agrarnej. Osiągnięte na tej drodze rezultaty były jednak niewspółmierne do wydatkowanych środków publicznych. Doświadczenia wskazują, że Agencja po zmianach organizacyjnych oraz zasadach jej działania mogłaby prowadzić politykę strukturalną, z wykorzystaniem środków z Europejskich Funduszy Strukturalnych.

2. Usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Agencji oraz zwiększenie efektywności środków publicznych wydatkowanych na cele interwencyjne, wymaga w pierwszej kolejności:

- uruchomienia zautomatyzowanego systemu ewidencji i rozliczania dłużników, w tym zakończenia rozliczania pomocy udzielonej z b. Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa,
- rzetelnego sporządzania planów finansowych oraz dokonywania ocen organów Agencji na podstawie ich wykonania;
- ograniczenia autonomii w wydatkowaniu środków budżetowych, np. przez wprowadzenie „transz” dotacji, uruchamianych w sytuacjach udokumentowanych rzeczowymi programami interwencji;

- zredukowania inwestycji kapitałowych (lokowanie wolnych środków finansowych w spółkach) do przypadków uzasadnionych bezpośrednią realizacją interwencyjnych zadań oraz efektywnością finansową.

3. AGENCJA WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Formalne wywiązanie się z obowiązków

NIK pozytywnie oceniała formalne przejmowanie mienia do Zasobu WRSP, realizację przejętych po ppgr zobowiązań finansowych oraz powiększanie obszaru indywidualnych gospodarstw.

- 1) Do końca 1998 r. Agencja przejęła do Zasobu 4.646 tys. ha gruntów (do końca 1997 r. ponad 4592 tys. ha) od ppgr i Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ), tj. prawie całość stanu posiadania tych podmiotów w 1991 r. Wykonany został w ten sposób ustawowy obowiązek przewidziany pierwotnie na 1993 r. – następnie wielokrotnie przedłużany.
- 2) Agencja prawidłowo dokonywała spłaty i restrukturyzacji przejętych zobowiązań finansowych. Kwotę zadłużenia zmniejszono z 2.011 mln zł w 1992 r. do 1.190 mln zł w 1996 r., 616 mln zł w 1997 r. i 358 mln zł w 1998 r. Główną formą restrukturyzacji były bankowe postępowania ugodowe. Z ogólnej kwoty zadłużenia poddanego restrukturyzacji 91% przypadało (wg stanu na koniec 1998 r.) na bankowe postępowanie ugodowe.
Jedną z pierwszych form restrukturyzacji długu były transakcje zamiany długu na mienie Zasobu.
- 3) Sprzedane i wydierżawione przez Agencję grunty przyczyniły się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych. Powszechny spis rolny wykazał, że przeciętna powierzchnia nieruchomości własnych gospodarstw indywidualnych wzrosła do 7,7 ha w 1995 r., z 6 ha wykazywanych w poprzednim spisie.

Zagospodarowanie przejętego mienia

Przy zagospodarowaniu przejętego mienia występowały także niekorzystne zjawiska, jak niski

odsetek sprzedanych gruntów, uchybienia formalnoprawne przy sprzedaży i dzierżawie, mała skuteczność nadzoru właścicielskiego, słabe wyniki finansowe gospodarstw skarbowych.

- 1) Z przyjętych gruntów pozostawało w Zasobie Rolnym na koniec 1998 r. ok. 80% areалу. W trwałych formach zagospodarowania (sprzedaż, aporty do spółek, nieodpłatne przekazanie) znalazło się niecałe 20% przyjętych gruntów. Sprzedano zaś 15% przyjętych gruntów, 13% pozostawało do rozdysponowania. Ośmioletnie efekty prywatyzacji były zatem mierne.
- 2) Nie powiodła się realizacja programu osadnictwa. Z przewidywanego na 1998 r. zagospodarowania w formie osadnictwa Agencja udostępniła niecałe 7% areалу.
- 3) Dzierżawcy i nabywcy mienia Zasobu nieregularnie wywiązywali się ze swych zobowiązań. Kwota należności wymagalnych w 1998 r., z tytułu czynszu dzierżawnego i rat za wykupiony majątek, wyniosła 1,2 mld zł, z czego uregulowano 76%.

Wnioski

1) Po kolejnych kontrolach – w tym zakończonej w marcu 1999 r. – NIK wnioskuje o:

- uaktywnienie prac scaleniowych i wymiennych nierozdysponowanych gruntów, które mogą być wykorzystane na cele rolnicze;
 - wprowadzenie bieżącego monitorowania płatności z tytułu sprzedaży i dzierżawy mienia Zasobu;
 - przygotowanie ofert dla osadników, obejmujących 50-60 tys. ha użytków rolnych do 2000 r.;
 - nieodpłatne przekazywanie gruntów Lasom Państwowym do zalesienia.
- 2) Efekty podjętych działań nie przełamały jednak występującej stagnacji w zagospodarowaniu Zasobu WRSP. Utrzymuje się niski odsetek gruntów sprzedanych (ok. 15%), maleje powierzchnia dzierżawionych użytków rolnych (o 9% w 1998 r.), nasilają się zwroty gruntów dzierżawionych, spada zatrudnienie we wszystkich formach zagospodarowania Zasobu, utrzymują się na wysokim poziomie wydatki związane z działalnością statutową (wydano 832 mln zł, a sprzedano tylko 149 tys. ha w 1998 r.).

4. W SPRAWIE DZIAŁAŃ SYSTEMOWYCH

1. Dotychczasowe efekty funkcjonowania AWRSP oraz podejmowane działania usprawniające wskazują, że lepsze wykorzystanie Zasobu WRSP wymaga wypracowania koncepcji zasadniczych zmian systemowych. Z inicjatywą nowych uregulowań wykorzystywania Zasobu WRSP powinien wystąpić, w ramach sprawowanego nadzoru, Minister Skarbu Państwa. Po nieefektywnych próbach zagospodarowania Zasobu w okresie ostatnich 8 lat należałoby rozważyć większą elastyczność oraz liberalizację form sprzedaży gruntów pozostających w Zasobie WRSP. W konstruowanych rozwiązaniach należałoby także przewidzieć współpracę odpowiednich komórek MSP z jednostkami samorządu terytorialnego.
2. Zasadniczych i natychmiastowych zmian nie wymaga natomiast wykonywanie zadań przez ARR oraz ARiMR. Zakres realizowanych przez te agencje zadań – określających interwencyjną działalność rynkową, finansowe wspieranie restrukturyzacji i modernizacji produkcji, tworzenie infrastruktury technicznej, przebudowę struktury agrarnej – odpowiada ustawowym wymogom. Niezbędne stało się jednak zastosowanie skutecznych rygorów wymuszających efektywne wykorzystanie środków publicznych.

W przyszłości konieczne stanie się również dostosowanie instrumentów interwencji rynkowej w polskim rolnictwie do metod stosowanych w UE. Dotychczasowe stabilizowanie cen oraz rozmiarów skupu i sprzedaży produktów rolnych powinno być zastępowane – po odpowiednich przygotowaniach systemowych – kwotowaniem produkcji rolnej oraz jej ewidencjonowaniem, co umożliwi regulowanie dochodów rolników.

V.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI NIK W ZAKRESIE PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Niniejszy materiał sumuje wyniki kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1998 r., w 1997 r i w 1996 r.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych został utworzony na mocy ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201 ze zm.), a od 1 stycznia 1998 r. działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

Celem Funduszu jest finansowanie zadań, realizowanych przez różne podmioty, na rzecz osób, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych czy też wykonywanie pracy zawodowej. Fundusz uczestniczy więc w rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych, w tym także dzieci i młodzieży. Środki PFRON są zatem źródłem finansowania ważnych społecznie zadań, mających na celu wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych przede wszystkim w zakresie zatrudnienia. Problem ten nabrał szczególnego znaczenia w warunkach gospodarki rynkowej i powstania zjawiska bezrobocia.

Głównym źródłem dochodów Funduszu są wpłaty zakładów pracy, które:

- zatrudniają co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, ale nie osiągają 6 % wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych;

- nie wydzieliły bądź nie zorganizowały odpowiedniego stanowiska pracy osobie, która w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej utraciła zdolność do pracy na dotychczasowym stanowisku;
- posiadają status zakładu pracy chronionej i korzystają z różnych ulg i zwolnień z tego tytułu;
- zatrudniają co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i korzystają z ulg i zwolnień w podatku dochodowym z tytułu zatrudnienia co najmniej 7 % osób niepełnosprawnych.

Udział wpłat zakładów pracy w ogólnej kwocie przychodów PFRON w latach 1997-1998 wynosił odpowiedni: 73,9 % i 63,1 %. Pozostałe przychody, PFRON uzyskuje m.in. z tytułu oprocentowania środków, w tym lokat, odsetek od udzielonych pożyczek oraz od nieterminowych wpłat, a także z wynajmu lokali.

PFRON nie korzystał dotychczas z dotacji budżetu państwa.

W ramach uzyskiwanych przychodów (1.253.223 tys. zł. w 1996 r. 1.379.201 tys. zł w 1997 r. i 1.881.719 tys. zł. w 1998 r.) ze środków Fundusz w latach 1996 – 1998 m.in.:

- zrefundowano koszty utworzenia ponad 47 tys. stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych;
- przeszkolono ponad 13 tys. osób, zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotne i poszukujące pracy lub wobec których lekarz orzecznik ZUS orzekł celowość przekwalifikowania zawodowego;
- finansowano tworzenie i funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej – w 1998 r. w 289 WTZ uczestniczyło ok. 8,2 tys. osób niepełnosprawnych;
- udzielono ok. 4,5 tys. pożyczek na podjęcie przez osoby niepełnosprawne działalności gospodarczej na własny rachunek.

Ze szczególnej pomocy PFRON korzystały ponadto zakłady pracy chronionej, które tylko w 1998 r. otrzymały środki w wysokości 569.457 tys. zł, w tym 382.509 tys. zł z tytułu subwencji w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych;

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich latach wykazały wiele bardzo istotnych nieprawidłowości w działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dotyczących zarówno dochodów Funduszu jak i wydatków. Konsekwencją tych nieprawidłowości było to, iż wiele ważnych potrzeb osób niepełnosprawnych nie zostało zaspokojonych w należyty sposób.

W wyniku kontroli, NIK kierowała, przede wszystkim do Zarządu PFRON wystąpienia wraz z wnioskami, zmierzającymi do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Realizacja tych wniosków przyczyniła się w pewnym stopniu do poprawy gospodarowania środkami Funduszu. Fundusz w ostatnich latach rozlicza coraz więcej pracodawców zobowiązanych do dokonywania wpłat, jak również beneficjentów, którzy skorzystali z różnego rodzaju dotacji i dofinansowań. Realizacji tych zadań służyć mają podjęte decyzje o modyfikacji systemu komputerowego. Działania te przyczyniają się do wzrostu ogólnych dochodów PFRON.

Na wniosek NIK wstrzymane zostało obarczone dużym ryzykiem i nieefektywne lokowanie środków w spółkach prawa handlowego, a ponadto PFRON rozpoczął sprzedaż, w drodze konkursów ofert, akcji i udziałów, objętych za należności z tytułu wpłat na Fundusz. Zmodyfikowane zostały także, w niektórych zakresach, przepisy prawa. Między innymi na wniosek NIK, wyodrębniony został w ZPCH rachunek bankowy dla zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych co powinno przyczynić się do bardziej prawidłowego wykorzystania tego funduszu. Ponadto wydłużony został – z 36 do 54 miesięcy – obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych, na stanowiskach utworzonych w ramach środków PFRON; nałożony został na pracodawców obowiązek zwrotu wszystkich środków otrzymanych z PFRON na refundację stanowiska pracy, w przypadku niezatrudnienia przez 54 miesiące osoby niepełnosprawnej.

Kontrola wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1998 r. wykazała, iż działania Zarządu PFRON w zakresie poprawy gospodarowania środkami Funduszu były jednak niekonsekwentne i mało skuteczne.

Stwierdzono wiele przypadków niegospodarności i wydatkowania środków z naruszeniem prawa, a mianowicie:

- 1. PFRON – od początku swojego istnienia – nie dopracował się właściwej ewidencji księgowej pozwalającej na uzyskanie pełnej i rzetelnej informacji o stanie zadłużenia poszczególnych podmiotów , z uwzględnieniem skutków finansowych podjętych decyzji o umorzeniach, zaniechaniu ustalania i poboru wpłat na Fundusz. Na koniec grudnia 1998 r. wystąpiły niezgodności w księgach rachunkowych w kwocie ponad 202 mln. zł, w części dotyczącej należności (niezgodność sald kont analitycznych z syntetycznymi).**

Fundusz nie dysponuje systemem komputerowym, który umożliwiłby rozliczanie zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, zobowiązanych ustawowo do wnoszenia wpłat na PFRON tj. rejestrowałby stan należności z tytułu złożonych przez zakłady pracy deklaracji i dokonanych wpłat oraz jednocześnie uwzględniałby decyzje o umorzeniu, rozłożeniu na raty czy też odroczeniu wpłaty. Brak właściwego oprzyrządowania oraz skomplikowany system ulg i zwolnień jest też przyczyną przedawnienia w 1998 r. należności z tego tytułu w kwocie 695 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. w komputerowej bazie danych PFRON zarejestrowane były 37.443 podmioty, z czego 6.900 tj. 18,5 % ogółu nie było rozliczonych z tytułu należnych wpłat. W 1999 r. sytuacja pod tym względem uległa pogorszeniu, ponieważ liczba podmiotów, zobowiązanych do wpłat na PFRON, uległa zwiększeniu, gdyż obowiązek wpłat dotyczy pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników , a nie 50 pracowników jak było do 31.12.1998 r

Wniosek NIK – ponawiany od kilku lat – dotyczył kontynuowania działań w celu rozliczenia wszystkich pracodawców zobowiązanych ustawowo do wnoszenia opłat na PFRON oraz wyegzekwowania zaległych należności z lat 1994 – 1998.

- 2. PFRON nie posiadał odpowiedniej ewidencji pozwalającej na ustalenie liczby podmiotów, które nie rozliczyły się z otrzymanych z PFRON różnego rodzaju dofinansowań, pożyczek i dotacji, jak również wysokości nierozliczonych kwot. W latach 1996-1998 do Działu Rozliczeń Dofinansowań w PFRON wpłynęło do rozliczenia 3.865 spraw z lat 1992-1998, z których rozliczono 1.936 spraw tj. ok. 50 %. Stwierdzano również przypadki przyznawania nowych dofinansowań podmiotom, które**

nie przedstawiły rozliczeń z poprzednio przyznanych środków. Jedną z przyczyn tego stanu był niefunkcjonalny system komputerowy.

NIK wnioskowała o podjęcie niezbędnych decyzji organizacyjnych mających na celu zwiększenie efektywności rozliczeń i windykacji wobec podmiotów, które nie wywiązały się z warunków umów, z tytułu udzielonych dofinansowań i pożyczek.

3. W 1993 r. Zarząd PFRON zezwolił kopalniom i spółkom węglowym, realizującym tzw. „Program węglowy”, na spłatę zobowiązań wobec PFRON poprzez dostawę węgla kamiennego i koksu na rzecz zakładów pracy chronionej. ZPCH zobowiązane zostały natomiast do zapłaty należności za otrzymany węgiel lub koks Funduszowi, zamiast dostawcom towaru. Ta „wiązana” transakcja, prowadzona w latach 1993-1997 była niezgodna z przepisami prawa i utrudniła, a nawet uniemożliwiła Funduszowi odzyskanie swoich należności. Zmiana reżimu prawnego z publicznoprawnego, jaką są wpłaty na rzecz PFRON, na cywilnoprawny spowodowała, że PFRON nie ma możliwości wystawiania decyzji oraz tytułów wykonawczych wobec ZPCH, które nie regulują zobowiązań wynikających z tytułu tzw. faktur węglowych. Według stanu na dzień 12 stycznia 1999 r. zobowiązania ZPCH wobec Funduszu z tego tytułu wyniosły 12.495,3 tys. zł, w tym w kwocie głównej – 6.918,2 tys. zł.

NIK ponowiła wniosek z lat poprzednich w sprawie kontynuowania przez PFRON działań w celu wyegzekwowania od podmiotów uczestniczących w realizacji t. zw. „Programu węglowego” zaległych należności.

4. Zarząd PFRON uchwałą z 23.01.1998 r. wprowadził zasadę, że zakłady pracy chronionej otrzymają w formie subwencji 75 % środków, które wcześniej wpłaciły z tytułu nadwyżki podatku od towarów i usług. Zgodnie z tą uchwałą, otrzymane środki mogły być przeznaczone na dofinansowanie sprzedaży produkcji i usług sezonowych, zrekompensowanie niższej wydajności pracy osób niepełnosprawnych, częściową refundację poniesionych nakładów inwestycyjnych, poprawę płynności finansowej, spłatę zaciągniętych kredytów bankowych i pożyczek otrzymanych z PFRON. Zdaniem NIK, uchwała Zarządu PFRON naruszała obowiązujące przepisy prawa, poprzez wprowadzenie mechanizmu rozszerzającego przywileje niektórych ZPCH.

Na wniosek NIK uchwała ta została uchylona. Nowa uchwała Rady Nadzorczej PFRON z dnia 9.03.1999 r. nie przewiduje przeznaczania subwencji na spłatę kredytów i pożyczek oraz na utrzymanie płynności finansowej. Subwencja adresowana jest także do wszystkich zakładów pracy chronionej, a jej limit uzależniony od liczby osób niepełnosprawnych z preferencją osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

5. W 1998 r. Zarząd PFRON podjął 77 decyzji o częściowym umorzeniu pożyczek dla zakładów pracy chronionej w kwocie 10.202,8 tys. zł. Wiele z tych decyzji, na łączną kwotę 1.406,5 tys. zł. uznanych zostało jako niecelowe i niegospodarne. Umorzenia części kwot udzielonych pożyczek dotyczyły pożyczkobiorców nierzetelnych, nie wywiązujących się z umownych zobowiązań, których sytuacja nie wskazywała na konieczność podjęcia tego rodzaju decyzji wobec pożyczkobiorców. Decyzje o umorzeniu podejmowane były pomimo negatywnej opinii Oddziału Funduszu, Komisji ds. Pożyczek, posiadania informacji o niezgodnym z przepisami wykorzystaniu środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a także w sytuacji korzystnych dla pożyczkobiorcy zmian w umowie pożyczki tj. zawieszenia spłaty kapitału.

NIK wnioskowała, aby Zarząd PFRON określił w sposób szczegółowy zasady postępowania w przygotowaniu decyzji administracyjnych Prezesa PFRON, dotyczących umorzeń należności Funduszu..

6. Zarząd PFRON angażował środki Funduszu w różnego rodzaju przedsięwzięcia kapitałowe, które nie przynosiły efektów finansowych..

Według stanu na koniec grudnia 1998 r. PFRON był akcjonariuszem lub udziałowcem w 117 spółkach prawa handlowego, w tym w 7 spółek zainwestował wolne środki pieniężne w okresie od stycznia 1993 r. do czerwca 1996 r., a w pozostałych przejmował akcje lub udziały za długi, na skutek realizacji bankowych postępowań ugodowych. W 1998 r. Fundusz nie inwestował wprawdzie wolnych środków w innych podmiotach gospodarczych, lecz nie odzyskał także środków, zaangażowanych w poprzednich latach w nieefektywne przedsięwzięcia spółek prawa handlowego.

NIK wnioskowała o zwiększenie skuteczności działań w celu odzyskania środków zaangażowanych przez PFRON w nieefektywnych spółkach prawa handlowego.

7. Wielu pracodawców, będących zgodnie z przepisami prawa dysponentami środków zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych, wykorzystywało je na cele niezwiązane lub luźno związane z rehabilitacją osób niepełnosprawnych. Zakłady znajdujące się w złej kondycji finansowej, przeznaczały niekiedy te środki na finansowanie bieżącej działalności. Natomiast zakłady dobrze prosperujące wydatkowały środki zakładowych funduszy rehabilitacji na cele inwestycyjne, co nie zawsze oznaczało poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych. Biorąc pod uwagę fakt, że źródłem zasilania zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych są środki pochodzące ze zwolnień podatkowych, zaś prowadzący zakład pracy chronionej jest dysponentem, a nie właścicielem tych środków, NIK postulowała wprowadzenie rozwiązań prawno-finansowych, które uniemożliwiłyby wydatkowanie środków na cele nie pozostające w bezpośrednim związku z rehabilitacją osób niepełnosprawnych.

8. W 1998 r. zatrudnienie w Biurze PFRON wzrosło o 72 osoby. W związku z reformą ustrojową państwa i przeniesieniem części kompetencji Biura Funduszu do struktur terenowych, wzrost zatrudnienia jest oceniony przez NIK jako niecelowy, świadczący o niegospodarności.

Należy dodać, że w 1998 r. nawiązano nowy stosunek prac z 268 osobami, a jednocześnie rozwiązano umowę o pracę ze 185 pracownikami. W związku ze zwolnieniami pracowników Fundusz poniósł koszty z tytułu wypłaconych odpraw pieniężnych w łącznej kwocie 275 tys. zł.

Ponadto, z powodu rozwiązania umów o pracę z 58 pracownikami z naruszeniem prawa, PFRON wypłacił – na podstawie wyroków sądowych – odszkodowania w wysokości 93,7 tys. zł.

Jako przejaw niegospodarności należy uznać dopuszczenie do wypłacenia 141.802 zł. byłej wiceprezes Zarządu Spółki z o.o. „Ron Leasing”, w której PFRON jest w 100% właścicielem udziałów. Wiceprezes pełniła swoją funkcję tylko 4 miesiące.

Z kolei były prezes Zarządu Spółki, po rozwiązaniu z nim umowy o zarządzanie w dniu 29 sierpnia 1998 r., wniósł sprawę do sądu o odszkodowanie w kwocie 164.839 zł. Pomimo takich doświadczeń, z nowymi członkami Zarządu Spółki zawarto ponownie umowy o zarządzanie na wyjątkowo korzystnych dla nich warunkach, które

w przypadku ich rozwiązania prowadzić mogą do poniesienia nieuzasadnionych kosztów z tytułu wypłaty odszkodowań.

NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu renegotjacji warunków umowy o zarządzanie, zawartej przez Radę Nadzorczą Spółki z o.o. „Ron Leasing” z Prezesem Zarządu tej Spółki.

9. Zarząd PFRON, realizując w 1998 r. roboty budowlano-montażowe i dokonując zakupów inwestycyjnych nie przestrzegał ustawy o zamówieniach publicznych. Nieprzestrzeganie przepisów ustawy stwierdzono we wszystkich czterech badanych zamówieniach publicznych na łączną kwotę 1.590,5 tys. zł.

NIK wnioskowała o podjęcie niezbędnych decyzji organizacyjnych i kadrowych zapewniających przestrzeganie procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.

10. Skutkiem ujawnionych przez kontrolę nieprawidłowości w działalności PFRON w 1998 r. są uszczuplenia – na łączną kwotę 385.969,2 tys. zł. W porównaniu z 1997 r. były one wyższe o 456%.

Obejmują one kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa – 384.287,7 tys. zł. oraz inne uszczuplenia – 1.681,5 tys. zł.

Zdaniem NIK, istnieje konieczność dokonania zmian o charakterze legislacyjnym, mających na celu zniesienie dotychczasowych ulg dla z.p.ch., przysługujących m.in. na podstawie ustaw w:

- 1) podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 2) podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym,

Za celowe, zdaniem NIK, należy także uznać znowelizowanie ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, przez:

- 1) wprowadzenie obowiązku odprowadzania przez pracodawców prowadzących z.p.ch. na wydzielony rachunek bankowy, zamiast dotychczasowych 10% - 100% wpływów na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych;

- 2) ustawowe określenie sposobu wydatkowania środków publicznych, zgromadzonych na zakładowych funduszach rehabilitacji;
- 3) wprowadzenie obowiązku rozliczenia się przez prowadzącego z.p.ch. ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji, w przypadku likwidacji, upadłości zakładu, wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej lub utraty statusu zakładu pracy chronionej, jak również określenie sankcji za brak realizacji wymienionego obowiązku.

VI.

UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE AGENCJI WOJSKOWYCH

1. WOJSKOWA AGENCJA MIESZKANIOWA

1.1. Prawo żołnierzy zawodowych i ich rodzin do kwatery stałej oraz prawo żołnierzy do zakwaterowania tymczasowego, a także do świadczeń pieniężnych z tym związanych, wynika z ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.). Prawo to od stycznia 1996 r. realizuje Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, do zadań której w szczególności należy gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi i internatowo-hotelowymi oraz wypłata świadczeń pieniężnych z tym związanych. Zwierzchni nadzór nad Agencją sprawuje Minister Skarbu Państwa (do dnia 30 września 1996 r. – Minister Obrony Narodowej).

Przed utworzeniem Agencji problematyką tą zajmowała się w resorcie obrony narodowej służba zakwaterowania i budownictwa, która realizowała zadania inwestycyjne i z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Z dokonanych przez NIK ustaleń w 1993 r. wynikało, że służba zakwaterowania i budownictwa w latach 1990-1992 oddała do użytku 6.500 kwater (średnio ok. 2.150 rocznie). Głównym celem utworzenia w 1995 r. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej było bardziej efektywne niż dotychczas zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych. Osiągnięcie tego celu miało nastąpić nie tylko poprzez budowę lub zakup mieszkań, ale także poprzez wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z prawa do kwatery. Był to nowy instrument wprowadzony przez ustawodawcę, który miał przyspieszyć realizację prawa żołnierzy do kwatery.

Na zadania inwestycyjne (budowę i zakup mieszkań) oraz wypłatę ekwiwalentów Agencja otrzymuje corocznie dotację budżetową od Ministra Obrony Narodowej. Ponadto część środków na te cele miała Agencja uzyskiwać z prowadzonej działalności gospodarczej (np. ze sprzedaży kwater i wynajmu lokali użytkowych).

1.2. Przeprowadzona przez NIK na przełomie 1997 i 1998 r. kontrola wykazała, że Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w latach 1996-1997 nie wykorzystwała w pełni możliwości inwestycyjnych i finansowych dla realizacji zasadniczego celu. W 1996 r. nie zrealizowano prawa do kwatery wobec 14.320 żołnierzy, a w 1998 r. - wobec 15.402 żołnierzy. W okresie tym oddano: w 1996 r. – 816 kwater, w 1997 r. – 1.025 kwater (w 1998 r. – 755, w 1998 r. – 773 kwatery). Zrealizowano natomiast prawo do kwatery w drodze wypłaty ekwiwalentu wobec 2.398 uprawnionych w 1996 r. i 2.547 uprawnionych w 1997 r.

Przydzielone na lata 1996-1997 dotacje budżetowe na budownictwo mieszkaniowe w kwocie 211,4 mln zł zostały wykorzystane w 71,8%, natomiast przydzielone środki na wypłatę ekwiwalentu w kontrolowanych oddziałach rejonowych WAM zaspokajały potrzeby zaledwie w granicach od 23,8% do 45,0% w 1996 r. i od 16,6% do 63,2% w 1997 r. (brak określenia priorytetów, np. że ekwiwalent pieniężny w pierwszej kolejności otrzymują żołnierze, którzy kwatery nie posiadają i zrezygnowali z prawa do tej kwatery).

1.3. Zasadnicze uwagi NIK w sprawie nieprawidłowości w działalności Agencji dotyczyły:

- 1) niewykorzystania dotacji budżetowej w kwocie 59,7 mln zł na inwestycje mieszkaniowe;
- 2) wykorzystania dotacji budżetowej w kwocie 45,4 mln zł niezgodnie z jej przeznaczeniem;
- 3) braku należytej dbałości o interes Skarbu Państwa przy sprzedaży nieruchomości i najmie lokali użytkowych (zaniżone ceny i czynsze);
- 4) nieprzestrzegania przy wypłacie ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery podstawowego kryterium do jego wypłaty, tj. braku kwatery;
- 5) braku dostatecznej dbałości o techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych;

- 6) nierealizowania przez Agencję przeglądów technicznych budynków oraz instalacji gazowych, energetycznych i przewodów kominowych;
- 7) niewystarczającego egzekwowania opłat komunalnych i czynszowych;
- 8) naruszania przepisów w zakresie przydzielania kwater (nieprzestrzeganie norm powierzchni i kolejności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych).

Ustalenia kontroli, jak również wyniki kontroli wykonania budżetu MON w latach 1998-1999 wskazują, że problematyka związana z zakwaterowaniem żołnierzy i ich rodzin w dalszym ciągu stanowi poważny problem dla sił zbrojnych. Praktyka potwierdziła, że WAM nie jest w stanie wypracować środków na realizację zadań własnych, tj. na remonty, techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych oraz dokonywanie przeglądów technicznych, a tym bardziej na realizację inwestycji mieszkaniowych. Podstawowym źródłem finansowania tego zadania jest, jak dotychczas, budżet państwa. Ponadto słabość nadzoru ze strony Ministra Skarbu Państwa spowodowała, że środki budżetowe nie zawsze były w pełni i właściwie wykorzystywane.

1.4. Zdaniem NIK pewnej poprawy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych żołnierzy i ich rodzin należałoby upatrywać w zrationalizowaniu działań Agencji, np. w ograniczeniu działań inwestycyjnych na rzecz zakupu mieszkań, zdyscyplinowaniu wydatków budżetowych oraz przekazaniu zwierzchniego nadzoru nad Agencją ponownie Ministrowi Obrony Narodowej, który ustawowo jest odpowiedzialny za realizację prawa do kwatery żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Ponadto wątpliwości budzi zasadność utrzymywania 11 oddziałów rejonowych Agencji, których zakres działania nie przyczynia się do osiągnięcia przez Agencję celów ustawowych.

2. AGENCJA MIENIA WOJSKOWEGO

2.1. Agencja Mienia Wojskowego utworzona została ustawą z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405 ze zm.). Celem funkcjonowania

Agencji jest pozyskiwanie środków z przejęcia i zagospodarowania mienia Skarbu Państwa trwale oraz czasowo zbędnego dla resortu obrony narodowej, będącego w zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Zwierzchni nadzór nad Agencją sprawuje Minister Skarbu Państwa.

Przeprowadzona przez NIK w drugiej połowie 1999 r. kontrola działalności AMW (kontrola jeszcze nie zakończona – obecnie trwają prace nad opracowaniem wystąpień pokontrolnych i informacji o wynikach kontroli) wykazała, że według stanu na dzień 30 września 1999 r. w Agencji Mienia Wojskowego zatrudnionych było 341 osób (według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. – 296 osób). Średni miesięczny koszt związany z funkcjonowaniem Agencji wynosił w 1999 r. 3,5 mln zł, a w 1998 r. – 1,7 mln zł.

2.2. W badanym okresie, tj. w 1998 r. i do 30 września 1999 r. Agencja Mienia Wojskowego przejęła z resortu obrony narodowej 322 nieruchomości, 32.015 ruchomych składników majątkowych (sprzęt samochodowy, sprzęt inżynierski, warsztatowy, kwatermistrzowski, części zamienne itp.). Ponadto Agencja przejmowała z jednostek obrony narodowej ruchome składniki majątkowe w ramach posiadanej koncesji na obrót bronią i amunicją w kraju i za granicą.

Z tytułu prowadzonej w 1998 r. działalności gospodarczej Agencja Mienia Wojskowego uzyskała łączne przychody w kwocie 31,2 mln zł, tj.:

- ze sprzedaży nieruchomości – 10,2 mln zł (32,7%),
- ze sprzedaży ruchomych składników mienia – 4,6 mln zł (14,7%),
- z czynszów – 11,1 mln zł (35,6%),
- ze sprzedaży koncesjonowanych składników mienia – 4,8 mln zł (15,4%),
- pozostałe – 0,5 mln zł (1,6%).

Do 30 września 1999 r. WAM uzyskała łączne przychody w kwocie 119,4 mln zł, tj.:

- ze sprzedaży nieruchomości – 52,1 mln zł (43,6%),
- ze sprzedaży ruchomych składników mienia – 7,1 mln zł (5,9%),
- z czynszów – 12,6 mln zł (10,5%),
- ze sprzedaży koncesjonowanych składników mienia – 45,6 mln zł (38,3%),
- pozostałe – 2,0 mln zł (1,7%).

Koszty Agencji w 1998 r. wynosiły 20,4 mln zł, a w 1999 r. do 30 września 1999 r. – 31,7 mln zł. W 1998 r. AMW zamknęła działalność gospodarczą wynikiem finansowym dodatnim w kwocie 10,9 mln zł, z czego do MON przekazała 8,1 mln zł, a w 1999 r. (na dzień 30 września 1999 r.) wynik finansowy wynosił 87,7 mln zł z czego do MON przekazano 70,1 mln zł.

2.3. Nieprawidłowości w działalności Agencji dotyczyły:

- 1) nieterminowego i niepełnego realizowania planów przejmowania mienia z resortu obrony narodowej (znaczne przychody w 1999 r. pochodziły ze sprzedaży ruchomych składników koncesjonowanych);
- 2) braku należytej dbałości o interes Skarbu Państwa przy sprzedaży niektórych nieruchomości i najmie lokali użytkowych (zaniżone ceny i czynsze);
- 3) nieuzasadnionego wydatkowania środków w ramach realizacji umów zleceń.

2.4. Zdaniem NIK koszty działalności Agencji są zbyt wysokie w stosunku do uzyskiwanych efektów. W 1998 r. np. koszty funkcjonowania Agencji przewyższały przychody ze sprzedaży nieruchomości, przychody ze sprzedaży ruchomych składników mienia i połowę przychodów z czynszów. Do dnia 30 września 1999 r. koszty działalności Agencji pochłonęły 60% przychodów ze sprzedaży nieruchomości. Fakt ten może sugerować celowość przekazania mienia Skarbu Państwa zarządzanego przez Agencję Mienia Wojskowego na potrzeby samorządu terytorialnego. Jednakże potrzeba zasilenia budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej dodatkowymi środkami na techniczną modernizację armii uzasadnia kontynuowanie zadań przez Agencję Mienia Wojskowego, przy jednoczesnym poddaniu Agencji ściślejszemu nadzorowi, jako jednostki sektora finansów publicznych.

**WYKAZ INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI NIK DOTYCZĄCYCH
DZIAŁALNOŚCI AGENCJI I PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH
SPORZĄDZONYCH W LATACH 1996-1999**

1. W RAMACH KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA

**Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 roku
(lipiec 1996 r.)**

W analizie zostały omówione wyniki kontroli realizacji w 1995 r. dochodów i wydatków następujących państwowych funduszy celowych:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Pracy,
- Państwowy Fundusz Kombatantów,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
- Wojewódzkie Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych,
- Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Administracyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Promocji Twórczości.

Informację otrzymali wszyscy posłowie na Sejm RP w lipcu 1996 r.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 roku (lipiec 1997 r.)

W analizie zostały omówione wyniki kontroli realizacji w 1996 r. dochodów i wydatków następujących państwowych funduszy celowych:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Pracy,
- Państwowy Fundusz Kombatantów,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
- Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych,
- Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Promocji Twórczości,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

- Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa,
- Fundusz Kościelny,
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- Fundusz Hipoteczny.

Informację otrzymali wszyscy posłowie na Sejm RP w lipcu 1997 r.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 roku (czerwiec 1998 r.)

W analizie zostały omówione wyniki kontroli realizacji w 1997 r. dochodów i wydatków następujących państwowych funduszy celowych:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Administracyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Pracy,
- Państwowy Fundusz Kombatantów,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
- Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych,
- Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Promocji Twórczości,
- Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa,
- Fundusz Kościelny,
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- Fundusz Hipoteczny.

Informację otrzymali wszyscy posłowie na Sejm RP w czerwcu 1998 r.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 roku (czerwiec 1999 r.)

W analizie zostały omówione wyniki kontroli realizacji w 1997 r. dochodów i wydatków następujących państwowych funduszy celowych:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Administracyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Fundusz Pracy,
- Państwowy Fundusz Kombatantów,

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,

- Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych,
- Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Promocji Twórczości,
- Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa,
- Fundusz Kościelny,
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- Fundusz Hipoteczny,
- Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich.

Informację otrzymali wszyscy posłowie na Sejm RP w czerwcu 1999 r.

2. KONTROLE FUNDUSZY I AGENCJI

Lp.	Nr ewid. Inf.	Kontrola	<u>Tytuł Informacji</u>	Data oraz komisje, do których wysłano Informację	<u>Ogólny cel kontroli</u>	Okres objęty kontrolą
1	2	3	4	5	6	7
1.	3/1996	1995021 A	Informacja o wynikach kontroli wykonywania postanowień Prawa Geodezyjnego i Kartograficznego oraz gospodarowania funduszem gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym	1996-01-30 - Sejm.Kom.Ustawodawcza Sejm.Kom.Zdrowia Dyrektor Biura Komisji Sejmowych Sen.Kom.Gospodarki Narodowej Sen.Kom.Nauki i Edukacji Narodowej	ocena realizacji postanowień ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz działań podejmowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz podmioty gospodarcze	1992.01 - 1994.12
2.	5/1996	1995023 A	Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1996-02-09 Sejm.Kom.Ustawodawcza Sejm.Kom.Zdrowia Sejm.Kom.Małych i Średnich Przedsiębiorstw	dokonanie oceny wykonania zadań ustawowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie realizacji zobowiązań i wiarytelności przejętych po byłym Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa oraz dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych	1994.01 - 1995.06
3.	12/1996	1995043 A	Informacja o wynikach kontroli wykonania wybranych zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem wykorzystania środków budżetowych	1996-04-19 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny realizacji wybranych zadań ustawowych Agencji oraz prawidłowości gospodarowania, głównie środkami budżetowymi. W szczególności oceniano realizację polityki interwencyjnej na rynku wewnętrznym i ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa	1994.10 - 1995.09

1	2	3	4	5	6	7
4.	20/1996	1995008 A	Informacja o wynikach kontroli prawidłowości funkcjonowania i rozliczeń Funduszu Rozwoju Eksportu	1996-05-09 Marszałek Sejmu	zbadanie realizacji ustaw o utworzeniu i zniesieniu Funduszu Rozwoju Eksportu pod względem legalności, gospodarności i celowości rozdysponowania środków Funduszu	1989.03 - 1995.12
5.	57/1996	1995400 B	Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań przez Agencję Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw Spółka z o.o.	1996-07-31 Sen.Kom.Praw Człowieka i Praworządności	ocena realizacji zadań przez Agencję w latach 1993-1995. W szczególności przedmiotem oceny miały być efekty finansowe działań podejmowanych przez nią dla wspierania rozwoju przedsiębiorstw	1993.01 - 1995.12
6.	66/1996		Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa (Informacja zbiorcza o wynikach kontroli NIK w latach 1991 - 1996)	1996-12-12 Marszałek Sejmu	próba pokazania - na podstawie wyników kontroli NIK - problematyki funduszy celowych o charakterze państwowym, zajmujących znaczące miejsce w systemie budżetowym państwa, mających charakter budżetów dodatkowych, istniejących obok budżetu państwa	1991.01 - 1996.12
7.	69/1996	1995051 A	Informacja o wynikach kontroli tworzenia agencji rozwoju regionalnego, ich działalności oraz zlecenia im zadań przez administrację rządową i gminy	1997-01-10 Marszałek Sejmu	zbadanie oraz ocena działalności organów administracji rządowej i gmin w zakresie tworzenia agencji rozwoju regionalnego i reprezentowania w nich interesów Skarbu Państwa lub gminy; zlecenia tym agencjom zadań z zakresu rozwoju regionalnego ...	1990.01 - 1995.12

1	2	3	4	5	6	7
8.	70/1996	1996039 P	Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków finansowych, a zwłaszcza Funduszu Pracy, zaangażowanych w Banku Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych SA	1997-01-07 Sejm.Kom.Zdrowia	ocena wykorzystania publicznych środków finansowych zaangażowanych w Banku Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA (BISE SA) dla wspierania przedsięwzięć gospodarczych zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy	1990.01 - 1995.12
9.	11/1997	1995041 A	Informacja o wynikach kontroli stanu prac nad realizacją ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji	1997-05-14 Marszałek Sejmu	Ocena działalności Ministra Przekształceń Własnościowych i podmiotów uczestniczących w realizacji ustawy o NFI, w szczególności stopnia jej wdrażania oraz przestrzegania zasad określonych ustawą przy tworzeniu i działaniu NFI, a także ocena sytuacji ekonomicznej spółek, których akcje/udziały zostały wniesione do NFI (tzw. spółek parterowych).	1992.01 - 1996.09
10.	28/1997	1996041 P	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania Funduszem Alimentacyjnym w latach 1994 - 1995 i I półroczu 1996 r.	1997-05-27 Sen. Kom. Ochrony Środowiska	ocena działalności ZUS w zakresie gospodarowania Funduszem Alimentacyjnym	1994.01 - 1996.06
11.	57/1997	1997007 S	Informacja o wynikach kontroli działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r.	1997-07-02 Komisja Samorz. Teryt. i Administr. Senatu	ocena organizacji i funkcjonowania w 1996 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w sferze kredytowania budownictwa lokali mieszkalnych na wynajem	1996.01 - 1996.12

1	2	3	4	5	6	7
12	73/1997	1997083 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	1997-07-31 Sejm. Kom. Skarbu Państwa, Uwłasz. i Prywat.	ocena wykonania planu finansowego CFGZGiK na rok 1996, określonego w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 87).	1996.01 - 1996.12
13	74/1997	1997084 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1997-07-31 Sen. Kom. Obrony Narodowej	ocena legalności, celowości i rzetelności działań, podejmowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dla zapewnienia realizacji planu finansowego na 1996 rok	1996.01 - 1996.12
14	90/1997	1996007 S	Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Hipotecznego oraz dysponowanie środkami pomocowymi, związanymi z obsługą tego Funduszu	1997-07-09 Marszałek Sejmu	ocena funkcjonowania i wykorzystania kredytów z Funduszu Hipotecznego oraz dysponowania środkami pomocowymi, związanymi z obsługą Funduszu,	1996.01 - 1996.12
15	118/1997	1997041 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Fundusz Promocji Twórczości	1997-07-23 Sen. Kom. Inicjatyw i Prac Ustawodawczych	ocena wykonania przez Fundusz Promocji Twórczości planu finansowego na 1996 r.	1996.01 - 1996.12

1	2	3	4	5	6	7
16	129/1997	1997106 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	1997-07-10 Sen. Kom. Obrony Narodowej 1997-07-31 Sen. Kom. Regulaminowa i Spraw Senatorsk.	dokonanie oceny realizacji dochodów i wydatków Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w stosunku do planu na rok 1996 i do wykonania w 1995 r., ze szczególnym uwzględnieniem należności i zobowiązań	1996.01 - 1996.12
17	135/1997	1997096 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	1997-07-23 Sen. Kom. Ochrony Środowiska	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	1996.01 - 1996.12
18	136/1997	1997097 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów (dział 86 rozdz.8693)	1997-07-23 Sen. Kom. Ochrony Środowiska	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w 1996 r. Plan ten wraz z wykonaniem stanowi załącznik nr 1 do informacji	1996.01 - 1996.12
19	137/1997	1997095 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania przez Krajowy Urząd Pracy planu finansowego Funduszu Pracy w 1996 r.	1997-07-23 Sen. Kom. Ochrony Środowiska	ocena wykonania planu finansowego Funduszu Pracy przez Krajowy Urząd Pracy (plan ten stanowi załącznik Nr 5 do ustawy budżetowej na 1996 r.).	1996.01 - 1996.12

1	2	3	4	5	6	7
20	139/1997	1997093 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Fundusz Alimentacyjny	1997-07-23 Sen. Kom. Ochrony Środowiska	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego (FA) przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dysponenta funduszu. Plan finansowy (FA) zawarty jest w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej na 1996 r.	1996.01 - 1996.12
21	147/1997	1997125 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	19-07-1997 Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu	dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 1996 , w części dotyczącej dochodów i wydatków PFRON	1996.01 - 1996.12
22	154/1997	1997104 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1996 r. przez Agencję Rynku Rolnego i części 39 budżetu Państwa	1997-07-31 Sen. Kom. Regulaminowa i Spraw Senatorsk.	dokonanie oceny realizacji planu finansowego Agencji w zakresie jej przychodów i rozchodów z uwzględnieniem wykonania zadań i prawidłowości wykorzystania środków, w tym środków budżetowych przewidzianych na dotacje oraz na wydatki majątkowe	1996.01 - 1996.12
23	217/1997	1996092 P	Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.	1997-12-30 Sejm. Kom. Samorz. Teryt. i Polit. Region.	ocena efektów działalności Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w latach 1995-1996 w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych na realizację zadań statutowych, ze szczególnym uwzględnieniem skuteczności pomocy udzielonej przez Agencję	1995.01 - 1996.12

1	2	3	4	5	6	7
24	225/1997	1996098 P	Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie zagospodarowania mienia Zasobu WRSP i nadzoru sprawowanego nad mieniem wydzierżawionym	1997-11-24 Sen.Kom.Regulaminowa i Spraw Senatorsk.	ustalenie stanu faktycznego i dokonanie na tej podstawie oceny działalności AWRSP	1992.01 - 1996.12
25	230/1997	1996043 P	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami Funduszu Pracy na poszczególne formy przeciwdziałania bezrobociu	1997-04-15 Komisja Samorz.Teryt.i Administr.Senatu 1997-04-15 Sen. Komisja Rodziny i Polit. Społecznej 1997-11-21 Sen.Kom.Ochrony Środowiska	ocena wydatkowania środków Funduszu Pracy oraz rzetelności planowania i dokumentowania wydatków, a ponadto ocena efektywności poszczególnych form przeciwdziałania bezrobociu, finansowanych z Funduszu	1995.01 - 1996.12
26	22/1998		Agencje rolne w świetle ustaleń NIK	1999-01-19 Sejm.Kom.Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejm.Kom.Finansów Publicznych Sejm.Kom.Przekształceń Własnościowych Sen.Kom.Rolnictwa i Rozwoju Wsi	celem tego opracowania jest uogólnienie wyników cząstkowych badań kontrolnych poszczególnych agencji przeprowadzonych w latach 1991-1997, w szczególności z punktu widzenia: adekwatności stosowanych form interwencji do ustawowych zadań agencji...	1991.01 - 1997.12

1	2	3	4	5	6	7
27	44/1998	1998084 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	ocena wykonania planu finansowego CFGZGiK na 1997 rok, określonego w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 106 ze zm.).	1997.01 - 1997.12
28	45/1998	1998085 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny działań, podejmowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dla zapewnienia realizacji planu finansowego na 1997 rok	1997.01 - 1997.12
29	88/1998	1997101 P	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 1996-1997	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny wykonania planu finansowego FGŚP oraz działalności organów administracji rządowej w zakresie gospodarowania środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 1996-1997	1996.01 - 1997.12
30	99/1998	1998093 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania przez Krajowy Urząd Pracy planu finansowego Funduszu Pracy w 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pracy w 1997 r. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności	1997.01 - 1997.12

1	2	3	4	5	6	7
31	102/1998	1998089 P	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Kombatantów w latach 1996-1997, część 42, dział 86, rdz. 8693	15-06-1998 Marszałek Sejmu	ocena wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów (PFK), a także ocena działalności organów administracji rządowej w zakresie gospodarowania środkami PFK oraz organizacji i instytucji w zakresie wydatkowania otrzymanych dotacji	1996.01 - 1997.12
32	122/1998	1998126 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny wykonania budżetu w 1997 r. , w części dotyczącej dochodów i wydatków PFRON. Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.	1997.01 - 1997.12
33	132/1998	1998102 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w 1997 roku	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny realizacji dochodów i wydatków Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w stosunku do planu na rok 1997 i do wykonania w 1996 r., ze szczególnym uwzględnieniem należności i zobowiązań	1997.01 - 1997.12
34	136/1998	1998095 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w 1997 r. Kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności	1997.01 - 1997.12

1	2	3	4	5	6	7
35	137/1998	1998095 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego za 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego (FA). Kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności	1997.01 - 1997.12
36	145/1998	1998039 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości w 1997 r.	15-06-1998 Marszałek Sejmu	ocena wykonania przez Fundusz Promocji Twórczości planu finansowego na 1997 r.	1997.01 - 1997.12
37	188/1998	1997209 P	Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego ze szczególnym uwzględnieniem interwencyjnego skupu zbóż ze zbiorów 1997 roku	1998-09-04 Sejm.Kom.Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejm.Kom.Odpowiedzialności Konstytucyjne Sen.Kom.Rolnictwa i Rozwoju Wsi	ocena prawidłowości wykonywania zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego, w tym ujętych w programie działań interwencyjnych, z uwzględnieniem zakupu zbóż z importu oraz ze zbiorów 1997 roku	1997.01 - 1997.12
38	210/1998	1998164 P	Informacja o wynikach kontroli finansowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych likwidacji barier architektonicznych w latach 1995-1998 (I półrocze)	1999-01-19 Sejm.Kom.Zdrowia Sejm.Kom.Odpowiedzialności Konstytucyjne Sen.Kom.Zdrowia, Kultury Fizyc. i Sportu Sejm. Kom.do Spraw Kontroli Państwowej	dokonanie oceny finansowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych likwidacji barier architektonicznych, prawidłowości przyznawania, wydatkowania i rozliczania środków na realizację tych zadań	1995.01 - 1998.06

1	2	3	4	5	6	7
39	13/1999	1998123 P	Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1999-03-25 Sejm.Kom.Odpowiedzialność i Konstytucyjne Sejm.Kom.Polityki Społecznej Sejm. Kom.do Spraw Kontroli Państwowej	ocena wykorzystania zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej	1995.01 - 1998.06
40	28/1999	1997076 P	Informacja o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.	1999-04-19 Sejm. Kom.do Spraw Kontroli Państwowej Sejm. Kom. Obrony Narodowej	ocena realizacji przez Agencję zadań określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej	1996.01 - 1997.12
41	52/1999	1998275 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1998 r. Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.	1999-06-17 Sejm.Kom.Odpowiedzialność i Konstytucyjne Sejm. Kom.do Spraw Kontroli Państwowej Sejm.Kom.Polityki Przestrz i Budowl. Sejm.Kom.Finansów Publicznych	ocena wykonania planu finansowego CFGZGiK na 1998 rok, określonego w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r.	1998.01 - 1998.12

42	53/1999	1998276 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1998 r. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1999-06-17 Sejm.Kom.Odpowiedzialność i Konstytucyjne Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej Sejm. Kom. Ochr. Środow, Zas. Nat. i Leśnictwa Sejm.Kom.Finansów Publicznych	dokonanie oceny wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w 1998 r. ujętego w Załączniku Nr 5 ustawy budżetowej na 1998 r.	1998.01 - 1998.12
----	---------	--------------	---	---	---	----------------------

1	2	3	4	5	6	7
43	67/1999	1998282 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1998 r. Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	1999-06-15 Sejm.Kom.Odpowiedzialności Konstytucyjne Sejm.Kom.Polityki Społecznej Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej Sejm.Kom.Finansów Publicznych	dokonanie oceny wykonania planu finansowego FGŚP oraz działalności organów administracji rządowej w zakresie gospodarowania w 1998 r. środkami tego Funduszu, a także oceny realizacji przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych	1998.01 - 1998.12
44	70/1999	1998114 P	Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Prywatyzacji	1999-05-27 Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej Sejm. Kom. Skarbu Pańs. Uwłasz. i Pryw.	dokonanie oceny funkcjonowania Agencji w zakresie jej organizacji, działalności prywatyzacyjnej i finansowej oraz sprawowania nadzoru przez Ministra Skarbu Państwa (Ministra SP)	1996.01 - 1998.12
45	114/1999	1998285 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 1998 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1999-06-15 Sejm. Kom. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejm.Kom.Finansów Publicznych Sejm. Kom. Odpowiedzialności Konstytucyjne Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej	dokonanie oceny realizacji planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 1998 r. w zakresie jej przychodów i rozchodów z uwzględnieniem wykonania zadań i prawidłowości wykorzystania środków, w tym środków budżetowych	1998.01 - 1998.12
46	115/1999	1998286 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 1998 r.	1999-06-15 Sejm.Kom.Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejm.Kom.Finansów Publicznych Sejm. Kom. Odpowiedzialności Konstytucyjne Sejm. Kom. do Spraw Kontroli	dokonanie oceny realizacji planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w zakresie przychodów i wydatków z uwzględnieniem wykonania zadań statutowych i prawidłowości wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na te zadania	1998.01 - 1998.12

				Państwowej		
--	--	--	--	------------	--	--

1	2	3	4	5	6	7
47	116/1999	1998287 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego centralnego i niektórych terenowych funduszy ochrony gruntów rolnych w 1998 r.	1999-06-15 Sejm. Kom. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejm. Kom. Finansów Publicznych Sejm. Kom. Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej	dokonanie oceny realizacji dochodów i wydatków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (centralnego i terenowych) w stosunku do planu na 1998 r. i wykonania w 1997 r., ze szczególnym uwzględnieniem należności i zobowiązań	1998.01 - 1998.12
48	161/1999	1998294 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1998 r.	1999-06-17 Sejm. Kom. Finansów Publicznych Sejm. Kom. Polityki Społecznej Sejm. Kom. Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej	dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na 1998 r., w części dotyczącej dochodów i wydatków PFRON. Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności	1998.01 - 1998.12
49	165/1999	1998248 P	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości w 1998 r.	1999-06-15 Sejm. Kom. Finansów Publicznych Sejm. Kom. Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejm. Kom. Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejm. Kom. do Spraw Kontroli Państwowej	dokonanie oceny wykonania przez Fundusz Promocji Twórczości planu finansowego na 1998 r.	1998.01 - 1998.12

Poza badaniami poświęconymi w całości określonym funduszom lub agencjom, NIK co roku prowadzi dziesiątki kontroli, w czasie których, przy okazji badania innych tematów, dokonywana jest częściowa analiza różnych aspektów działalności państwowych funduszy celowych lub agencji. W latach 1996-1999 były to w szczególności kontrole, w których wyniku przedstawione zostały Sejmowi następujące informacje:

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 56 – Polska Agencja Prasowa w 1996 r., czerwiec 1997;
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1996 r. w części 19 – Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, lipiec 1997;
3. Informacja o wynikach kontroli działalności inwestycyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, lipiec 1997;
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1996 r. – realizacja planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – Krajowy Urząd Pracy, lipiec 1997;
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1996 r. w części 46 – Krajowy Urząd Pracy, lipiec 1997;
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1996 r. – Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, lipiec 1997;
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1996 r. – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, lipiec 1997;
8. Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie ochrony środowiska, sierpień 1997;
9. Informacja o wynikach kontroli efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, luty 1998;
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r. – Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, kwiecień 1998;
11. Informacja o wynikach kontroli przyznawania i wykorzystywania dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego, kwiecień 1998 r.;

12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 46 – Krajowy Urząd Pracy w 1997 r., maj 1998;
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r. część 19 – Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz wykonania planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego w 1997 r., maj 1998;
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r. w części 55 oraz planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego w 1997 r. przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, maj 1998;
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r. w części 56 – Polska Agencja Prasowa, maj 1998;
16. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce, czerwiec 1998 r.;
17. Informacja o wynikach kontroli realizacji programów rozwoju telekomunikacji na wsi, sierpień 1998;
18. Informacja o wynikach kontroli doraźnej stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r., wrzesień 1998;
19. Informacja o wynikach kontroli efektywności i wykorzystania przez podmioty gospodarcze pomocy ze środków budżetowych EFSAL, wrzesień 1998 r.;
20. Informacja o wynikach kontroli działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie prewencji rentowej, październik 1998;
21. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze, listopad 1998;
22. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE, listopad 1998;
23. Informacja o wynikach kontroli usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. na terenie Dolnego Śląska, styczeń 1999;
24. Informacja o wynikach kontroli realizacji programu zwiększania lesistości Polski, marzec 1999;
25. Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Prywatyzacji, kwiecień 1999;
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 58 Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego w 1998 r., maj 1999;

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 46 (Krajowy Urząd Pracy) oraz planu finansowego Funduszu Pracy w 1998 r., maj 1999;
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. w cz. 42 (Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych) oraz wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów, maj 1999.

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

ZAŁĄCZNIK 2

ZESTAWIENIA PORÓWNAWCZE DOCHODÓW I WYDATKÓW
BUDŻETU PAŃSTWA I FUNDUSZY CELOWYCH

1. Fundusze celowe w rządowych bilansach finansów sektora publicznego w latach 1993-1998
2. Dochody sektora publicznego w 1998 r.
3. Relacje dochodów poszczególnych segmentów sektora publicznego do PKB w 1998 r.
4. Wydatki sektora publicznego w 1998 r.
5. Relacje wydatków poszczególnych segmentów sektora publicznego do PKB w 1998 r.
6. Dochody i wydatki budżetu państwa i 15 funduszy celowych w 1998 r.

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

FUNDUSZE CELOWE W RZĄDOWYCH BILANSACH FINANSÓW
SEKTORA PUBLICZNEGO W LATACH 1993-1998

Według danych, dotyczących bilansu finansów sektora publicznego (obejmującego dochody i wydatki budżetu państwa, budżetów gmin, funduszy celowych obejmowanych ustawami budżetowymi oraz państwowej i gminnej gospodarki pozabudżetowej), przedstawianych przez Radę Ministrów w uzasadnieniach do ustaw budżetowych kolejnych lat:

1. **Udział dochodów funduszy celowych** (obejmowanych ustawami budżetowymi) w łącznych dochodach wszystkich segmentów sektora publicznego (100%) wynosił:

- 23,9% w 1993 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 63,8%),
- 21,5% w 1994 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 63%),
- 23,5% w 1995 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 62%),
- 24,2% w 1996 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 58,9%),
- 24,7% w 1997 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 56,5%),
- 25,9% w 1998 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 55,6%).

W relacjach dochodów poszczególnych segmentów sektora publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) po wyeliminowaniu wewnętrznych transferów między sektorami – **udział dochodów funduszy celowych** (obejmowanych ustawami budżetowymi) wynosił:

- 10,9% PKB w 1993 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 29,0% PKB),
- 10,3% PKB w 1994 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 30,1% PKB),
- 11,5% PKB w 1995 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 30,2% PKB),
- 11,3% PKB w 1996 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 27,6% PKB),
- 10,5% PKB w 1997 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 24,1% PKB),
- 10,7% PKB w 1998 r. (dochody budżetu państwa stanowiły 23,0% PKB).

2. **Udział wydatków funduszy celowych** (obejmowanych ustawami budżetowymi) w łącznych wydatkach wszystkich segmentów sektora publicznego (100%) wynosił:

- 42,1% w 1993 r. (wydatki budżetu państwa 43,2%),
- 41,4% w 1994 r. (wydatki budżetu państwa 41,2%),
- 38,7% w 1995 r. (wydatki budżetu państwa 44,6%),
- 38,6% w 1996 r. (wydatki budżetu państwa 41,6%),
- 39,0% w 1997 r. (wydatki budżetu państwa 39,1%),
- 38,6% w 1998 r. (wydatki budżetu państwa 39,1%).

W realizacji wydatków poszczególnych segmentów sektora publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) – po wyeliminowaniu wewnętrznych transferów – **udział wydatków funduszy celowych** (obejmowanych ustawami budżetowymi) wynosił:

- 20,4% PKB w 1993 r. (bezpośrednio z budżetu państwa 20,9% PKB),
- 21,2% PKB w 1994 r. (bezpośrednio z budżetu państwa 21,1% PKB),
- 19,9% PKB w 1995 r. (bezpośrednio z budżetu państwa 22,9% PKB),

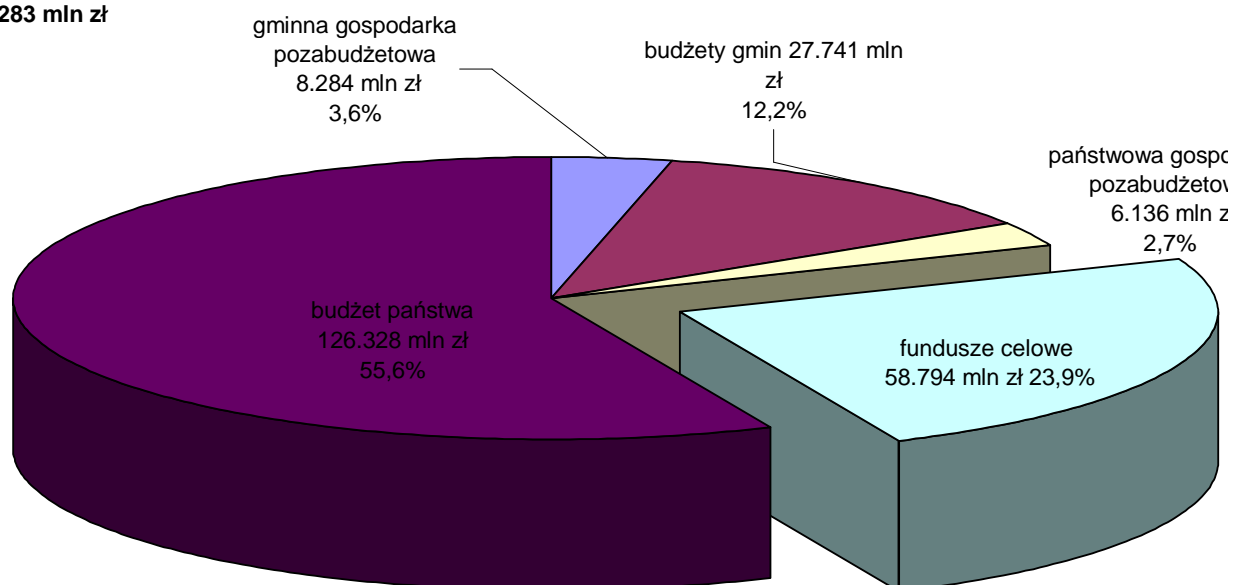
Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez fundusze i agencje władz publicznych

- 19,2% PKB w 1996 r. (bezpośrednio z budżetu państwa 20,6% PKB),
- 17,7% PKB w 1997 r. (bezpośrednio z budżetu państwa 17,8% PKB),
- 16,9% PKB w 1998 r. (bezpośrednio z budżetu państwa 17,1% PKB).

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez fundusze i agencje władz publicznych

Dochody sektora publicznego w 1998 r.
(po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora publicznego)

100% = 227.283 mln zł



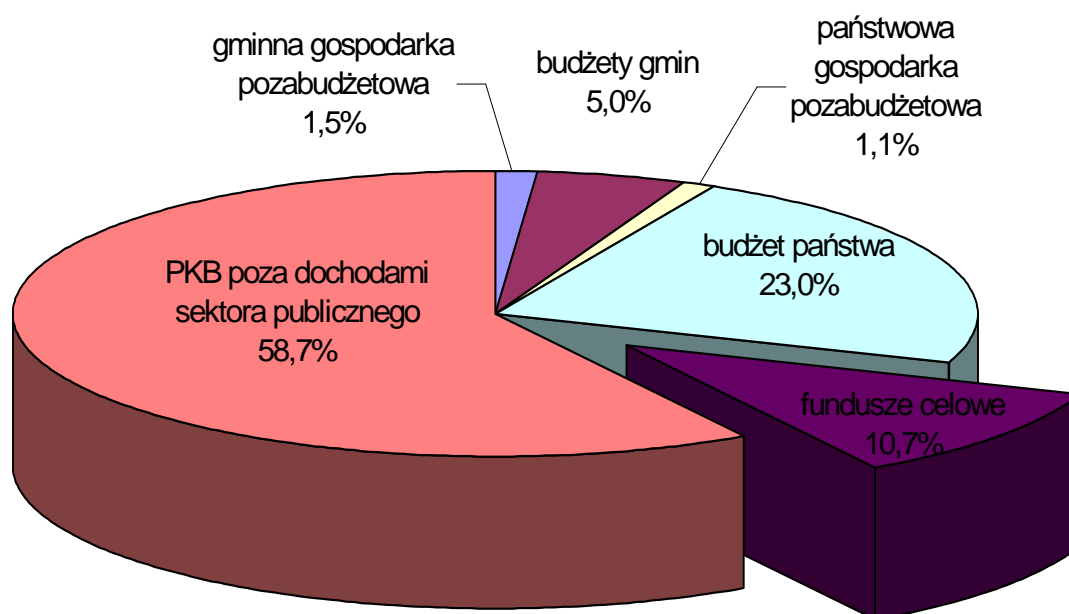
Źródło: bilans finansów sektora publicznego w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01.1998 do 31.12.1998

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

Relacje dochodów poszczególnych segmentów sektora publicznego do PKB w 1998 r.

(po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora publicznego)

Dochody sektora publicznego = 41,3 %

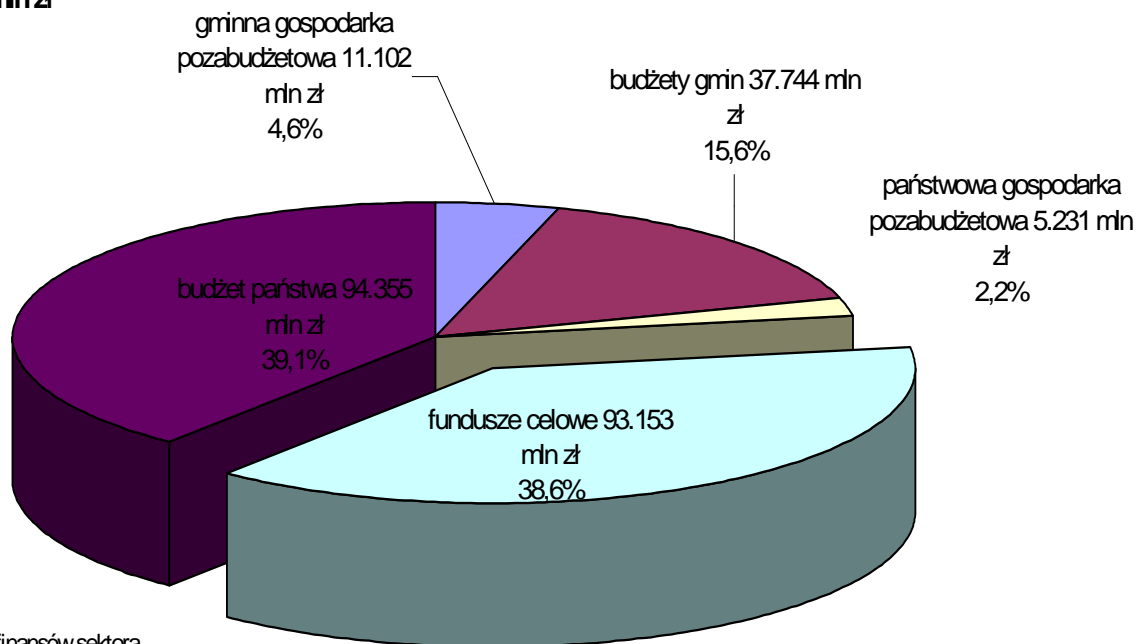


Źródło: bilans finansów sektora publicznego w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01.1998 do 31.12.1998

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

Wydatki sektora publicznego w 1998 r.
(po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora publicznego)

100% = 241.585 mln zł

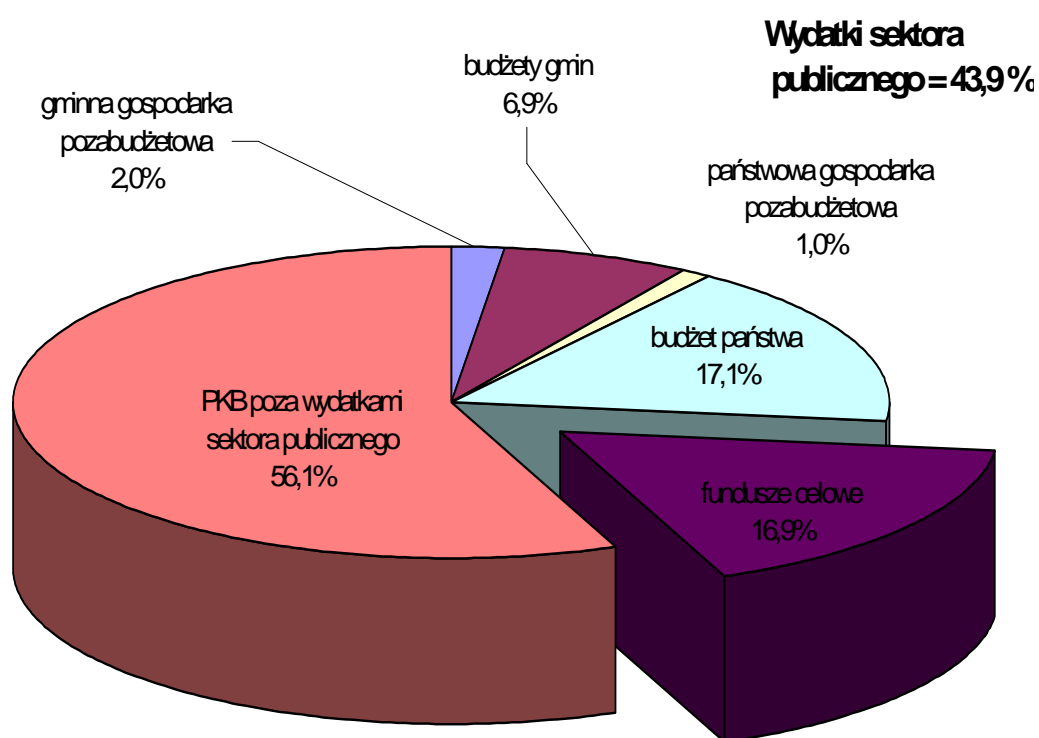


Źródło: bilans finansów sektora publicznego w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01.1998 do 31.12.1998

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

Relacje wydatków poszczególnych segmentów sektora publicznego do PKB w 1998 r.

(po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora publicznego)



Źródło: bilans finansów sektora publicznego w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01.1998 do 31.12.1998

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK
dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych
I. Uwagi ogólne w sprawie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych poprzez fundusze i agencje władz publicznych

Dochody i wydatki budżetu państwa i 15 funduszy celowych w 1998 r.
(w mln zł.)

