NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

A N A L I Z A
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 1998 ROKU

TOM I

WARSZAWA CZERWIEC 1999 ROK

S P I S T R E Ś C I

str.

WSTĘP 9

CZĘŚĆ PIERWSZA - Analiza wykonania budżetu państwa w 1998 r. 13

I. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH 15

1. Produkt krajowy brutto 17
2. Ceny 21
3. Pieniądz, stopa procentowa, kurs walutowy 24
4. Bilans płatniczy 26
5. Zatrudnienie, wynagrodzenia, świadczenia społeczne 28
6. Wyniki finansowe przedsiębiorstw 30

II. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA **33**

1. Dochody budżetu państwa **39**

1.1. Dochody podatkowe 55

1.1.1 Podatki pośrednie 58

1.1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych 67

1.1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych 69

1.1.4. Podatki zniesione 71

1.2. Dochody niepodatkowe 72

1.2.1. Dywidendy 74

1.2.2. Wpłaty z zysku NBP 78

1.2.3. Dochody z ceł 81

str.

1.2.4. Dochody jednostek budżetowych 83
1.2.5. Wpłaty gmin 99
1.2.6. Pozostałe dochody niepodatkowe 100
1.3. Dochody zagraniczne 102

2. Wydatki budżetu państwa 103

2.1. Wydatki budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych 112
2.2. Wydatki budżetu państwa według działów 115
2.3. Wydatki budżetu państwa według części 124
2.3.1. Wydatki na integrację z Unią Europejską 136
2.3.2. Wydatki, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 137
2.3.3. Środki na rachunku finansowania inwestycji państwowych jednostek budżetowych 144
2.3.4. Wykorzystanie środków z rezerw celowych i rezerwy ogólnej 147
2.4. Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych 155
2.5. Wydatki na inwestycje centralne 166
2.6. Dotacje dla jednostek niepaństwowych na realizowane przez te jednostki zadania państwowe 181
2.7. Dotacje dla gmin 190
2.8. Dotacje przedmiotowe 211
2.9. Dotacje podmiotowe i inne dotacje do zadań gospodarczych 222
2.10. Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych 241
2.11. Wydatki na ubezpieczenia społeczne 243
2.12. Wydatki na usuwanie skutków powodzi 250
2.13. Wydatki na modernizację sił zbrojnych 263
2.14. Dotacje dla rolnictwa 268

str.

3. Niedobór budżetu państwa i źródła jego finansowania 282

3.1. Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru 284

3.2. Saldo pierwotne budżetu państwa 293

4. Dług Skarbu Państwa oraz zobowiązania z tytułu gwarancji i poręczeń 294

4.1. Zobowiązania krajowe Skarbu Państwa 295

4.2. Zobowiązania zagraniczne Skarbu Państwa 304

5. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej 311

III. WYKONANIE BUDŻETÓW WOJEWODÓW 329

1. Dochody 329

2. Wydatki 350

IV. PAŃSTWOWA GOSPODARKA POZABUDŻETOWA 399

1. Zakłady budżetowe 401

2. Gospodarstwa pomocnicze 402

3. Środki specjalne 410

V. PAŃSTWOWE FUNDUSZE CELOWE 415

VI. POWIĄZANIA FINANSÓW GMIN Z BUDŻETEM PAŃSTWA 439

VII. PODSUMOWANIE I WNIOSKI 461

str.

CZĘŚĆ DRUGA - Analiza wykonania założeń polityki pieniężnej w 1998 roku **519**

I. UWARUNKOWANIA I CELE POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 1998 R. **521**

II. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO **523**

III. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI ANALIZY **527**

1. Cel inflacyjny 527
2. Podaż pieniądza 530
3. Nadpłynność w sektorze bankowym 532
4. Stopy procentowe 533
5. Polityka kursowa 537
6. Operacje otwartego rynku 541
7. Rezerwy obowiązkowe 543
8. Refinansowanie banków 546
9. Stymulowanie wzrostu stopy oszczędności krajowych 547
10. Inne ustalenia kontroli 549

IV. PODSUMOWANIE I WNIOSKI **553**

WSTĘP

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], przedkłada „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 r.".

Kontrolę wykonania budżetu państwa za 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli rozpoczęła w listopadzie 1998 r. i zakończyła w I półroczu 1999 r. Badaniami objęto ministerstwa i urzędy centralne, Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Państwową Inspekcję Pracy, byłe urzędy wojewódzkie, wybrane samorządowe kolegia odwoławcze i regionalne izby obrachunkowe, a także pozostałych głównych dysponentów części budżetowych. Kontrolą objęto również Narodowy Bank Polski. Zbadano także wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych i realizację wybranych inwestycji centralnych. Podmiotowy zakres kontroli obejmował dodatkowo gospodarstwa pomocnicze przy ministerstwach, urzędach centralnych i byłych urzędach wojewódzkich, gminy w zakresie wykorzystania dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych i własnych gmin oraz w zakresie finansowania oświaty, kuratoria oświaty i szkoły, podmioty korzystające z dotacji dla górnictwa, podmioty korzystające z dotacji do autobusowych przewozów pasażerskich, podmioty, którym przyznane zostały środki finansowe z rezerwy ogólnej, rezerw celowych i rezerw w budżetach wojewodów. Łącznie objęto kontrolą 641 jednostek.

---

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483.
2 Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

Analiza wykonania budżetu państwa w 1998 r. opracowana została przede wszystkim na podstawie wyników, przeprowadzonej przez departamenty i delegatury NIK, kontroli budżetowej. Wykorzystano także ustalenia innych kontroli szczegółowych, przeprowadzonych przez NIK w 1998 r. i I półroczu 1999 r., a zwłaszcza w zakresie:

- organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów,
- realizacji przez urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali,
- prawidłowości zlecania i realizacji przez jednostki niepaństwowe zadań państwowych w dziedzinie oświaty i wychowania oraz kultury i sztuki zleconych przez organy administracji rządowej w latach 1997-1998,
- wykorzystania dotacji budżetowych do produkcji i pozysku nawozów wapniowych ze źródeł krajowych,
- działalności izb skarbowych w latach 1996-1998 (I półrocze),
- działalności administracji celnej w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych, z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem i wyprowadzanych ze składów celnych.

Korzystano również ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 1998 r., a także materiałów sprawozdawczych i analitycznych Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Głównego Urzędu Statystycznego i Rządowego Centrum Studiów Strategicznych.

W analizie wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli oceniła przede wszystkim zgodność z ustawą budżetową na 1998 r., przepisami obowiązującej w 1998 r. ustawy - Prawo budżetowe i innymi przepisami regulującymi zasady gospodarowania środkami budżetowymi. W toku kontroli badano również stosowanie

ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r.[3] oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[4].

Kontrola wykonania budżetu przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

W niniejszym dokumencie przedstawiono wykonanie założeń makroekonomicznych przyjętych do opracowania budżetu państwa, omówiono dochody i wydatki budżetu państwa w 1998 r., niedobór budżetu państwa i źródła jego finansowania, dług publiczny i koszty jego obsługi, realizację planów finansowych przez państwową gospodarkę pozabudżetową i państwowe fundusze celowe oraz powiązania budżetów gmin z budżetem państwa. Na zakończenie dokonano oceny wykonania budżetu państwa w 1998 r. ze wskazaniem wniosków. Wykonanie dochodów i wydatków odniesiono do kwot określonych przez Parlament w ustawie budżetowej oraz w stosunku do planu po zmianach, a także do wielkości w 1997 r., ze wskazaniem zmian o charakterze strukturalnym. Dokonując analizy uwzględniono założenia polityki społeczno-gospodarczej na 1998 r.

W 1998 r. założenia polityki pieniężnej były uchwalane i realizowane w nowych ramach instytucjonalnych.

Do 1997 r. założenia tej polityki uchwalał Sejm RP. Projekt założeń przedkładał Sejmowi Narodowy Bank Polski. W uchwałach w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej Sejm nakładał obowiązki z zakresu polityki monetarnej na NBP i Rząd.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej przyznane zostało Narodowemu Bankowi Polskiemu. Do ustalania założeń upoważniony został nowo powołany organ NBP - Rada Polityki Pieniężnej.

---

[3] Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

[4] Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

W dniu 22 kwietnia 1998 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 1998[5].

W postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, jak i w przedstawianej „Analizie wykonania założeń ...” dokonano oceny zgodności realizowanej przez bank centralny polityki monetarnej z powyższą uchwałą Rady Polityki Pieniężnej. Oprócz oceny „Analiza ...” zawiera także charakterystykę uwarunkowań mających istotny wpływ na realizację podstawowych celów polityki monetarnej, syntetyczną ocenę wykonania założeń oraz wynikające z kontroli i analizy wnioski.

Kontrola wykonania założeń została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w I półroczu 1999 r. w Narodowym Banku Polskim. W tym okresie zbadano także realizację przez Ministra Finansów zadań z zakresu polityki gospodarczej, mających bezpośredni wpływ na wykonanie założeń uchwalonych przez RPP.

Przy sporządzaniu „Analizy ...” wykorzystano dodatkowo materiały sprawozdawcze i analityczne Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, a także opinie i ekspertyzy naukowe.

W tomie II „Analizy ...” przedstawiono syntezę wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz w państwowych funduszach celowych.

Najwyższa Izba Kontroli, oprócz „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 roku”, przedłożyła jednocześnie Sejmowi odrębne informacje o: wykonaniu budżetu w poszczególnych częściach (łącznie z budżetami byłych wojewodów), realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych oraz realizacji inwestycji centralnych.

---

[5] M.P. Nr 14, poz. 213.

CZĘŚĆ PIERWSZA

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA
W 1998 ROKU

I. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH

Z uzasadnienia do ustawy budżetowej na 1998 r.[6] wynika, że za nadrzędny cel polityki gospodarczej w 1998 r. uznano utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Służyć temu miała realizacja celów makroekonomicznych: ograniczenie inflacji, zmniejszenie bezrobocia, poprawa relacji między eksportem a importem oraz ograniczenie relacji długu publicznego do PKB.

Szczególny nacisk położono na:

- utrzymanie wysokiego tempa inwestowania, restrukturyzacji i przebudowy technologicznej,
- usuwanie skutków powodzi poprzez konsekwentną realizację Narodowego Programu Odbudowy i Modernizacji,
- wzrost eksportu,
- obniżenie inflacji,
- ograniczenie bezrobocia, przede wszystkim przez tworzenie nowych miejsc pracy,
- poprawę funkcjonowania infrastruktury gospodarczej, w tym telekomunikacji i poczty oraz poprawę stanu sieci dróg publicznych i kolejowych,
- kontynuację przebudowy systemu obronnego państwa.

Przekształcenia w systemie regulacyjnym miały koncentrować się na:

- stosowaniu wobec gmin dotkniętych powodzią, rozwiązań mających na celu likwidację jej skutków,
- reformie systemu zabezpieczenia społecznego i świadczeń zdrowotnych,
- poprawie funkcjonowania rynku kapitałowego i sektora finansowego,
- kontynuowaniu procesu prywatyzacji,
- wspomaganiu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
- kontynuowaniu procesu reformy systemu regulacyjnego w sektorze pocztowym i telekomunikacyjnym,

[6] Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 1998, Minister Finansów, Warszawa, październik 1997 r.

- tworzenie zachęt do oszczędzania i inwestycji, w tym w zakresie budownictwa mieszkaniowego,
- wprowadzeniu do systemu regulacyjnego stałych mechanizmów wspomagających usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Realizację podstawowych założeń makroekonomicznych przedstawiono w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Jedn. miary	1997 r.	1998 r.	
			założenia	wykonanie
1	2	3	4	5
PKB w cenach bieżących	mln zł	469.372,1	511.100	550.405,6
Dynamika PKB (ceny stałe)	%	106,8	105,6	104,8
Dynamika produkcji sprzedanej przemysłu	%	111,5	108,8	104,7
Dynamika produkcji budowlano-montażowej	%	117,1	109,2	109,0
Dynamika globalnej produkcji rolniczej	%	99,8	101,5	106,6
Handel zagraniczny:				
- dynamika eksportu	%	113,7	112,0	109,4
- dynamika importu	%	122,0	114,8	114,6
Dynamika spożycia ogółem	%	106,1	104,2	104,2
Dynamika spożycia indywidualnego	%	106,9	105,0	104,9
Dynamika nakładów brutto na środki trwałe	%	121,7	117,0	114,5
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	114,9	111,0	111,8
Dynamika cen produkcji sprzedanej w przemyśle	%	112,2	108,4	107,3
Dynamika podaży pieniądza	%	114,1	108,2	115,2
Stopa procentowa kredytu lombardowego na koniec roku	%	27,0	23,0	18,25
Rynkowy kurs dolara amerykańskiego	zł	3,26	3,77	3,49
Saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego	mln dolarów USA	- 4.268	- 8.485	- 6.810
Stopa bezrobocia w grudniu	%	10,3	10,1	10,4
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	1.066	1.195	1.240
Przeciętna emerytura i renta pracownicza brutto	zł	643	729	733
Przeciętna emerytura i renta rolnicza brutto	zł	444	498	507
Wskaźnik rentowności obrotu brutto	%	3,6	3,1	2,0
Wskaźnik rentowności obrotu netto	%	1,8	1,6	0,6
Budżet państwa w relacji do PKB:				
- dochody	%	24,1	24,8	23,0
- wydatki	%	26,8	27,7	25,4
- deficyt	%	2,6	2,9	2,4
- zobowiązania ogółem	%	51,7	49,4	46,7

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 1998 r., Warszawa, październik 1997 r.; Biuletyn Statystyczny GUS; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 1998 r., Rada Ministrów, maj 1999 r.

1. Produkt krajowy brutto

Wzrost produktu krajowego brutto w cenach stałych w 1998 r. założono na 5,6%, uwzględniając wzrost (w ujęciu realnym): produkcji sprzedanej przemysłu o 8,8%, produkcji budowlano-montażowej o 9,2% i produkcji rolniczej o 1,5%.

Przyjęto, że podstawowym czynnikiem kreującym wzrost gospodarczy w 1998 r. będzie nadal popyt krajowy, przy realnym wzroście spożycia o 4,2%, w tym indywidualnego o 5,0%. Nakłady brutto na środki trwałe miały wzrosnąć o 17,0%.

Konsekwencją wyższego wzrostu popytu krajowego niż produktu krajowego brutto miało być dalsze zwiększenie ujemnego salda w obrotach handlu zagranicznego. Import w 1998 r. w cenach stałych miał wzrosnąć o 14,8% przy wzroście eksportu o 12,0%.

W 1998 r. nastąpiło większe niż planowano wyhamowanie tempa wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto wzrósł realnie o 4,8%, wobec 6,8% w 1997 r., a dynamika PKB była najniższa w ciągu ostatnich 5 lat[7]. Wzrost produktu krajowego brutto w 1998 r. był o 0,8 punkta procentowego niższy od przyjętych założeń. W ciągu roku dynamika PKB stale zmniejszała się. W kolejnych kwartałach 1998 r. wynosiła: I kw. - 106,4%, II kw. - 105,3%, III kw. - 104,9 i IV kw. - 102,9%. Na obniżenie rocznego tempa wzrostu wpłynęły w decydującym stopniu wyniki IV kwartału 1998 r.

Zmniejszenie dynamiki PKB w 1998 r. było wynikiem znacznie wolniejszego niż w 1997 r. wzrostu wartości dodanej brutto w przemyśle i słabszego jej wzrostu w budownictwie. Wartość dodana brutto w 1998 r. wzrosła w przemyśle o 4,2%, wobec 10,3% w 1997 r., a w budownictwie o 10,3%, wobec 13,6% w 1997 r. Wzrost wartości dodanej w sekcjach usług rynkowych w 1998 r. wyniósł 4,6% i był nieco wyższy niż w 1997 r. (4,4%).

W 1998 r. uległa znacznemu osłabieniu dynamika produkcji sprzedanej przemysłu. Produkcja sprzedana przemysłu ogółem wzrosła tylko o 4,7%, wobec 11,5% w 1997 r. Wzrost ten był o 4,1 punkta procentowego niższy od przyjętych

[7] Z krajów grupy CEFTA wyższy niż w Polsce wzrost PKB wystąpił tylko na Węgrzech (5,5%). W Słowacji wzrost wyniósł 4,4%, a w Rumunii i w Czechach poziom PKB obniżył się.

założeń. Wolniejsze tempo wzrostu produkcji wynikało z obniżenia zarówno tempa wzrostu popytu krajowego, a przede wszystkim popytu zagranicznego, szczególnie w II półroczu. W kolejnych trzech kwartałach 1998 r. dynamika produkcji zmniejszała się, a w czwartym kwartale wystąpił jej spadek. W przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 5 osób produkcja sprzedana w 1998 r. wzrosła o 4,8%, z tego w sektorze prywatnym o 15,0%, a w sektorze publicznym uległa obniżeniu o 12,5%. W porównaniu do 1997 r. zwiększył się udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej przemysłu w tych przedsiębiorstwach z 61,7% do 67,7%.

W 1998 r. dwukrotnie niższe niż w 1997 r. było tempo wzrostu produkcji w przemyśle przetwórczym, gdzie produkcja sprzedana wzrosła o 6,7%. W działalności związanej z zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz i wodę produkcja zwiększyła się o 0,9%, wobec 2,6% w 1997 r. W górnictwie i kopalnictwie produkcja sprzedana obniżyła się o 13,0%, a więc spadek sprzedaży był większy niż w 1997 r. (1,3%). W strukturze produkcji sprzedanej przemysłu wzrósł udział przemysłu przetwórczego, obniżył się udział górnictwa i kopalnictwa a udział sekcji zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę nie zmienił się. Największy wzrost produkcji sprzedanej wystąpił w działach: produkcja wyrobów z metali (bez maszyn i urządzeń) o 22,7%, produkcja sprzętu i aparatury radiowej, telewizyjnej i komunikacyjnej (o 21,0%), działalność wydawnicza i poligraficzna (o 19,6%), produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep (o 18,3%), produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (o 17,7%). Największy spadek produkcji dotyczył działów: obróbka skóry i produkcja wyrobów ze skóry (o 16,3%), górnictwo węgla kamiennego i brunatnego (o 15,0%), produkcja koksu, przetworów ropy naftowej i pochodnych (o 13,0%).

W 1998 r. wystąpiło również znaczne osłabienie dynamiki produkcji budowlano-montażowej. Wyhamowanie tempa wzrostu produkcji budowlano-montażowej było jednak mniejsze niż w przypadku produkcji sprzedanej przemysłu. Produkcja budowlano-montażowa wzrosła o ok. 9,0%, wobec 17,1% w 1997 r. W stosunku do założeń wzrost ten był niższy o 0,2 punkta procentowego. Wzrost produkcji odnotowano w sektorze prywatnym. W sektorze publicznym produkcja budowlano-montażowa obniżyła się. Udział sektora prywatnego w produkcji

budowlano-montażowej w 1998 r. zwiększył się do 93,7%. W jednostkach zatrudniających powyżej 5 osób produkcja budowlano-montażowa wzrosła o 11,6%, wobec 19,4% w 1997 r. W strukturze produkcji budowlano-montażowej zwiększył się udział robót związanych z realizacją budynków produkcyjnych i usługowych oraz budową dróg kołowych i obiektów mostowych, natomiast obniżył się udział robót związanych z realizacją budowli inżynierskich wodnych oraz linii i sieci elektroenergetycznych, elektrycznych i telekomunikacyjnych. Duże i średnie przedsiębiorstwa wykonywały ponad 29% robót budowlano-montażowych w ramach zamówień publicznych. W 1998 r. oddano do użytku 75,3 tys. mieszkań, co w porównaniu do 1997 r. oznacza wzrost o 2,1%.

Wyniki produkcyjne w rolnictwie w 1998 r. były znacznie lepsze niż w ostatnich dwóch latach. Globalna produkcja rolnicza, przy sprzyjających warunkach agrometeorologicznych, wzrosła o 6,6% (zakładano wzrost o 1,5%), podczas gdy w 1997 r. uległa obniżeniu o 0,2%. Wzrost produkcji globalnej w 1998 r. był wynikiem zwiększenia się produkcji roślinnej o 8,9% i produkcji zwierzęcej o 4,1%. Do wzrostu produkcji roślinnej przyczyniły się lepsze od uzyskanych w 1997 r. zbiory zbóż, rzepaku, ziemniaków i warzyw. W produkcji zwierzęcej największy wzrost wystąpił w produkcji drobiu i żywca wieprzowego. Gorsze wyniki niż w 1997 r. uzyskano w chowie bydła, co znalazło wyraz w spadku pogłowia ogółem o 8%, a bydła rzeźnego o 15%.

Na rynku produktów rolnych pogłębiła się nadwyżka podaży nad popytem, co było wynikiem załamania eksportu żywności do Rosji, konkurencyjnego importu artykułów rolno-spożywczych i wolniejszego niż w poprzednich latach przyrostu popytu wewnętrznego. W rezultacie spowodowało to spadek cen większości produktów, a zwłaszcza zbóż i żywca rzeźnego oraz pogłębienie niekorzystnego dla producentów rolnych układu cen. Za nabywane towary i usługi płacili oni o 9,6% więcej, podczas gdy za sprzedawane produkty rolne otrzymywali tylko średnio o 1,2% więcej. Był to trzeci z kolei rok spadku realnych dochodów gospodarstw indywidualnych w rolnictwie.

Nakłady brutto na środki trwałe w 1998 r. wzrosły realnie o 14,5%, wobec 21,7% w 1997 r. Wzrost nakładów był o 2,5 pkt procentowego niższy od założeń. Mimo obniżenia dynamiki nakładów brutto na środki trwałe utrzymała się wysoka stopa inwestycji w gospodarce narodowej oraz nastąpił znaczny wzrost nakładów inwestycyjnych. Nakłady inwestycyjne w 1998 r. wzrosły o około 20%, wobec 22,2% w roku poprzednim. Utrzymywały się pozytywne tendencje w strukturze alokacji nakładów, co sprzyjało poprawie konkurencyjności gospodarki. Udział sektora prywatnego w nakładach inwestycyjnych ogółem zwiększył się z 53,4% w 1997 r. do ok. 59% w 1998 r. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce wzrosła o ponad 10 mld dolarów USA, wobec 6,6 mld dolarów USA w 1997 r.

Spożycie ogółem w 1998 r. wzrosło o 4,2%, wobec 6,1% w 1997 r., w tym spożycie indywidualne o 4,9%, wobec 6,9% w roku poprzednim. Wzrosty te były zbliżone do założeń przyjętych do ustawy budżetowej. Obniżenie dynamiki konsumpcji związane było z wolniejszym niż przed rokiem wzrostem realnych dochodów gospodarstw domowych.

Niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne spowodowały pogłębienie dysproporcji między tempem przyrostu importu i eksportu oraz większy niż zakładano wzrost ujemnego salda w obrotach handlu zagranicznego. Eksport w cenach stałych w 1998 r., w porównaniu do 1997 r., wzrósł o 9,4% (zakładano 12,0%), a import o 14,6% (zakładano 14,8%). Ujemne saldo w obrotach handlu zagranicznego w 1998 r. wyniosło 18.824,7 mln dolarów USA i w porównaniu do 1997 r. (16.556,2 mln dolarów USA) zwiększyło się o 13,7%. Przyrost ujemnego salda w obrotach handlu zagranicznego w 1998 r. był ponad dwukrotnie niższy niż w 1997 r. Wystąpił znaczny spadek obrotów z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i b. ZSRR, w tym z Rosją. Niekorzystnie na eksport oddziaływał wysoki kurs złotego. Wskaźnik terms of trade[8] wyniósł 104,3%, wobec 99,4% w roku poprzednim.

[8] Terms of trade - relacja cen w handlu i stosunek cen produktów eksportowanych do cen produktów importowanych.

Wartość PKB w 1998 r. w cenach bieżących wyniosła 550.405,6 mln zł[9] (według założeń 511.100,0 mln zł) i była wyższa o 17,3% niż w 1997 r. W cenach stałych PKB w 1998 r. w stosunku do 1997 r. wzrósł o 4,8%.

Produkt krajowy brutto przypadający na mieszkańca w 1998 r. wyniósł ok. 14,2 tys. zł, tj. ok. 4,1 tys. USD licząc według średniorocznego rynkowego kursu złotego do dolara.

W 1998 r. produkt narodowy brutto Polski przypadający na mieszkańca, uwzględniając siłę nabywczą złotego, wynosił około 39% przeciętnego dochodu w Unii Europejskiej (w 1997 r. - 37%). Wskaźnik ten jest wciąż dużo niższy od notowanego w najbiedniejszych krajach UE[10]. Biorąc pod uwagę kurs złotego, Polska byłaby 10 pod względem wielkości PKB krajem UE, wyprzedzając: Luksemburg, Irlandię, Grecję, Portugalię, Finlandię i Danię.

Osłabienie tempa wzrostu polskiej gospodarki było szczególnie zauważalne w IV kwartale 1998 r. W 1998 r. wzrost PKB był o 0,8 pkt procentowego niższy od założeń do ustawy budżetowej, a Polska, na tle innych krajów, osiągnęła jeden z najwyższych procentowych przyrostów dochodu narodowego.

W 1998 r. poprawiły się, w porównaniu do 1997 r., podstawowe relacje budżetu państwa do PKB. Relacja deficytu budżetu państwa do PKB zmniejszyła się z 2,6% w 1997 r. do 2,4% w 1998 r., a relacja zobowiązań ogółem (dług Skarbu Państwa oraz zobowiązania z tytułu gwarancji i poręczeń) odpowiednio z 51,7% do 46,7%.

2. Ceny

W 1998 r. ceny w podstawowych obszarach gospodarki rosły wolniej niż w latach poprzednich.

Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 1998 r., w porównaniu z 1997 r., wzrosły o 11,8%, a w relacji grudzień 1998 r. do grudnia 1997 r. o 8,6%. Średni

---

[9] Prezentowane dotychczas przez GUS dane dotyczące produktu krajowego brutto uległy zmianie na skutek opracowania zrewidowanej wersji rachunków narodowych za 1995 r. i lata następne, uwzględniającej w szerszym niż dotychczas zakresie doszacowania działalności w „szarej gospodarce". Wg szacunku GUS z 12 maja 1999 r. PKB wyniósł 551,1 mld zł (MP Nr 17, poz. 236).

[10] Grecja - ok. 66%, Portugalia - ok. 69%, Hiszpania - ok. 78%.

roczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był o 0,8 pkt procentowego wyższy od założeń ustawy budżetowej. Jednak w relacji grudzień do grudnia wzrost cen był o 0,9 punkta niższy niż przewidywano.

Tempo inflacji uległo znacznemu obniżeniu w stosunku do 1997 r. Średni roczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był niższy o 3,1 pkt, a w relacji grudzień do grudnia o 4,6 pkt. Wolniejsze niż w 1997 r. tempo wzrostu cen konsumpcyjnych wynikało przede wszystkim z obniżenia dynamiki cen żywności.

Największy wpływ na poziom wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1998 r. miał, podobnie jak w roku poprzednim, wzrost cen usług. Ceny usług zwiększyły wskaźnik o 3,9 pkt, ceny towarów nieżywnościowych o 3,2 pkt, a ceny żywności o 1,0 pkt.

Ceny usług w 1998 r., w stosunku do 1997 r., wzrosły o 17,5%. Najbardziej podrożały opłaty: za najem mieszkania (o 24,1%), za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę (o 23,6%), w tym za dostawę ciepłej wody o 46,9%. Wysoki był wzrost opłat za pobyt dziecka w żłobku (o 20,8%) i zakwaterowanie młodzieży i studentów (o 20,0%). W jeszcze wyższym stopniu wzrosły ceny opłat sądowych i usług adwokackich (o 92,2%).

W 1998 r. ceny towarów nieżywnościowych wzrosły, w porównaniu do roku poprzedniego, o 11,5%. Najbardziej podrożały wyroby tytoniowe (o 21,9%) oraz artykuły medyczno-farmaceutyczne (o 16,3%). Znaczny był wzrost cen wydawnictw (o 15,8%) i wyrobów kosmetyczno-perfumeryjnych (o 15,3%). Powyżej przeciętnej dla towarów nieżywnościowych podrożały: środki myjące i piorące (o 12,7%), obuwie (o 12,7%) i odzież (o 11,6%).

Ceny żywności w 1998 r. wzrosły o 7,7%, wobec 12,6% w 1997 r. Wśród podstawowych towarów żywnościowych najbardziej podrożały: kawa i herbata (o 17,4%), używki i przyprawy (o 12,6%), ryby i przetwory (o 13,7%) i tłuszcze jadalne (o 9,0%). Wzrost cen pozostałych artykułów żywnościowych był niższy od przeciętnej dla tej grupy towarów. W relacji grudzień 1998 r. do grudnia 1997 r. ceny niektórych towarów uległy obniżeniu. Dotyczy to mięsa, przetworów i podrobów oraz masła.

Ceny produkcji sprzedanej przemysłu wzrosły w 1998 r. o 7,3%, wobec 12,2% w 1997 r., a ceny produkcji budowlano-montażowej o 12,9%, wobec 14,2%.

Podobnie jak w latach poprzednich, na poziom cen w 1998 r. znaczny wpływ miały zmiany cen urzędowych i kontrolowanych.

Harmonogram zmian cen urzędowych oraz terminy faktycznie wprowadzonych podwyżek cen w 1998 r. przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Terminy wprowadzenia zmiany cen i ich wzrost w %											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
CENY ZAOPATRZENIOWE												
1) energia elektryczna[1)]												
- plan	9,0											
- wykonanie	9,0											
2) gaz[1)]												
- plan	10,0											
- wykonanie	10,0											
3) towarowa taryfa transportowa[2)]												
- plan	10,0											
- wykonanie	10,0											
CENY DETALICZNE												
1) wyroby spirytusowe												
- plan										8,1		
- wykonanie[3)]												
2) leki[4)]												
- plan	11,0											
- wykonanie	11,0											
3) energia elektryczna[5)]												
- plan	14,0											
- wykonanie	14,0											
4) gaz[5)]												
- plan	15,0											
- wykonanie	15,0											
5) PKP												
- plan		9,0										
- wykonanie		9,0										
6) PKS												
- plan		10,0										
- wykonanie		10,0										

1) bez uwzględnienia podwyżki stawki VAT,
2) w zakresie przewozów węgla kamiennego i rud żelaza,
3) z dniem 1 lutego 1998 r. ceny wyrobów spirytusowych (z wyjątkiem cen spirytusu luksusowego w butelkach o pojemności 1 l) zostały wykreślone z wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe - Dz.U. z 1997 r. Nr 162, poz. 1115,
4) w tym podwyższenie stawki VAT z 0 do 2%,
5) w tym podwyższenie stawki VAT z 17 do 22%.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zakładany wzrost stawek akcyzy w 1998 r. i jego realizację prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Zakładany wzrost stawek akcyzy w 1998 r.		Realizacja założeń w 1998 r. wzrostu stawek akcyzy	
	%	data	%	data wprowadz. podwyżki
1	2	3	4	5
1. Wyroby spirytusowe	12%	II.1998 r.	12%	1.II.1998 r.
2. Paliwa silnikowe	16 gr/l 16 gr/l	I.1998 r. VI.1998 r.	16 gr/l 4 gr/l 2 gr/l 3 gr/l	3.VII.1998 r. 3.VII.1998 r. 27.X.1998 r. 1.XII.1998 r.
3. Piwo	10%	II.1998 r.	10%	1.II.1998 r.
4. Wyroby tytoniowe	19,6%-29,5% (w zal. od rodzajów papierosów)	I.1998 r.	11,7%-24,5% średnio 17,5%	16.I.1998 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z przedstawionych danych wynika, że zrealizowane zostały planowane podwyżki cen i stawek VAT z wyjątkiem podwyżek cen detalicznych wyrobów spirytusowych, które zostały usunięte z wykazu towarów i usług objętych cenami urzędowymi.

W zakresie wyrobów podlegających akcyzie, nie zrealizowano w pełni harmonogramu zmian i wzrostu stawek podatku akcyzowego na paliwa silnikowe. Niższy od przyjętych założeń był również wzrost stawek podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych.

3. Pieniądz, stopy procentowe, kurs walutowy[11]

Podaż pieniądza ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosła 220.764,7 mln zł. W porównaniu z grudniem 1997 r., stan zasobów pieniądza zwiększył się o 44.327,6 mln zł, tj. nominalnie o 25,1%, a realnie o 15,2%. W założeniach

[11] Zagadnienia te są szczegółowo omówione w drugiej części, t. I „Analizy ...".

makroekonomicznych przewidywano przyrost podaży pieniądza o 32.000 mln zł, tj. realnie o 8,2%.

Realny przyrost podaży pieniądza w 1998 r. był nieznacznie wyższy niż w 1997 r. W ciągu 1997 r. zasoby pieniądza ogółem zwiększyły się o 39.782,5 mln zł, tj. nominalnie o 29,1%, a realnie o 14,1%.

W 1998 r. zwiększył się z 82,5% do 84,8% (w porównaniu z rokiem poprzednim), udział pieniądza krajowego w zasobach pieniądza ogółem. Podaż pieniądza krajowego zwiększyła się o 28,5%, a depozytów walutowych o 9,2%. Na wzrost podaży pieniądza krajowego wpłynął przede wszystkim, przyrost zobowiązań złotowych wobec osób prywatnych. Zobowiązania te zwiększyły się w 1998 r. o 35,5% (w 1997 r. o 40,9%). Zobowiązania złotowe wobec podmiotów gospodarczych wzrosły w 1998 r. o 26,3% (w 1997 r. o 16,0%), a zasoby pieniądza gotówkowego w obiegu o 10,9%.

W 1998 r., podobnie jak w 1997 r., głównym źródłem kreacji pieniądza były należności od osób prywatnych i podmiotów gospodarczych. Zadłużenie kredytowe osób prywatnych i podmiotów gospodarczych wzrosło w ciągu 1998 r. do kwoty 138.523,1 mln zł, tj. o 28,0% (w 1997 r. o 33,5%). Znacznemu obniżeniu w stosunku do roku poprzedniego uległa dynamika należności z tytułu kredytów zaciągniętych przez osoby prywatne. Należności te wzrosły o 29,9%, wobec 56,2% w ciągu 1997 r. Dynamika zadłużenia kredytowego osób prywatnych była niższa od dynamiki ich depozytów, a relacja zadłużenia do wartości depozytów osób prywatnych wyniosła 26,9%, wobec 27,7% w 1997 r.

Nadal ważnym źródłem kreacji pieniądza były aktywa zagraniczne netto, które w ciągu 1998 r. wzrosły do kwoty 96.304,1 mln zł (ok. 27.500 mln dolarów USA), tj. o 16,3%. Przyrost ten wynikał z napływu kapitału zagranicznego w postaci inwestycji bezpośrednich.

Zadłużenie netto sektora budżetowego na koniec 1998 r. wyniosło 61.328,7 mln zł. Dynamika wzrostu zadłużenia była jednak niższa niż w roku poprzednim. Zadłużenie to wzrosło o 10,9%, wobec 14,4% w 1997 r.

W 1998 r. stopy procentowe stosowane przez Narodowy Bank Polski, tj. stopa redyskontowa weksli i stopa kredytu lombardowego, zostały czterokrotnie obniżone. Ostatnia obniżka w 1998 r. miała miejsce 10 grudnia, kiedy stopę redyskontową weksli ustalono na 18,25%, a stopę kredytu lombardowego na 20,0% w skali rocznej. Według założeń stopa kredytu lombardowego na koniec 1998 r. miała wynieść 23,0%.

W założeniach do ustawy budżetowej przyjęto, że w 1998 r. średnioroczny rynkowy kurs dolara amerykańskiego wyniesie 3,72 - 3,82 zł, a na koniec roku 3,89 - 4,01 zł, natomiast marki niemieckiej odpowiednio: 2,06-2,12 i 2,16-2,23.

Założenia te nie sprawdziły się. Perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej, przyjęcia Polski do NATO, dobra ocena polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej przyczyniły się do gwałtownego wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce. Skutkiem tego była realna aprecjacja złotego w 1998 r. Aprecjacja złotego występowała od marca, z wyjątkiem sierpnia i września, kiedy widoczny był wpływ na naszą walutę kryzysu w Rosji. Złoty uległ wzmocnieniu szczególnie wobec dolara amerykańskiego. Rynkowy kurs dolara amerykańskiego w okresie dwunastu miesięcy 1998 r. wyniósł 3,49 zł. Taki sam był kurs dolara w grudniu 1998 r. Kurs marki niemieckiej średniorocznie wyniósł 1,99, a na koniec roku 2,09.

4. Bilans płatniczy

Rachunek bieżący bilansu płatniczego w walutach wymienialnych na koniec 1998 r. zamknął się ujemnym saldem w wysokości 6.810 mln dolarów USA, wobec minus 4.268 dolarów USA na koniec 1997 r. Deficyt obrotów bieżących w 1998 r. był niższy od zakładanego w założeniach do ustawy budżetowej (8.485 mln dolarów USA). Pozytywnym objawem jest to, że dynamika wzrostu ujemnego salda bilansu płatniczego w 1998 r. był dwukrotnie niższa niż w 1997 r.

Relacja ujemnego salda obrotów bieżących do PKB uległa zwiększeniu z 3,2% w 1997 r. do 4,3% w 1998 r. Na zagrożenia dla dalszego rozwoju gospodarczego, wynikające z pogłębienia się deficytu obrotów bieżących, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w „Analizie wykonania budżetu państwa w 1997 r.".

Na pogorszenie salda obrotów bieżących wpłynęło przede wszystkim zwiększenie ujemnego salda płatności towarowych oraz pogorszenie salda usług.

W 1998 r. wzrost eksportu był niższy od przyjętych założeń. Wpływy z eksportu towarów wyniosły 30.247 mln dolarów USA i wzrosły, w porównaniu z 1997 r., o 11,1% (zakładano wzrost o 14,0%). Wypłaty za import towarów wyniosły 43.914 mln dolarów USA i wzrosły, w porównaniu z 1997 r., o 14,1% (zakładano wzrost o 17,9%). Dynamika wpływów z eksportu utrzymała się na poziomie z 1997 r., a dynamika wypłat za import uległa obniżeniu.

Dynamika wypłat za import przewyższała w 1998 r. o 3,8 pkt dynamikę wpływów z eksportu. W 1997 r. różnica ta wyniosła 6,7 pkt. Wpływy z eksportu stanowiły 68,9% wypłat za import, podczas gdy w 1997 r. wskaźnik ten wynosił 70,6%. Saldo płatności towarowych na koniec 1998 r. wyniosło minus 13.667 mln dolarów USA, wobec minus 11.269 mln dolarów USA na koniec 1997 r. Tempo narastania ujemnego salda obrotów towarowych w 1998 r. uległo ograniczeniu. W 1998 r. saldo obrotów towarowych wzrosło o 21,3%, wobec 38,2% w 1997 r.

Saldo usług na koniec 1998 r. wyniosło minus 511 mln dolarów USA. W porównaniu do stanu na koniec 1997 r. saldo obrotów z tytułu usług uległo pogorszeniu o 816 mln dolarów USA. Na koniec 1997 r. saldo usług było dodatnie i wynosiło 305 mln dolarów USA.

Korzystnie na kształtowanie się salda obrotów bieżących bilansu płatniczego w 1998 r. wpłynęły obroty z tytułu transferów bieżących. Saldo transferów bieżących poprawiło się w porównaniu do poprzedniego roku o 793 mln dolarów USA i osiągnęło poziom 1.943 mln dolarów USA.

Pomimo wzrostu ujemnego salda na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, znacznie zwiększyły się rezerwy oficjalne brutto. W ciągu 1998 r. rezerwy te wzrosły o 6,7 mld dolarów USA i na koniec roku wyniosły 27,4 mld dolarów USA.
W założeniach do ustawy budżetowej przewidywano, że rezerwy dewizowe zmniejszą się o 0,5 mld dolarów USA i na koniec roku wyniosą 19,6 mld dolarów USA. Rezerwy równoważyły 7,5-miesięczną wartość importu.

5. Zatrudnienie, wynagrodzenia, świadczenia społeczne

Osłabienie aktywności gospodarczej w 1998 r. przyczyniło się do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Liczba pracujących ogółem w gospodarce narodowej na koniec 1998 r. wyniosła około 16,1 mln osób i była o 0,8% niższa niż przed rokiem.

Przeciętne zatrudnienie (osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy) w 1998 r. wyniosło 9.797 tys. osób (zakładano 9.740 tys. osób) i było o ok. 0,5% wyższe niż w 1997 r.

W sektorze przedsiębiorstw przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 5.856 tys. osób i było wyższe o 1,9% niż w 1997 r. W założeniach do ustawy budżetowej przyjęto, że przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniesie 5.780 tys. osób i wzrośnie o 0,9%. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w obsłudze nieruchomości i firm (o 15,3%), handlu i naprawach (o 8,7%), hotelach i restauracjach (o 8,3). Spadło zatrudnienie w przemyśle (o 0,7%), w tym w górnictwie i kopalnictwie (o 6,7%).

Przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej w 1998 r. wyniosło 1.544.821 osób, co oznacza spadek o 6,1% w stosunku do 1997 r.

Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 1998 r. wyniosła 1.831,4 tys. osób (zakładano 1.800 tys. osób). W stosunku do stanu na koniec 1997 r., liczba bezrobotnych wzrosła o 5 tys. osób. Stopa bezrobocia nieznacznie wzrosła z 10,3% na koniec 1997 r. do 10,4% na koniec 1998 r. Bez prawa do zasiłku pozostawało 1.411,1 tys. osób, podczas gdy rok wcześniej 1.269,9 tys. osób. Na jedną ofertę pracy przypadało 251 osób bezrobotnych, wobec 153 przed rokiem.

W 1998 r. przeciętna liczba emerytów i rencistów wyniosła 9.435 tys. osób i w porównaniu do 1997 r. zwiększyła się o 121 tys. osób, tj. o 1,3%. Przeciętna liczba osób pobierających emerytury i renty pracownicze wyniosła 7.466 (zakładano 7.444 tys. osób) i wzrosła o 2,1%. Przeciętna liczba osób pobierających emerytury i renty rolnicze wyniosła 1.969 tys. osób (zakładano 1.981 tys. osób) i zmniejszyła się o 1,6%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 1998 r. wyniosło 1.239,5 zł (zakładano 1.195,0 zł) i wzrosło w stosunku do 1997 r. o 16,3% (zakładano 14,5%), co w ujęciu realnym daje wzrost o 4,0% (zakładano 2,7%). W sektorze przedsiębiorstw przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 1.348,6 zł (zakładano 1.315 zł) i wzrosło nominalnie o 16,1% (zakładano 14,5%), a realnie o 3,8% (zakładano 3,2%).

W jednostkach sfery budżetowej przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 1.176 zł i wzrosło nominalnie o 16,9% (zakładano 20,9%), a realnie o 4,6%.

Relacja przeciętnego wynagrodzenia brutto w sferze budżetowej do płacy w sektorze przedsiębiorstw w 1998 r. wyniosła 87,1% i była nieco wyższa niż w 1997 r. (86,6%), a do wynagrodzeń w gospodarce narodowej ogółem wyniosła 94,8%, wobec 94,7% przed rokiem.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowej sferze budżetowej w 1998 r. wyniosło 1.255,4 zł (w art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy budżetowej - założono 1.027,5 zł na etat kalkulacyjny) i w porównaniu do 1997 r. wzrosło nominalnie o 15,7%, a realnie o 3,5%.

Przeciętna emerytura i renta pracownicza brutto w 1998 r. wyniosła 732,5 zł i wzrosła w stosunku do 1997 r. o 13,9% (zakładano 12,7%), a realnie o 1,9%.

Przeciętna emerytura i renta rolnicza brutto w 1998 r. wyniosła 507,0 zł i wzrosła nominalnie o 14,3% (zakładano 12,7%), a realnie o 2,1%.

6. Wyniki finansowe przedsiębiorstw

W 1998 r. pogorszyła się znacznie, w porównaniu do 1997 r., sytuacja finansowa przedsiębiorstw, a ich wyniki finansowe wyraźnie odbiegały od założeń przyjętych do ustawy budżetowej.

Przychody z całokształtu działalności wzrosły o 20,4% (zakładano 23,8%), a koszty ich uzyskania o 22,3% (zakładano 24,0%).

W 1998 r. 66,5% przychodów wypracował sektor prywatny (w 1997 r. - 61,3%).

W przychodach ogółem zwiększył się udział m.in. handlu i napraw z 27% w 1997 r. do 29,9% w 1998 r., budownictwa z 5,9% do 6,3%, obsługi nieruchomości i firm z 4,1% do 4,5%, a obniżył się udział działalności produkcyjnej z 40,1% do 37,9%, zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę z 9,0% do 8,5% oraz górnictwa i kopalnictwa z 4,1% do 3,4%.

Szybszy wzrost kosztów niż przychodów przyczynił się do pogorszenia podstawowych wskaźników ekonomicznych. Dotyczyło to szczególnie przedsiębiorstw realizujących sprzedaż eksportową.

Wskaźnik poziomu kosztów podwyższył się z 96,6% w 1997 r. do 98,1% w 1998 r. (zakładano 97,0%).

Wynik finansowy brutto wyniósł 16.720,2 mln zł i był niższy niż w 1997 r. o 32,2% (zakładano zwiększenie wyniku finansowego brutto o 20,1%).

Pogłębił się ujemny wynik finansowy w górnictwie i kopalnictwie (z minus 172,0 mln zł do minus 2.312,7 mln zł). Pogorszenie wyniku wystąpiło m.in. w działalności produkcyjnej, w zoapatrywaniu w energię elektryczną, gaz i wodę, w handlu i naprawach oraz w transporcie, składowaniu i łączności. Poprawę wyniku brutto odnotowano w budownictwie, obsłudze nieruchomości i firm oraz hotelach i restauracjach.

W 1998 r. przedsiębiorstwa uzyskały per saldo wynik finansowy netto w wysokości 5.274,6 mln zł (zysk netto 22.996,1 mln zł, a strata netto 17.721,5 mln zł). W stosunku do 1997 r. wynik finansowy netto był niższy o 58,1%. Zakładano, że wynik finansowy netto osiągnie w 1998 r. poziom 13.500 mln zł i będzie wyższy niż w 1997 r. o 25,1%. Jednostki sektora prywatnego uzyskały wynik finansowy w wysokości 7.405,9 mln zł, wobec 8.673,6 mln zł w 1997 r. Jednostki sektora publicznego uzyskały ujemny wynik finansowy (minus 2.131,3 mln zł), wobec dodatniego wyniku (3.915,0 mln zł) w 1998 r. Największe pogorszenie wyniku finansowego netto wystąpiło w górnictwie i wzbogacaniu węgla kamiennego, transporcie kolejowym, wytwarzaniu i dystrybucji energii elektrycznej, produkcji maszyn dla rolnictwa i leśnictwa. Największą poprawę wyniku finansowego netto osiągnięto w produkcji wyrobów tytoniowych, sprzedaży hurtowej artykułów użytku domowego, wznoszeniu kompletnych budowli lub ich części, inżynierii lądowej i wodnej, obsłudze nieruchomości.

Efektem pogorszenia wyników finansowych w 1998 r. był spadek rentowności przedsiębiorstw. Wskaźnik rentowności obrotu brutto wyniósł 2,0%, wobec 3,6% w 1997 r., w tym w sektorze publicznym 0,7%, a w sektorze prywatnym 2,6%, a wskaźnik rentowności obrotu netto - 0,6%, wobec 1,8% w 1997 r., w tym w sektorze publicznym minus 0,8%, a w sektorze prywatnym 1,3%. Według założeń do ustawy budżetowej wskaźnik rentowności obrotu brutto miał wynieść 3,1%, a wskaźnik rentowności obrotu netto 1,6%.

W 1998 r. pogorszeniu uległy również pozostałe podstawowe wskaźniki ekonomiczno-finansowe takie, jak wskaźnik płynności finansowej oraz relacji zobowiązań do należności z tytułu dostaw i usług.

II. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA

Ustawa budżetowa na 1998 r. została uchwalona przez Sejm RP w dniu 19 lutego 1998 r.[12]. W ustawie tej przyjęto, że dochody budżetu państwa wyniosą 129.040,8 mln zł, a wydatki 143.440,8 mln zł. Niedobór budżetu państwa określono na kwotę nie większą niż 14.400,0 mln zł.

Zgodnie z art. 3 ustawy budżetowej, środki niezbędne do sfinansowania:
- niedoboru budżetu państwa,
- spłaty zobowiązań długoterminowych,
- pożyczek i kredytów,
- wykupu bonów skarbowych,
- innych rozchodów

winny być pokryte przychodami z tytułu sprzedaży bonów skarbowych i obligacji państwowych oraz kredytów i pożyczek zagranicznych, przychodami z prywatyzacji oraz innymi przychodami. Zestawienie źródeł przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem niedoboru budżetu państwa zawierał załącznik nr 3 do ustawy budżetowej.

W ustawie budżetowej na rok 1998 wprowadzono, w porównaniu do lat poprzednich, zmianę w klasyfikacji wpływów z prywatyzacji. Począwszy od 1998 r. stanowią one przychody budżetu państwa i służą do finansowania niedoboru budżetu państwa, a nie, jak do końca 1997 r., jedno ze źródeł dochodów[13].

Ustawa budżetowa na rok 1998 nie zawierała odmiennie niż w latach poprzednich, upoważnienia dla Rady Ministrów umożliwiającego dokonanie zwiększenia dopuszczalnej kwoty wydatków i niedoboru budżetu państwa.

---

[12] Dz.U. Nr 28, poz. 156.

[13] Do dochodów budżetu państwa nie zalicza się środków pochodzących z zaciągniętego długu publicznego, pozostałości środków z poprzedniego roku oraz, począwszy od 1998 r. wpływów z prywatyzacji, a do wydatków nie zalicza się spłat zaciągniętego długu. Operacje te są ujmowane w budżecie jako przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego.

Warunki prawne realizacji budżetu

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy budżetowej, które regulowały zasady i tryb udzielania i rozliczania dotacji budżetowych. Dotyczy to:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie ustalenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 60, poz. 389), które weszło w życie 30 maja 1998 r. - wydanego na podstawie art. 19 ust. 3 Prawa budżetowego,
- rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych dla górnictwa (Dz.U. Nr 63, poz. 409), które weszło w życie 26 maja 1998 r. z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. - wydanego na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy budżetowej,
- rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie warunków uzyskania uprawnień, sposobu obliczania, szczegółowych zasad i trybu wypłacania w 1998 r. osłon socjalnych z tytułu urlopów górniczych, zasiłków socjalnych i jednorazowych wypłat dla zatrudnionych pod ziemią pracowników górnictwa (Dz. U. Nr 63, poz. 410 ze zm.), które weszło w życie 26 maja 1998 r. z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. - na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy budżetowej,
- rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1998 r. (Dz. U. Nr 71, poz. 461), które weszło w życie 10 czerwca 1998 r., z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. - na podstawie art. 19a ust. 3 Prawa budżetowego,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1998 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z rezerwy budżetu państwa na 1998 r. na dofinansowanie zadań wynikających ze Strategicznego Programu Rządowego

„Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej" (Dz.U. Nr 74, poz. 476), które weszło w życie 2 lipca 1998 r. - na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy budżetowej,

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych (Dz.U. Nr 74, poz. 481), które weszło w życie 2 lipca 1998 r. - na podstawie art. 19 ust. 3 Prawa budżetowego,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1998 r. w sprawie zakresu, trybu i warunków wspierania środkami z budżetu państwa na 1998 r. realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych oraz tworzenia instytucji lokalnych (Dz.U. Nr 76, poz. 492), które weszło w życie 8 lipca 1998 r. - na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy budżetowej,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1998 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 81, poz. 524), które weszło w życie 14 lipca 1998 r.

Spośród 8 wymienionych rozporządzeń, 3 wydane zostały po upływie dwóch miesięcy od uchwalenia ustawy budżetowej z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1998 r. Negatywne skutki tych opóźnień przedstawione zostaną przy omawianiu poszczególnych wydatków.

Na realizację budżetu w 1998 r. miały również wpływ opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do innych ustaw. Np.:

1) Główny Urząd Miar - cz. 59 nie wykonał planowanych dochodów w związku z brakiem nowej tabeli opłat za czynności organów administracji miar. Zarządzenie Prezesa GUM w tej sprawie, które miało wejść w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., zgodnie z przepisami rozdziału III Konstytucji RP, Prezes GUM nie może wydawać

powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Do czasu zakończenia kontroli nie został wydany w tej sprawie inny akt prawny ze względu na konieczność uprzedniej nowelizacji ustaw - Prawo o miarach[14] i Prawo probiercze[15],

2) Urząd Regulacji Energetyki - cz. 24 nie uzyskał planowanych dochodów, gdyż dopiero 5 maja 1998 r. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym udzielona została koncesja (Dz.U. Nr 60, poz. 387). Opłaty związane z koncesjami wydanymi po 30 listopada 1998 r. stanowić będą dochody w 1999 r. Ogółem wydano 2.021 koncesji a wniesiono 1.605 opłat,
3) Główny Inspektor Kolejnictwa, oprócz braku możliwości uzyskiwania dochodów, nie w pełni mógł wykonywać również inne zadania nałożone na niego przepisem ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r.[16] o transporcie kolejowym. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, mimo upływu 14 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, nie wydał zasadniczych rozporządzeń umożliwiających realizację tych zadań. Dotyczy to:
   - określenia m.in. warunków i trybu wydawania świadectw dopuszczenia do eksploatacji pojazdów szynowych, jednostek upoważnionych do prowadzenia badań koniecznych do uzyskania tych świadectw i wzorów dokumentów związanych z dopuszczeniem do eksploatacji (art. 13 ust. 4),
   - szczegółowych zasad i warunków prowadzenia ruchu na liniach kolejowych, warunków technicznych eksploatacji pojazdów szynowych oraz warunki, jakie powinni spełniać zatrudnieni na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych (art. 7 ust. 3 i ust. 4 oraz art. 19 pkt 1,
   - trybu wykonywania przez GIK kontroli (art. 36 ust. 3),

[14] Dz.U. Nr 55, poz. 248 ze zm.
[15] Dz.U. Nr 55, poz. 249.
[16] Dz.U. Nr 96, poz. 591 ze zm.

- określenia czynności, za które GIK pobiera opłaty, a także wysokość tych opłat i tryb ich pobierania (art. 41 ust. 3).

4) Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie wydał 27 aktów wykonawczych do ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Dotyczy to m.in. aktów wykonawczych w sprawie:
   - opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom nieuprawnionym (art. 34 ust. 3);
   - wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby na stanowiskach kierowniczych w zoz (art. 10 ust. 2);
   - sposobu ustalenia norm zatrudnienia pracowników w zoz (art. 10 ust. 4);
   - dodatkowych warunków, jakie musi spełnić przyjmujący zamówienie, w celu wykonywania zadań publicznych zoz (art. 35 ust. 7);
   - rodzajów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej prowadzenia i udostępniania (art. 18 ust. 6);
   - sposobu nadawania numeru identyfikacyjnego pacjenta (art. 32e ust. 9);
   - ustalenia planu rozmieszczenia szpitali publicznych (art. 37);
   - sprawowania nadzoru nad samodzielnym publicznym zoz (art. 67 ust. 5);
   - określenia zasad, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych przez zoz będących w zakresie działania MZiOS, osobom uprawnionym do świadczeń tych zakładów (art. 70 ust. 2).

   Terminy wydania tych aktów prawnych upłynęły w dniach 4 grudnia 1997 r. i 4 czerwca 1998 r. Nie wydanie - do dnia 4 grudnia 1997 r. - rozporządzenia w sprawie sposobu ustalenia opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom nieuprawnionym, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 34 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, pozbawiło te zakłady możliwości uzyskania

wyższych wpływów z tytułu tych opłat, których wysokość nie była zmieniana od 1995 r.

W art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 1998 r. zaplanowano rezerwę na zmiany organizacyjne. Rezerwa ta została rozdysponowana czterema rozporządzeniami Rady Ministrów, przy czym ostatnie z nich zostało wydane w dniu 15 grudnia z mocą obowiązującą od 22 grudnia i wstecznym terminem uruchomienia środków budżetowych, tj. z dniem 1 października, 1 listopada, 1 grudnia 1998 r., a w pięciu wypadkach na 1 października 1998 r. Także w rozporządzeniu z dnia 7 sierpnia 1998 r., obowiązującym od dnia 31 sierpnia, Rada Ministrów określiła termin uruchomienia środków finansowych z datą wsteczną, w dwóch wypadkach na 1 stycznia 1998 r., w jednym od 1 kwietnia 1998 r. Rozdysponowanie rezerwy etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na zmiany organizacyjne oraz uruchomienie środków na wynagrodzenia w ostatnim okresie roku budżetowego uniemożliwiało w praktyce wykorzystanie środków finansowych zgodnie z ich przeznaczeniem. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w odpowiednich fragmentach Analizy.

Podstawowe założenia budżetu państwa w 1998 r.

Podstawowe założenia budżetu państwa - w porównaniu do 1997 r. - wykonane zostały następująco:

(mln zł)

Wyszczególnienie	1997 r.		1998 r.		Wskaźniki %%		
	Wykonanie[1)]	Wykonanie w cenach z 1998 r.	Ustawa budżetowa	Wykonanie	5:4	5:2	5:3
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody	113.234,4	126.596,1	129.040,8	126.559,9	98,1	111,8	100,0
Wydatki	125.675,0	140.504,7	143.440,8	139.751,5	97,4	111,2	99,5
Niedobór	-12.440,5	-13.908,5	-14.400,0	-13.191,6	91,6	106,0	94,9
Finansowanie	12.440,5	13.908,5	14.400,0	13.191,6	91,6	106,0	94,9
- krajowe	14.623,2	16.348,7	15.047,8	16.488,2	109,6	112,8	100,9
- zagraniczne	-2.182,6	- 2.440,0	-647,8	3.296,6	508,8	151,0	135,1

1) Wykonanie 1997 r. doprowadzono do porównywalności przez pomniejszenie dochodów o wpływy z prywatyzacji i zwiększenie o tę kwotę niedoboru budżetu państwa i finansowania krajowego.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 1998 r. nie zostały wykonane zaplanowane w ustawie budżetowej dochody i wydatki budżetu państwa. Lepsza realizacja dochodów od wydatków spowodowała, że niedobór budżetu państwa był niższy od założonego w ustawie budżetowej. Nastąpiło zmniejszenie redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa. Relacja dochodów budżetowych do wartości PKB zmniejszyła się z 24,1% w 1997 r. do 23,0% w 1998 r., a wydatków odpowiednio z 26,8% do 25,4%. Relacja niedoboru budżetu państwa do PKB zmniejszyła się także, bo z 2,6% w 1997 r. do 2,4% w 1998 r.

Szczegółowe omówienie wykonania budżetu państwa przedstawiono w dalszej części opracowania. Wskazano również najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli w świetle uwag przedstawianych przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa za 1997 r. Uwagi te dotyczyły[17]:

- opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy budżetowej,
- planowania budżetowego,
- sprawności służb windykacyjnych i egzekucyjnych,
- przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych,
- odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny budżetowej,
- gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych,
- realizacji i finansowania inwestycji centralnych.

1. Dochody budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 1998 dochody budżetu państwa zaplanowano w kwocie 129.040.795 tys. zł.

Dochody budżetu państwa w 1998 r. wyniosły 126.559.929 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 2.480.866 tys. zł, tj. o 1,9%. W porównaniu do roku 1997 dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 13.325.490 tys. zł, tj. o 11,8%[18], a realnie niższe o 0,03%[19].

---

[17] Wystąpienie Prezesa NIK w Sejmie, Kontrola Państwowa Nr 4, Warszawa, lipiec-sierpień 1998 r.

[18] W warunakch porównywalnych, tj. po wyłączeniu z dochodów budżetu państwa w 1997 r. wpływów z prywatyzacji w kwocie 6.537.699 tys. zł, dochody wyniosły 113.234.439 tys. zł.

[19] Zastosowano wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,118).

Relacja dochodów budżetu państwa do produktu krajowego brutto zmniejszyła się z 24,1% (1997 r.) do 23,0% (1998 r.)[20], tj. o 1,1 punktu procentowego. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej zakładano, że relacja ta zmniejszy się o 2,1 pkt.

Na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa (CRB BP - subkonta dochodów) w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. zgromadzono środki w wysokości 137.160.132 tys. zł.

Wykonanie wpływów budżetu państwa w 1998 r. na poszczególnych subkontach dochodowych CRB BP wg stanu na 31 grudnia 1998 r. przedstawiało się następująco:

subkonto	222-1	Podatek dochodowy od osób prawnych (wraz z odsetkami)	- 15.049.820,4 tys. zł,
	222-2	Podatki pośrednie (wraz z odsetkami)	- 64.820.663,9 tys. zł,
	222-3	Podatek dochodowy od osób fizycznych (wraz z odsetkami)	- 45.512.198,5 tys. zł,
	222-5	Dochody jednostek budżetowych	- 10.466.165,1 tys. zł,
	222-7	Pozostałe dochody	- 1.311.284,2 tys. zł.

Z rozliczenia CRB BP w zakresie wpływów budżetowych wynika, że 77,2% ogólnej kwoty wpływów (137.160.132 tys. zł) pozyskanych zostało przez urzędy skarbowe zlokalizowane w następujących województwach:

warszawskim	30.038.434,8 tys. zł,
katowickim	12.102.157,2 tys. zł,
poznańskim	11.575.619,4 tys. zł,
gdańskim	9.645.656,7 tys. zł,
krakowskim	7.488.418,6 tys. zł,
płockim	7.083.959,4 tys. zł,

[20] PKB 1997 r. - 469.372,1 mln zł. PKB 1998 r. - 550.405,6 mln zł.

łódzkim 5.596.344,6 tys. zł,
wrocławskim 4.959.593,9 tys. zł,
szczecińskim 4.679.804,5 tys. zł,
bielskim 3.694.395,1 tys. zł,
gorzowskim 3.299.559,1 tys. zł.

Zgromadzone na CRB BP w 1998 r. wpływy z tytułu podatków i innych należności budżetowych w kwocie 137.160.132 tys. zł zostały zmniejszone o 10.600.203 tys. zł, z tytułu przekazanych przez Ministerstwo Finansów gminom udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.

W efekcie dokonanych zmniejszeń na CRB BP wg stanu na 31 grudnia 1998 r. zgromadzono dochody budżetu państwa w wysokości 126.559.929 tys. zł, z tego z tytułu dochodów podatkowych - 116.093.763 tys. zł (91,7% ogólnej kwoty dochodów) oraz z tytułu dochodów państwowych jednostek budżetowych - 10.466.165 tys. zł.

Przebieg wykonania planu dochodów budżetu państwa w 1998 r., wg stanu na koniec poszczególnych miesięcy, prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Plan dochodów wg ustawy budżetowej	Wykonanie w miesiącu	Wykonanie narastająco od początku roku	%	
				3:2	4:2
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem	129.040.795				
styczeń		9.619.083	9.619.083	7,5	7,5
luty		9.396.185	19.015.268	7,3	14,7
marzec		9.702.020	28.717.288	7,5	22,3
kwiecień		9.945.865	38.663.153	7,7	30,0
maj		9.850.228	48.513.381	7,6	37,6
czerwiec		9.459.216	57.972.597	7,3	44,9
lipiec		10.577.732	68.550.329	8,2	53,1
sierpień		10.997.983	79.548.312	8,5	61,6
wrzesień		11.499.469	91.047.781	8,9	70,6
październik		11.635.959	102.683.740	9,0	79,6
listopad		11.457.770	114.141.510	8,9	88,5
grudzień		12.418.419	126.559.929	9,6	98,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. do budżetu państwa wpłynęły łącznie środki w kwocie 138.882.413 tys. zł z tytułu należności podatkowych i innych należności budżetowych. Wpływy te zostały pomniejszone o kwotę 12.322.484 tys. zł, tj. o 8,9%, z tego w wyniku:

- przekazania środków na rachunek środka specjalnego Ministerstwa Finansów (fundusz premiowy) - 945.554 tys. zł,
- przekazania gminom udziałów w podatkach - 11.376.930 tys. zł, z tego: podatek dochodowy od osób fizycznych (10.600.203 tys. zł), podatek dochodowy od osób prawnych wraz z odsetkami (776.727 tys. zł)[21].

Dla porównania, w 1997 r. wpływy budżetu państwa zostały zmniejszone o kwotę 10.292.254 tys. zł, w tym z tytułu przekazania środków na rachunek środka specjalnego Ministerstwa Finansów (732.717 tys. zł) oraz udziałów w podatkach gminom (9.559.537 tys. zł).

W 1998 r. zmniejszenia wpływów należności budżetowych były w porównaniu z rokiem 1997 o 2.030.230 tys. zł wyższe w ujęciu nominalnym, tj. o 19,7%, w tym z tytułu środka specjalnego Ministerstwa Finansów o 212.837 tys. zł, tj. o 29,0%.

W efekcie dokonanych zmniejszeń wpływów z tytułu należności podatkowych i innych należności budżetowych budżet państwa pozyskał w 1998 r. dochody w kwocie 126.559.929 tys. zł.

Dochody budżetu państwa w częściach, w których zrealizowano w 1998 r. ponad 99% dochodów ogółem budżetu państwa, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

[21] Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych są przekazywane gminom z centralnego rachunku budżetu państwa, a udziały w podatku dochodowym od osób prawnych - z rachunków bieżących urzędów skarbowych.

(w tys. zł)

Lp	Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	Wskaźniki w %		
			wg ustawy budżetowej	wykonanie		5:3	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Dochody ogółem w tym:	113.234.439	129.040.795	126.559.929	126.596.103	111,8	98,1	99,97
1.	cz.08 Ministerstwo Finansów	101.626.503	118.215.985	116.393.655[1]	113.618.430	114,5	98,5	102,4
2.	cz.51 Główny Urząd Ceł	7.132.966	7.363.265	6.132.424	7.974.656	86,0	83,3	77,0
3.	cz.36 Ministerstwo Sprawiedliwości	891.401	915.800	1.091.884	996.586	122,5	119,2	109,6
4.	Budżety wojewodów	1.005.792	1.059.104	1.089.822	1.124.475	108,4	102,9	96,9
5.	cz.44 Obsługa Długu Krajowego	383.935	278.427	579.226	429.239	150,7	208,0	134,9
6.	cz.22 Ministerstwo Łączności	320.418	355.598	359.502	358.227	112,2	101,1	100,4
7.	cz.17 Ministerstwo Skarbu Państwa	686.871	256.000	172.823	767.922	25,2	67,5	22,5
8.	cz.18 Urząd Mieszkal-nictwa i Rozwoju Miast	222.372	80.100	138.809	248.857	62,4	173,3	55,8
9.	cz.82 Subwencje dla gmin	73.275	105.606	108.013	81.121	147,4	102,3	131,9

1) w dochodach cz. 08 Ministerstwo Finansów - wykazanych w tabeli w kwocie 116.393.655 tys. zł - dochody urzędów skarbowych z tytułu podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa w 1998 r. wynosiły 116.093.746 tys. zł (99,7%), w 1997 r. - 101.466.205 tys. zł (99,6%).

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. dwudziestu siedmiu dysponentów głównych, w tym 15 w budżetach wojewodów, zrealizowało dochody budżetu państwa w wysokościach niższych od planowanych w ustawie budżetowej na rok 1998,

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	1998 r.		Różnica (kol.4-kol3)	% 4:3
		wg ustawy budżetowej	wykonanie		
1	2	3	4	5	6
08	Ministerstwo Finansów	118.215.985	116.393.655	1.822.330	98,5
51	Główny Urząd Ceł	7.363.265	6.132.424	1.230.841	83,3
17	Ministerstwo Skarbu Państwa	256.000	172.823	83.177	67,5
41	Obsługa Zadłużenia Zagranicznego	44.392	7.662	36.730	17,3
24	Urząd Regulacji Energetyki	27.212	21.622	5.590	79,5
47	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	6.200	3.824	2.376	61,7
59	Główny Urząd Miar	52.000	50.898	1.102	97,9
43	Państwowa Inspekcja Pracy	700	211	489	30,1
09	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	1.592	1.429	163	89,8
26	Urząd Służby Cywilnej	140	76	64	54,6
46	Krajowy Urząd Pracy	180	153	27	84,9
52	Państwowa Agencja Atomistyki	100	84	16	83,8

1	2	3	4	5	6
	Budżety Wojewodów				
01	warszawskie	126.769	103.184	23.585	81,4
89	wałbrzyskie	19.699	16.797	2.902	85,3
39	legnickie	20.014	17.728	2.286	88,6
07	bielskie	23.350	21.231	2.119	90,9
29	kieleckie	26.002	24.482	1.520	94,2
57	pilskie	15.124	13.818	1.306	91,4
93	wrocławskie	40.549	39.365	1.184	97,1
09	bydgoskie	28.156	27.271	885	96,9
19	gdańskie	52.535	52.002	533	99,0
53	opolskie	28.998	28.590	408	98,6
91	włocławskie	9.749	9.378	371	96,2
13	ciechanowskie	7.734	7.580	154	98,0
61	płockie	14.583	14.451	132	99,1
51	olsztyńskie	19.582	19.499	83	99,6
69	rzeszowskie	14.248	14.176	72	99,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z analizy wykonania dochodów budżetu państwa w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej wynika, że w 1998 r. udział czterech działów w dochodach ogółem budżetu państwa stanowił 99,1% (w 1997 r. - 98,4%).

Wykonanie dochodów w tych działach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Dział	Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.[1)]	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%		
			wg ustawy budżetowej	wykonanie		5:3	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem w tym:	113.234.439	129.040.795	126.559.929	126.596.103	111,8	98,1	99,97
64	Handel zagraniczny	7.038.174	7.300.707	6.077.797	7.868.679	86,4	83,3	77,2
90	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej	102.568.843	118.423.000	117.207.323	114.671.966	114,3	99,0	102,2
91	Administracja państwowa i samorządowa	977.949	999.099	1.089.414	1.093.347	111,4	109,0	99,6
92	Wymiar sprawiedliwości, prokuratura	891.385	915.000	1.092.429	996.568	122,6	119,4	109,6

1) Dane w wielkościach porównywalnych do 1998 r. (bez wpływów z prywatyzacji), tj. dochodów działu 97 - 6.537.699 tys. zł.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zaległości podatkowe i niepodatkowe

Zaległości w dochodach ogółem budżetu państwa na 31 grudnia 1998 r. wyniosły 8.265.154 tys. zł i były o 8,5% wyższe od zaległości na koniec 1997 r.[22].

Strukturę zaległości podatkowych i niepodatkowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Stan zaległości na 31 grudnia				Struktura zaległości %		Relacja zaległości do dochodów %	
	1997 r.		1998 r.					
	z tytułu podatków i innych należności budżetowych	p.j.b. wobec organów podatkowych (potrącenia)	z tytułu podatków i innych należności budżetowych	p.j.b. wobec organów podatkowych (potrącenia)	1997 r. kol. 2	1998 r. kol. 4	1997 r. kol. 2	1998 r. kol. 4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Zaległości ogółem w tym:	7.617.497	558.800	8.265.154	825.794	100,0	100,0	6,7	6,5
- podatki pośrednie	2.073.946	228.738	2.859.533	332.278	27,2	34,6	3,8	4,4
- podatek dochodowy od osób prawnych	924.528	272.409	674.867	410.418	12,1	8,2	7,0	4,6
- podatek dochodowy od osób fizycznych	1.476.402	36.566	1.761.629	50.354	19,4	21,3	4,9	5,1
- podatki zniesione	901.653	7.569	631.511	8.509	11,8	7,6	391,0	1427,5
- dywidenda (§13 i §75)	79.326	12.738	94.646	23.405	1,0	1,2	9,3	11,7
- pozostałe dochody w tym:	2.161.642	780	2.242.968	830	28,4	27,1	15,8	19,0
- cła	280.108	-	272.795	-	3,6	3,3	4,0	4,5
- różne opłaty (§64)	196.028	-	211.420	-	2,6	2,6	13,5	12,4
- grzywny i kary (§76)	306.478	-	427.826	-	4,0	5,2	77,0	95,7
- różne dochody (§77)	1.109.187	-	547.450	-	14,6	6,6	150,9	87,9
- odsetki (§81)	148.827	780	706.137	830	6,9	8,5	12,2	38,3

Na koniec 1998 r. relacja zaległości do dochodów zrealizowanych przez budżet państwa wyniosła 6,5% (w 1997 r. - 6,7%).

Zaległości podatkowe na koniec 1998 r. wyniosły 6.133.716 tys. zł i były o 592.590 tys. zł wyższe od stanu tych zaległości na koniec 1997 r. (5.541.126 tys. zł).

[22] W warunkach porównywalnych.

Zaległości podatkowe stanowiły 74,3% ogólnego stanu zaległości (w 1997 r. - 72,2%), w tym: w podatkach pośrednich - 34,6%, podatku dochodowym od osób fizycznych - 21,3%, podatku dochodowym od osób prawnych - 8,2%.

Największy wzrost zaległości w 1998 r. w porównaniu do roku 1997, wystąpił w: podatkach pośrednich o 785.587 tys. zł, tj. o 37,9%, podatku dochodowym od osób fizycznych o 285.227 tys. zł, tj. o 19,3%.

Na koniec 1998 r. największy udział w łącznej kwocie zaległości przypadał na dysponentów następujących części budżetowych:

08 - Ministerstwo Finansów	74,4%	(6.153.194 tys. zł)
85/01-97 Budżety Wojewodów	10,8%	(893.470 tys. zł)
44 - Obsługa Długu Krajowego	7,1%	(582.954 tys. zł)
36 - Ministerstwo Sprawiedliwości	4,0%	(329.931 tys. zł)
51 - Główny Urząd Ceł	3,4%	(281.313 tys. zł)
17 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	0,1%	(7.797 tys. zł).

Państwowe jednostki budżetowe na koniec 1998 r. posiadały wobec organów podatkowych zaległości w łącznej kwocie 825.794 tys. zł (w 1997 r. - 558.800 tys. zł) z tytułu potrąceń z wzajemnej, bezspornej i wymagalnej wierzytelności podatników wobec Skarbu Państwa. W 1998 r. zaległości te wzrosły w porównaniu do roku 1997 o 47,8%.

Zaległości te wynikały z niespłacenia przez państwowe jednostki budżetowe kwot wynikających z potrąceń dokonanych przez urzędy skarbowe w oparciu o art. 64 ustawy Ordynacja podatkowa.

Główne tytuły zaległości państwowych jednostek budżetowych wobec urzędów skarbowych dotyczyły:

- podatku dochodowego od osób prawnych - 410.418 tys. zł, (w 1997 r. - 272.409 tys. zł)

- podatku od towarów i usług - 238.018 tys. zł,
  (w 1997 r. - 139.777 tys. zł)
- podatku akcyzowego od wyrobów produkcji krajowej - 79.807 tys. zł,
  (w 1997 r. - 78.524 tys. zł)
- podatku dochodowego od osób fizycznych - 50.354 tys. zł.
  (w 1997 r. - 36.566 tys. zł)

Realizacja potrąceń zobowiązań podatkowych z wierzytelności wobec państwowych jednostek budżetowych[23] była tematem kontroli przeprowadzonej przez NIK w II kwartale 1997 r. Kontrolą objęto 33 urzędy skarbowe i Ministerstwo Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że występowały zaniedbania i nieprawidłowości w dokonywaniu potrąceń zobowiązań podatkowych z wierzytelności wobec państwowych jednostek budżetowych służby zdrowia. Polegały one, m.in. na braku działań ze strony Ministerstwa Finansów zmierzających do wyjaśnienia wątpliwości związanych z praktyką postępowania organów podatkowych przy realizacji zadań wynikających z art. 28 obowiązującej do końca 1997 r., ustawy o zobowiązaniach podatkowych. I tak, Ministerstwo Finansów dopiero w grudniu 1996 r. zaleciło urzędom skarbowym uzyskiwanie we własnym zakresie potwierdzenia bezsporności i wymagalności zgłaszanych przez podmioty wierzytelności, pomimo że przepis art. 28 obowiązywał już od 1992 r. Również wytyczne dotyczące stosowania tego przepisu w stosunku do płatników uchylone zostały dopiero w marcu 1997 r. Przed tym terminem urzędy skarbowe wykorzystywały art. 28 ustawy o zobowiązaniach podatkowych także wobec płatników.

[23] „Informacja o wynikach kontroli realizacji potrąceń zobowiązań podatkowych z wierzytelności wobec państwowych jednostek budżetowych służby zdrowia w latach 1995-1996". NIK, Departament Kontroli Doraźnych, Warszawa, październik 1997 r.

Nieprawidłowości w postępowaniu urzędów skarbowych, a w szczególności niedokładne sprawdzanie bezsporności i wymagalności zgłaszanych do potrącenia wierzytelności - zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - umożliwiało dokonywanie fikcyjnych darowizn sprzętu i aparatury medycznej dla jednostek służby zdrowia[24].

W toku kontroli stwierdzono także niską skuteczność przeprowadzanej przez urzędy skarbowe windykacji należności od państwowych jednostek budżetowych służby zdrowia powstałych w związku z potrąceniami. Na koniec 1996 r. nieuregulowane zobowiązania skontrolowanych jednostek wynosiły prawie 178 mln zł, co stanowiło blisko połowę potrąconych przez kontrolowane urzędy w latach 1995-1996 zobowiązań podatkowych. Spośród skontrolowanych 33 urzędów tylko w jednym przypadku jednostki zwróciły całość należnych urzędowi skarbowemu kwot z tytułu potrąceń.

W wyniku kontroli ustalono, że urzędy skarbowe powszechnie naruszały przepis § 9 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej[25]. Organy podatkowe mają bowiem obowiązek składania zawiadomień o naruszenie dyscypliny budżetowej w przypadkach, gdy po dokonaniu potrącenia zobowiązania podatkowego z wierzytelności wobec jednostek budżetowych, jednostki te nie dokonały zaleconych przez urząd skarbowy operacji związanych z potrąceniem. Ustalenia kontroli wskazały, że tylko co piąty urząd kierował wymagane zawiadomienia.

Zgodnie z uchwałą Nr 13/98 Komisji Nadzoru Bankowego[26] należności banków od Skarbu Państwa są klasyfikowane jako normalne jeżeli do dnia 31 marca 1999 r. bank zawarł z reprezentantem Skarbu Państwa umowę, potwierdzającą bezsporność

[24] Mechanizm tych „darowizn" został opisany w „Informacji o wynikach kontroli realizacji przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz wojewodów zamówień publicznych w sferze ochrony zdrowia w 1995 r. i I półroczu 1996 r." NIK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej, Warszawa, październik 1997 r.

[25] Dz.U. Nr 57, poz. 258 ze zm.

[26] Uchwała Nr 13/98 KNB z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz.Urz. NBP Nr 29, poz. 65).

i wymagalność należności oraz do dnia 30 czerwca 1999 r. zawarł umowę określającą terminy spłat. W przypadku nie zawarcia umowy (umów) w tych terminach, należności banków od Skarbu Państwa powinny być klasyfikowane jako należności stracone.

Zaznaczyć należy, iż klasyfikacja należności związana jest z wysokością tworzonych rezerw. Rezerwy celowe tworzone są w ciężar kosztów, które obniżają zysk banku, który z kolei ma wpływ na wysokość wpłaty do budżetu państwa.

W 1998 r. egzekucją administracyjną, prowadzoną przez organy skarbowe, objęto zaległości budżetowe, państwowych funduszy celowych oraz należności gmin w kwocie 5.618.620 tys. zł, z czego zaległości podatkowe wynosiły 3.315.342 tys. zł. Poprzez działy egzekucyjne do budżetu wpłynęła kwota 2.291.514 tys. zł, tj. o 34,6% więcej niż w 1997 r. (1.702.075 tys. zł). Wskaźnik ściągalności, mierzony wysokością kwoty wyegzekwowanej do objętej tytułami wykonawczymi, wzrósł z 36,1% w 1997 r. do 40,8% w 1998 r.

Niezależnie od pozytywnej oceny poprawy skuteczności egzekucyjnej aparatu skarbowego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, sprawność tych działań jest nadal niewystarczająca.

W zakresie egzekucji należności sądowych prowadzonej przez komorników sądowych w 1998 r. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponowało danymi statystycznymi. Przyczyną tego stanu było niewykonanie przez Ministra Sprawiedliwości upoważnień zawartych w art. 66 ust. 3 i art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[27], tj. nie określenie w drodze rozporządzeń szczegółowego zakresu sprawozdania, które zgodnie z art. 66 ust. 1 ww. ustawy komornicy byli zobowiązani złożyć przed dniem 1 lutego każdego roku i nie określenie szczegółowych przepisów o biurowości i rachunkowości kancelarii komorniczych.

[27] Dz.U. Nr 133, poz. 882.

Ulgi podatkowe

Udzielone przez izby i urzędy skarbowe w 1997 r. i 1998 r. ulgi podatkowe prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

1 9 9 7 r.				
Wyszczególnienie	Zaniechanie ustalania i poboru podatku		Umorzenia	
	Liczba decyzji	Kwota w tys. zł	Liczba decyzji	Kwota w tys. zł
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	-	318.830	-	802.440
1. Podatek dochodowy od osób fizycznych	62.051	16.752	91.426	45.137
2. Podatek dochodowy od osób prawnych	231	104.316	908	106.955
3. Podatki pośrednie w tym: - VAT - akcyza		197.762 156.306 41.456		158.741 139.542 19.199
4. Podatki zniesione	-	-	5.326	491.607
1 9 9 8 r.				
Ogółem, z tego	16.904	171.649	15.732	432.546
1. Podatek dochodowy od osób fizycznych		12.282		11.065
2. Podatek dochodowy od osób prawnych		36.976		189.841
3. Podatki pośrednie w tym: - VAT - akcyza		122.391 120.429 1.962		105.444 70.923 34.521
4. Podatki zniesione	-	-		126.196

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. izby i urzędy skarbowe w wyniku podjętych decyzji dokonały zaniechania ustalania i poboru podatku oraz umorzenia podatku na łączną kwotę 604.195 tys. zł. W porównaniu do roku 1997 (1.121.270 tys. zł) ulgi te zostały zmniejszone o 46,1%.

Dla poszczególnych kategorii podatków wielkości udzielonych ulg podatkowych w 1997 i 1998 roku przedstawiają się następująco:

	1997 r. (tys. zł)	1998 r. (tys. zł)	1998/1997 (%)
Ogółem	1.121.270	604.195	53,9,
- podatek dochodowy od osób fizycznych	61.889	23.347	37,7,
- podatek dochodowy od osób prawnych	211.271	226.817	107,4,
- podatki pośrednie	356.503	227.835	63,9,
- podatki zniesione	491.607	126.196	25,7.

Dane te wskazują, że w 1998 r. wzrosła kwota ulg udzielonych przez izby i urzędy skarbowe w podatku dochodowym od osób prawnych o 7,4% w porównaniu do 1997 r. W pozostałych podatkach kwoty ulg w 1998 r. były niższe, w tym w podatku dochodowym od osób fizycznych o 62,3%, podatkach pośrednich o 36,1% i podatkach zniesionych o 74,3%.

Ponadto izby i urzędy skarbowe w wyniku podjętych decyzji dokonały zaniechania ustalania i poboru oraz umorzenia podatku z tytułu wpłat z zysku w łącznej kwocie 183.824 tys. zł, w tym 52 decyzjami dokonały umorzenia na kwotę 73.415 tys. zł oraz 57 decyzjami zaniechania ustalania i poboru podatku na kwotę 110.409 tys. zł.

Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 18 sierpnia 1998 r.[28] określił szczegółowe zasady i tryb umarzania wierzytelności państwowych jednostek budżetowych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa, oraz udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych.

[28] Dz.U. Nr 115, poz. 747.

Sprawozdania, dotyczące zakresu umorzonych wierzytelności oraz ulg według stanu na dzień 30 czerwca oraz 31 grudnia każdego roku kalendarzowego przedkładane są Ministrowi Finansów w terminie jednego miesiąca od zakończenia okresu sprawozdawczego.

Do czasu zakończenia kontroli Ministerstwo Finansów nie opracowało zbiorczego sprawozdania z dokonanych umorzeń wierzytelności państwowych jednostek budżetowych i ulg za 1998 r.

Do końca 1997 r. Minister Finansów kierował do podległych mu organów podatkowych pisma zalecające przyznawanie ulg indywidualnym podatnikom. Praktyka ta usankcjonowana decyzją Nr 2/ON Ministra Finansów z dnia 27 lipca 1995 r., wielokrotnie była kwestionowana przez Najwyższą Izbę Kontroli ponieważ ograniczała uprawnienia organów podatkowych wynikające z przepisów prawa oraz naruszała zasadę instancyjności w postępowaniu podatkowym.

Jak ustalono w toku kontroli[29] Departament Organizacyjny Skarbowości MF wykonując polecenie Ministra Finansów, przygotował w styczniu 1998 r. projekt decyzji uchylającej wspomnianą decyzję 2/ON. Wprawdzie do października 1998 r. decyzja ta nie została formalnie uchylona, jednakże - jak wynika z ustaleń kontroli - od 1998 r. zaniechano przyznawania ulg podatkowych przez powołany tą decyzją zespół.

Wyniki kontroli wskazują także na ograniczenie udzielania uznaniowych ulg podatkowych przez urzędy skarbowe.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 34 urzędach skarbowych (9,7% istniejących w I półroczu 1998 r.) wynika, iż udział ulg uznaniowych w stosunku do zrealizowanych przez urzędy dochodów systematycznie obniżał się z 2,6% w 1996 r. i 1,5% w 1997 r. do 0,3% w I półroczu 1998 r. Stwierdzono jednak poważne nieprawidłowości i uchybienia w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez

[29] Informacja o wynikach kontroli działalności izb skarbowych w latach 1996-1998 (I półrocze). NIK Departament Budżetu Państwa, Warszawa, maj, 1999 r.

urzędy skarbowe. W 28 urzędach skarbowych nie przestrzegano terminów rozpatrywania wniosków, w 14 urzędach decyzje w sprawie ulg podatkowych nie były należycie uzasadniane, w 6 urzędach nie dokumentowano czynności w toku prowadzonego postępowania, zaś w 14 urzędach, prowadząc postępowanie w sprawie udzielenia ulg, nie weryfikowano argumentów wnioskodawców i nie badano ich aktualnej sytuacji gospodarczej.

W 11 urzędach skarbowych, w podobnych sytuacjach wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ulg podatkowych, podejmowano odmienne decyzje, co wskazuje, że nawet w ramach urzędu nie zostały opracowane jednolite kryteria, w oparciu o które dokonywano oceny sytuacji gospodarczej lub względów społecznych.

W 4 urzędach skarbowych naruszono zasadę równego traktowania podmiotów ubiegających się o ulgę i wydawano decyzję o zaniechaniu ustalania i poboru podatku od towarów i usług podmiotom świadczącym usługi remontowe lub inwestycyjne na rzecz tych urzędów bądź izb skarbowych. Udzielanie takich ulg pomniejszało własne wydatki budżetowe kosztem ogólnych dochodów budżetowych. Stwierdzone uszczuplenia budżetowe z tytułu takich ulg wyniosły co najmniej 1.054 tys. zł.

Główne źródła dochodów budżetu państwa

Wykonanie dochodów budżetu państwa w podziale na główne źródła dochodów prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp	Wyszcze-gólnienie	Wykonanie 1997 r.	%	1998 r.			Wykonanie 97 r. w ce-nach 98 r.	%		
				Wg ustawy budżetowej	Wykonanie	%		6:3	6:5	6:8
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Dochody ogółem	113.234.439[1]	100,0	129.040.795	126.559.929	100,0	126.596.103	111,8	98,1	100,0
1.1.	Dochody podatkowe	98.688.484	87,2	116.327.000	113.949.492	90,0	110.333.725	115,5	98,0	103,3
1.2.	Dochody niepodatkowe	14.071.829	12,4	12.669.403	12.602.775	10,0	15.732.305	89,6	99,5	80,1
1.3.	Dochody zagraniczne	474.126	0,4	44.392	7.662	0,0	530.073	1,6	17,3	1,4

[1] Dane dotyczące 1997 r. podano w wielkościach porównywalnych z 1998 r. tj. bez dochodów z prywatyzacji

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z analizy dochodów wg paragrafów klasyfikacji budżetowej wynika, że niższe niż przyjęto w ustawie budżetowej było wykonanie następujących dochodów:

- z podatku akcyzowego (§ 26 i § 27) o 3.058.473 tys. zł,
- z cła (§ 22) o 1.223.507 tys. zł,
- z różnych rozliczeń (§ 19) o 809.860 tys. zł,
- z podatku od towarów i usług (§ 25) o 657.383 tys. zł,
- z podatku od towarów i usług importowanych (§ 23) o 527.040 tys. zł,
- z wypłat z zysku NBP (§ 12) o 178.087 tys. zł,
- z dywidend od spółek (§ 73) o 93.204 tys. zł,
- z prowizji i poręczeń Skarbu Państwa (§ 79) o 48.398 tys. zł,
- z wpływów z usług (§ 42) o 24.446 tys. zł.

Wyższe niż zakładano w ustawie budżetowej dochody osiągnięto z następujących źródeł:

- z odsetek naliczonych głównie za nieterminowe regulowanie należności podatkowych (§ 81) o 1.622.162 tys. zł,
- z podatku dochodowego od osób fizycznych (§ 15) o 1.233.997 tys. zł,
- z podatku dochodowego od osób prawnych (§ 16) o 658.981 tys. zł,
- z wpłat z zysku spółek Skarbu Państwa (§ 75) o 206.782 tys. zł,
- z różnych dochodów (§ 77) o 182.817 tys. zł,
- z różnych opłat (§ 64) o 115.581 tys. zł,
- z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych (§ 13) o 105.605 tys. zł,
- z grzywien i kar (§ 76) o 56.563 tys. zł,
- z nadwyżek środków pozabudżetowych (§ 72) o 65.996 tys. zł.

W budżetach wojewodów niższe niż przyjęte w ustawie budżetowej na 1998 r. zrealizowano dochody z następujących źródeł:

- wpływów z usług (§ 42) o 26.861 tys. zł,
- różnych opłat (§ 64) o 62.451 tys. zł,

a wyższe niż zakładano w ustawie z:

- odsetek (§ 81) o 20.770 tys. zł,
- różnych dochodów (§ 77) o 68.717 tys. zł,
- wpływów ze sprzedaży składników majątkowych (§ 43) o 15.609 tys. zł.

Na niepełne wykonanie dochodów budżetu państwa wpłynęły z jednej strony przyczyny związane z osłabieniem wzrostu gospodarczego oraz niższy od zakładanego wzrost cen, a z drugiej strony szereg zaniedbań w zakresie egzekucji należności budżetowych z tytułu np. mandatów oraz odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali.

1.1. Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej na rok 1998 ustalono dochody podatkowe w kwocie 116.327.000 tys. zł, tj. o 17,9% wyższe od wykonania 1997 r. (98.688.484 tys. zł). Udział dochodów podatkowych założony w ustawie budżetowej w stosunku do dochodów budżetu państwa 1998 r. wynosił 90,1% i był wyższy od udziału tych dochodów w roku 1997 o 4,9 punkta procentowego (w 1997 r. udział wynosił 85,2%).

W 1998 r. dochody podatkowe wykonano w kwocie 113.949.492 tys. zł, co stanowiło 98,0% planowanej kwoty dochodów z tego tytułu, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł 90,0% (w 1997 r. - 87,2%).

Dochody podatkowe wykonane w 1998 r. były o 15,5% wyższe niż w 1997 r., a realnie o 3,3%.

Realizację dochodów budżetu państwa z poszczególnych podatków prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%			Struktura w %		
			Wg ustawy budżetowej	Wykonanie		5:3	5:4	5:6	1997	1998 r.	
										Usta-wa	Wyko nanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Ogółem dochody podatkowe	98.688.484	116.327.000	113.949.492	110.333.725 0	115,5	98,0	103,3	100,0	100,0	100,0
2.	Podatki pośrednie	55.252.372	68.697.000	64.432.275	61.772.152	116,6	93,8	104,3	56,0	59,1	56,6
3.	Podatek dochodowy od osób prawnych	13.264.016	14.150.000	14.808.981	14.829.170	111,6	104,7	99,9	13,4	12,2	13,0
4.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	29.941.496	33.420.000	34.663.997	33.473.592	115,8	103,7	103,6	30,4	28,7	30,4
5.	Podatki zniesione	230.600	50.000	44.238	257.811	19,2	88,5	17,2	0,2	0,0	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 1998 przyjęto, że:

- dochody podatkowe 1998 r. będą nominalnie wyższe o 17,5% niż w 1997 r., a relacja tych dochodów do produktu krajowego brutto w latach 1997 - 1998 zwiększy się z 22,2% do 22,3%;
- dochody z podatków pośrednich wzrosną w 1998 r. o 21,2% w stosunku do wykonania 1997 r., a udział podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa wzrośnie z 46,6% 1997 r. do 52,4% w 1998 r. Relacja tych dochodów do produktu krajowego brutto wzrośnie z 12,5% w 1997 r. do 13,0% w 1998 r.;
- dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wzrosną o 15,6% w stosunku do wykonania 1997 r., a relacja tych dochodów do produktu krajowego brutto w 1998 r. utrzyma się na poziomie 1997 r. tj. 2,8%;
- dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w 1998 r. wzrosną o 12,1% w stosunku do roku 1997, a relacja tych dochodów do produktu krajowego brutto spadnie z 6,8% w 1997 r. do 6,5% w 1998 r.

Udział poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa i dochodach podatkowych oraz relację tych dochodów do produktu krajowego brutto prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Udział % w dochodach podatkowych			Udział % w dochodach			Relacja % do PKB	
	Wykonanie 1997 r.	Ustawa budżetowa 1998 r.	Wykonanie 1998 r.	Wykonanie 1997 r.	Ustawa budżetowa 1998 r.	Wykonanie 1998 r.	Wykonanie 1997 r.	Wykonanie 1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
- podatki pośrednie	56,0	59,1	56,6	48,8	53,2	50,9	11,8	11,7
- podatek dochodowy od osób prawnych	13,4	12,2	13,0	11,7	11,5	11,7	2,8	2,7
- podatek dochodowy od osób fizycznych	30,4	28,7	30,4	26,4	26,9	27,4	6,4	6,3
- podatki zniesione	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. zwiększył się udział dochodów z podatków pośrednich i podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa ogółem. W dochodach podatkowych zwiększył się udział podatków pośrednich, udział dochodów od osób prawnych zmniejszył się, natomiast udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych zarówno w 1997 r. jak i w 1998 r. wynosił 30,4%.

Prognozy przyjęte do ustawy budżetowej na rok 1998 w zakresie poszczególnych tytułów dochodów podatkowych zrealizowano w sposób następujący:

(w %)

Wyszczególnienie	Prognoza do ustawy budżetowej			Realizacja w 1998 r.		
	Wykonanie 98/97	Udział w PKB	Udział w dochodach budżetu państwa	Wykonanie 98/97	Udział w PKB	Udział w dochodach budżetu państwa
1	2	3	4	5	6	7
Dochody podatkowe	117,5	22,3	89,9	115,5	20,7	90,0
- podatki pośrednie	121,2	13,0	52,4	116,6	11,7	50,9
- podatek dochodowy od osób prawnych	115,6	2,8	11,7	111,6	2,7	11,7
- podatek dochodowy od osób fizycznych	112,1	6,5	26,4	115,8	6,3	27,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zasadniczy wpływ na niepełną realizację dochodów podatkowych, miały niższe niż zakładano dochody z podatków pośrednich (VAT i akcyza), których nie były w stanie zrekompensować wyższe niż planowano dochody z podatków dochodowych (od osób prawnych i osób fizycznych).

Na niepełne wykonanie dochodów z podatków pośrednich wpłynęło niższe, niż zakładano, tempo wzrostu PKB, niższy od prognozowanego wzrost cen towarów i usług objętych podatkiem VAT, niepełne wykonanie założeń w zakresie wzrostu w 1998 r. stawek podatku akcyzowego na paliwa silnikowe, zmniejszenie sprzedaży wyrobów spirytusowych (w 1998 r. sprzedaż wyrobów spirytusowych była o 24,4% niższa niż w 1997 r.) oraz rosnące zaległości z tych podatków.

1.1.1. Podatki pośrednie

W ustawie budżetowej na 1998 r. dochody z podatków pośrednich zaplanowano w wysokości 68.697.000 tys. zł, tj. o 24,3% wyższej niż wykonanie 1997 r. (55.252.372 tys. zł). Zrealizowano dochody w kwocie 64.432.275 tys. zł, co stanowiło 93,8% planu.

W stosunku do wykonania w 1997 r. dochody z podatków pośrednich w 1998 r. nominalnie zwiększyły się o 16,6%, a realnie wzrosły o 4,3%.

Szczegółowe wykonanie dochodów z tytułu podatków pośrednich prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp	Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	Wskaźniki %		
			wg ustawy budżetowej i układu wykonawczego	wykonanie		5:3	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Podatki pośrednie ogółem z tego:	55.252.372	68.697.000	64.432.275	61.772.151,9	116.6	93,8	104,3
1.	podatek od towarów i usług w tym:	36.929.186	44.070.000	42.876.579	41.286.829,8	116,1	97,3	103,9
	- kraj	12.240.345	14.825.000	14.167.617	13.684.705,7	115,7	95,6	103,5
	- import	24.674.163	29.228.000	28.700.960	27.585.714,2	116,3	98,2	104,0
	- zryczałtowany podatek VAT	14.678	17.000	8.002	16.410,0	54,5	47,1	48,8
2.	podatek akcyzowy w tym:	17.890.196	24.127.000	21.068.527	20.001.239,1	117,8	87,3	105,3
	a) podatek akcyzowy (wyroby krajowe)	15.495.035	20.902.000	18.400.363	17.323.449,1	118,8	88,0	106,2
	w tym:							
	- wyroby spirytusowe	4.639.432	-	6.333.277	5.186.885,0	136,5	-	122,1
	- wyroby tytoniowe	4.520.906	-	5.210.587	5.054.372,9	115,3	-	103,1
	- paliwa silnikowe	4.607.861	-	6.597.824	5.151.588,6	143,2	-	128,1
	b) podatek akcyzowy (wyroby importowane)	2.395.161	3.225.000	2.668.164	2.677.790,0	111,4	82,7	99,6
3.	podatek od gier	432.990	500.000	487.169	484.082,8	112,5	97,4	100,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. udział podatków pośrednich (64.432.275 tys. zł) w dochodach ogółem budżetu państwa (126.559.929 tys. zł) wynosił 50,9% (w 1997 r. - 48,8%).

Analiza realizacji planu dochodów za 1998 r. według paragrafów klasyfikacji budżetowej wykazała, że nie zrealizowano założonych dochodów z następujących podatków:

- od towarów i usług krajowych (§ 25) - 95,6%,
- od towarów i usług importowanych (§ 23) - 98,2%,
- zryczałtowany podatek VAT (§ 24) - 47,1%,
- akcyzowego od produkcji krajowej (§ 26) - 88,0%,
- akcyzowego od wyrobów importowanych (§ 27) - 82,7%.

Z tytułu podatków pośrednich, dochody były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 4.264.725 tys. zł, z podatku od towarów i usług o 1.193.421 tys. zł, a z podatku akcyzowego o 3.058.473 tys. zł.

Przyczyną niewykonania tych dochodów było:

a) w zakresie podatku od towarów i usług
   - niższe tempo wzrostu PKB, co wpłynęło na zmniejszenie dochodów o ok. 348,1 mln zł,
   - niższy wzrost cen towarów i usług objętych podatkiem VAT, który spowodował zmniejszenie wpływów z podatku VAT o 41,4 mln zł,
   - niższe wykonanie dochodów z podatku akcyzowego, który wchodzi w podstawę naliczania podatku VAT, które spowodowało zmniejszenie dochodów o 672,9 mln zł,
   - niewykonanie założonej poprawy efektywności działania organów podatkowych oraz niższy od zakładanego wzrost liczby podatników, które spowodowały zmniejszenie dochodów o ok. 131,0 mln zł;

b) w zakresie podatku akcyzowego:
   - niższe dochody z akcyzy od paliw o 1.343,5 mln zł w wyniku:

  - niższego wykonania dochodów 1997 r. (niższa baza); kiedy przygotowano prognozę dochodów na 1998 r. dochody z tego tytułu prognozowano na poziomie 6.724,3 mln zł, a zostały wykonane w wysokości 6.556,5 mln zł,
  - mniejszego niż zakładano wzrostu stawek tego podatku (zakładano średnioroczny wzrost stawek podatku akcyzowego o 43%, podczas gdy stawki podatku wzrosły o 28,6%), co wpłynęło na obniżenie dochodów o 944,1 mln zł,
  - mniejszej sprzedaży paliw; w ustawie budżetowej zakładano wzrost sprzedaży podczas gdy wystąpił jej spadek, co spowodowało obniżenie dochodów o 370,3 mln zł;
- niższe o 1.287,5 mln zł dochody z akcyzy od wyrobów spirytusowych w wyniku:
  - niższego wykonania dochodów 1997 r. (niższa baza), kiedy przygotowano prognozę dochodów na 1998 r.,
  - niższej niż prognozowano sprzedaży wyrobów spirytusowych; prognozowano wzrost sprzedaży wyrobów spirytusowych, w rzeczywistości nastąpił spadek sprzedaży;
- niższe o 155,3 mln zł dochody z podatku akcyzowego od piwa w wyniku:
  - niższego wykonania dochodów 1997 r. (niższa baza),
  - niższej niż prognozowano sprzedaży piwa; prognozowano wzrost sprzedaży piwa o 10,6%, wobec zrealizowanego wzrostu w wysokości 9,8%;
- niższe o 205,8 mln zł dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w wyniku niższego wykonania dochodów 1997 r. (niższa baza); kiedy przygotowano prognozę dochodów na 1998 r. dochody z tego tytułu prognozowano na poziomie 4.749,2 mln zł, a zostały wykonane w wysokości 4.563,8 mln zł;
- niższe o 66,4 mln zł dochody od pozostałych wyrobów (dochody te prognozowane były na poziomie 1.050,0 mln zł, natomiast zostały wykonane w wysokości 983,6 mln zł).

Zdaniem NIK na spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych i niższe niż planowano dochody z podatku akcyzowego miały również wpływ podwyżki stawek podatku akcyzowego. Na powyższe zjawisko wskazywała NIK po kontroli przeprowadzonej w II półroczu 1996 r. w 26 jednostkach przemysłu spirytusowego[30].

Ulgi uznaniowe udzielone w podatkach pośrednich przez organy podatkowe w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r., obejmowały:

- zaniechania ustalania i poboru podatku - 122.390,9 tys. zł,
- umorzenia - 105.444,2 tys. zł.

Zaległości w podatkach pośrednich ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.859.533 tys. zł[31]. W porównaniu do roku 1997 zaległości te wzrosły o 37,9%, a ich struktura była następująca:

- podatek od gier (§ 21) 9.846 tys. zł,
  (w 1997 r. - 3.811 tys. zł) - wzrost o 158,4%,
- podatek od towarów i usług importowanych (§ 23) 9.140 tys. zł,
  (w 1997 r. - 4.471 tys. zł) - wzrost o 104,4%,
- podatek od towarów i usług (§ 25) 2.631.531 tys. zł,
  (w 1997 r. - 1.857.418 tys. zł) - wzrost o 41,7%,
- podatek akcyzowy od wyrobów krajowych (§ 26) 206.945 tys. zł,
  (w 1997 r. - 207.270 tys. zł) - spadek o 0,2%,
- podatek akcyzowy od wyrobów importowanych (§ 27) 2.070 tys. zł,
  (w 1997 r. - 975 tys. zł), wzrost o 112,3%.

Relacja zaległości do wpływów z podatków pośrednich (64.767.814 tys. zł) na koniec 1998 r. osiągnęła poziom 4,4% (w 1997 r. - 3,8%).

---

[30] Informacja o wynikach kontroli zobowiązań finansowych wobec budżetu państwa z tytułu produkcji i obrotu wyrobami spirytusowymi i tytoniowymi, Warszawa 1997 r., str. 15.

[31] Według stanu na 31 grudnia 1997 r. zaległości wyniosły 2.073.946 tys. zł. Powyższa kwota nie zawiera zobowiązań państwowych jednostek budżetowych wobec organów podatkowych w wysokości 228.738 tys. zł.

Wzrost zaległości, został spowodowany:
- wzrostem zaległości w deficytowych gałęziach przemysłu, w tym w górnictwie węgla kamiennego (o ok. 323 mln zł),
- pogorszeniem się sytuacji finansowej wielu podatników wynikającym z kryzysu finansowego w Rosji oraz skutkami powodzi z 1997 r.,
- ograniczeniem stosowania indywidualnych ulg podatkowych.

Podatek od towarów i usług

Na 1998 r. zaplanowano dochody z podatku od towarów i usług w wysokości 44.070.000 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 42.876.579 tys. zł, tj. w 97,3%. Stanowiły one 116,1% wykonania w 1997 r. Realnie dochody wzrosły o 3,7%.

W 1998 r. udział podatku od towarów i usług w dochodach budżetu państwa (126.559.929 tys. zł) wynosił 33,9% (w 1997 r. - 30,8%).

Zaległości ogółem w podatku od towarów i usług na koniec 1998 r. wyniosły 2.640.672 tys. zł (w 1997 r. - 1.861.890 tys. zł[32]).

Zaległości z tytułu podatku od towarów i usług prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	1997 r.		1998 r.		Wskaźnik%			
	Wpływy	Zaległości na 31.12.	Wpływy	Zaległości na 31.12.	3:2	5:4	4:2	5:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem podatek od towarów i usług w tym:	37.227.589	1.861.890	43.194.727	2.640.672	5,0	6,1	115,2	141,8
- kraj	12.537.094	1.857.418	14.486.908	2.631.531	14,8	18,2	115,6	141,7
- import	24.675.817	4.471	28.699.817	9.140	0,0	0,0	116,3	204,4
- zryczałtowany podatek VAT	14.678	1	8.002	1	0,0	0,0	54,5	100,0

[32] Kwota ta nie zawiera zobowiązań państwowych jednostek budżetowych wobec organów podatkowych w wysokości 144.029 tys. zł.

Z wykazu podatników zalegających z płatnościami w podatku od towarów i usług na dzień 31 grudnia 1998 r. wynika, że 1.696 podmiotów zalegało z płatnościami w podatku od towarów i usług w kwotach od 151 tys. zł do 111.945 tys. zł (w 1997 r. - 1.308 podmiotów w kwotach od 151 tys. zł do 82.247 tys. zł). Największymi dłużnikami według stanu na koniec grudnia 1998 r. były spółki węglowe.

Wg stanu na 31.12.1998 r. zarejestrowanych było 962.932 podatników podatku od towarów i usług, co stanowiło wzrost w porównaniu do 1997 r. o 12,8% (853.945).

Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że ujawniono 4.954 podatników, którzy nie zarejestrowali się jako podatnicy VAT mimo istniejącego obowiązku i nie płacili podatku w pierwszych miesiącach 1998 r. oraz 1.677 podatników (spośród 6.100 podatników objętych kontrolą), którzy nie prowadzili ewidencji obrotu i kwot podatku należnego za pomocą kas rejestrujących, pomimo istnienia ustawowego obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[33].

Podatek akcyzowy

Na 1998 r. zaplanowano dochody z akcyzy w wysokości 24.127.000 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 21.068.057 tys. zł, tj. w 87,3%.

Wielkość sprzedaży niektórych wyrobów akcyzowych w latach 1997-1998 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	1997 r.	1998 r.	% 4:3
1	2	3	4	5
I.	Wyroby spirytusowe - sprzedaż przez producenta	108.692	82.177	75,6
	w tym:			
1.	Sprzedaż wyrobów spirytusowych czystych w tys. litrów	90.687	68.798	75,9
2.	Sprzedaż pozostałych wyrobów spirytusowych	18.005	13.379	74,3

[33] Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

1	2	3	4	5
II.	Paliwa silnikowe - sprzedaż przez rafinerie w tym:	10.076.326	9.839.499	97,6
1.	Sprzedaż benzyn bazowych w tonach	1.285.324	589.651	45,9
2.	Sprzedaż etyliny E-94 w tonach	1.406.709	1.211.050	86,1
3.	Sprzedaż etyliny E-86 w tonach	49.600	14.322	28,9
4.	Sprzedaż benzyny bezołowiowej w tonach	1.769.506	2.414.852	136,5
5.	Sprzedaż olejów napędowych do silników szybkoobrotowych w tonach	5.565.187	5.609.624	100,8
II.	Przerób ropy w tonach	14.840.453	15.987.662	107,7
III.	Papierosy - sprzedaż przez producentów w tys. sztuk	94.964.252	81.225.518	85,5

W 1998 r. niższa niż w 1997 r. była sprzedaż wyrobów spirytusowych o 24,4%, paliw silnikowych o 2,4% i wyrobów tytoniowych o 14,5%.

W 1998 r. udział akcyzy w dochodach budżetu państwa (126.559.929 tys. zł) wynosił 16,6%, (w 1997 r. - 14,9%).

Zaległości ogółem na koniec 1998 r. wyniosły 209.015 tys. zł (w 1997 r. - 208.245 tys. zł[34]).

Zaległości z tytułu podatku akcyzowego prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	1997 r.		1998 r.		wskaźniki %			
	wpływy	zaległości na 31.12	wpływy	zaległości na 31.12	3:2	5:4	4:2	5:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem podatek akcyzowy z tego:	17.919.457	208.245	21.104.706	209.015	1,2	1,0	117,8	100,4
a) podatek akcyzowy (wyroby krajowe) w tym:	15.524.296	207.270	18.436.498	206.945	1,3	1,1	118,8	99,8
- wyroby spirytusowe	4.639.432	69.597	4.729.943	65.369	1,5	1,4	102,0	93,9
- wyroby tytoniowe	4.520.906	5.831	5.210.587	4.536	0,1	0,1	115,3	77,8
- paliwa silnikowe	4.607.861	31.838	6.597.824	2.902	0,7	0,0	143,2	9,1
b) podatek akcyzowy (wyr.importowane)	2.395.161	975	2.668.208	2.070	0,0	0,1	111,4	212,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[34] Kwota ta nie zawiera zobowiązań państwowych jednostek budżetowych w wysokości 78.524 tys. zł.

Stan zaległości poszczególnych podatków wynosił:

- w podatku akcyzowym od wyrobów krajowych (§ 26) - 206.945 tys. zł (w 1997 r. - 207.270 tys. zł) - spadek o 0,2%,
- w podatku akcyzowym od wyrobów importowanych (§ 27) - 2.070 tys. zł (w 1997 r. - 975 tys. zł) - wzrost o 112,3%.

Według danych Ministerstwa Finansów na koniec grudnia 1998 r. 128 podmiotów gospodarczych zalegało z płatnościami podatku akcyzowego w kwotach od 156 tys. zł do 25.789 tys. zł (w 1997 r. - 139 podmiotów gospodarczych w kwotach od 150 tys. zł do 28.866 tys. zł). Największymi dłużnikami były zakłady przemysłu spirytusowego.

Podatek od gier

Na 1998 r. zaplanowano dochody z podatku od gier w wysokości 500.000 tys. zł, zrealizowano w kwocie 487.169 tys. zł, tj. 97,4% zaplanowanej wielkości (w stosunku do wykonania 1997 r. nastąpił wzrost o 12,5%).

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 1998 r. kontrolę w zakresie realizacji ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych ze szczególnym uwzględnieniem dochodów budżetu państwa z opłat i podatku od gier. Kontrolą objęto 15 jednostek, tj. Ministerstwo Finansów i 14 podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier i zakładów wzajemnych.

Podmioty prowadzące gry wywiązywały się na ogół w sposób prawidłowy z obowiązku naliczania i odprowadzania do budżetu państwa podatku od gier. Stwierdzone w toku kontroli nieliczne przypadki opóźnień we wpłatach, nie przekraczające 7 dni, nie miały istotnego wpływu na poziom dochodów budżetu. W każdym z tych przypadków podmioty wpłaciły do budżetu dodatkowe kwoty z tytułu należnych odsetek.

Zaległości z tytułu podatku od gier zmniejszyły się z 24,2 mln zł w 1996 r. do 10 mln zł w 1997 r. oraz do 9,8 mln zł na koniec 1998 r. W I półroczu 1998 r. zaległości podatkowe wyniosły 3,7 mln zł. Wzrost zaległości w tym podatku na koniec 1998 r. wynikał, jak ustalono w toku kontroli, ze wznowienia postępowania przez Ministra Finansów i stwierdzenia nieważności wcześniejszych decyzji Ministra Finansów z 1999 r. w sprawie umorzenia zaległości w kwocie 5,2 mln zł Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Progaz Queen´s Casino". Decyzje w sprawie stwierdzenia nieważności tego umorzenia uzasadniono brakiem przesłanek gospodarczych i społecznych dla zastosowania ulgi oraz naruszeniem przepisów o właściwości.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponadto, że Minister Finansów wydał 4 decyzje na uruchomienie odrębnych salonów gier w automatach losowych w tych samych obiektach, a utworzenie nowego ośrodka gier następowało między innymi w drodze zmniejszenia liczby urządzeń w jednym salonie, które następnie uruchamiane były w drugim ośrodku. Umożliwiało to naliczanie podatku od gier wg niższych stawek podatkowych, a tym samym spowodowało obniżenie dochodów budżetu państwa.

W wyniku oddzielnego rozliczenia salonów działających w tym samym obiekcie, kwota podatku od gier z tytułu możliwości zastosowania niższego progu podatkowego była niższa o 300,1 tys. zł od kwoty wynikającej ze wspólnego rozliczenia działalności obu salonów.

Negatywnie oceniono również fakt, że od 1992 r. Minister Finansów nie wprowadził specjalnego nadzoru podatkowego związanego z kontrolą obliczania rezultatów gry na stołach w kasynach i w automatach losowych do czego był zobowiązany na podstawie art. 48 ust. 3 ustawy z 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych[35].

[35] Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm.

Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie waloryzacji podstawy opodatkowania dla gier prowadzonych w kasynach gry i salonach gier w automatach losowych[36], w związku z obowiązkiem corocznej waloryzacji podstawy opodatkowania tej działalności.

1.1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 14.150.000 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 14.808.981 tys. zł i były wyższe o 4,7% od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. W stosunku do wykonania 1997 r. (13.264.016 tys. zł) dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły nominalnie o 11,6% a realnie uległy obniżeniu o 0,1%. Dochody te stanowiły 11,7% dochodów budżetu państwa ogółem (w 1997 r. - 13,1%).

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w podziale na podmioty dokonujące wpłat prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Rodzaj należności	Wykonanie 1997 r.	1998 r.		%	%
		ustawa budżetowa	wykonanie	4:2	4:3
1	2	3	4	5	6
Podatek dochodowy od osób prawnych, w tym:	13.264.016	14.150.000	14.808.981	111,6	104,7
- od przedsiębiorstw	11.673.661	12.850.000	12.201.120	104,5	95,0
- od banków i pozostałych instytucji finansowych	1.590.355	1.300.000	2.607.861	164,0	200,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych zrealizowane zostały w 200,6%, zaś od przedsiębiorstw w 95,0%. Przyczyną niepełnego wykonania dochodów od przedsiębiorstw był:

[36] Dz.U.Nr 143, poz. 961.

- niższy od prognozowanego wskaźnik rentowności obrotu brutto. Wskaźnik ten wyniósł 2,6% wg prognozy 3,1%,
- niższa niż planowano efektywna stawka podatku dochodowego od zysku brutto. Wg prognozy 30,5%, faktyczna 29,6%,
- znaczący wzrost strat.

Od 1 stycznia 1998 r. stawka podatku dochodowego wynosiła 36% i w stosunku do roku 1997 została obniżona o 2 punkty procentowe.

Największe wpływy według rozdziałów prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	1997 r.		1998 r.		wskaźniki %			
	wpływy	zaległości na 31.12.1997	wpływy	zaległości na 31.12.1998	3:2	5:4	4:2	5:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem podatek dochodowy od osób prawnych, w tym:	14.036.832	924.528	15.685.170	674.867	6,6	4,3	111,7	73,0
- przemysł (rozdział 9001)	2.633.483	327.942	1.777.073	139.315	12,5	7,8	67,5	42,5
- banki (rozdział 9016)	1.441.851	64.376	2.489.796	55.493	4,5	2,2	172,7	86,2
- spółki prawa handlowego, fundacje zagraniczne, przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości i przedsta-wicielstwa zagraniczne (rozdział 9018)	7.013.882	402.788	8.460.285	411.269	5,7	4,9	120,6	102,1
- przemysł paliwowy (rozdział 9002)	274.449	1	231.789	0	0,0	0,0	84,5	0,0
- przemysł tytoniowy (rozdział 9003)	154.564	5	130.265	0	0,0	0,0	84,3	0,0
- łączność (rozdział 9059)	664.046	4	1.056.761	9	0,0	0,0	159,1	225,0
- handel wewnętrzny (rozdział 9061)	164.450	9.317	197.903	2.755	5,7	1,4	120,3	29,6
- transport (rozdział 9050)	213.797	2.014	255.942	665	0,9	0,3	119,7	33,0
- budownictwo (rozdział 9031)	130.848	11.023	124.327	6.676	8,4	5,4	95,0	60,6
- gospodarka komunalna (rozdział 9070)	142.810	7.524	93.871	903	5,3	1,0	65,7	12,0
- finanse (rozdział 9094)	241.560	4.632	272.436	80	1,9	0,0	112,8	1,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. osiągnięto niższe wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych niż w roku 1997 m.in. w rozdziale 9070 - Gospodarka komunalna o 34,3% i rozdziale 9001 - Przemysł o 32,5%. Najwyższy wzrost wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w 1998 r. (w porównaniu do 1997 r.) wystąpił w rozdziałach: 9016 - Banki o 72,7%, 9059 - Łączność o 59,1%, 9050 - Transport o 19,7%.

Zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych na 31 grudnia 1998 r. wyniosły 674.867 tys. zł i w stosunku do zaległości na 31 grudnia 1997 r. uległy obniżeniu o 249.661 tys. zł, tj. o 27,0% (stan zaległości na koniec 1997 r. - 924.528 tys. zł)[37].

Udział zaległości w osiągniętych wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wyniósł 4,3% i uległ zmniejszeniu w porównaniu ze stanem na 31 grudnia 1997 r. (6,6%).

Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że ulgi podatkowe udzielone w podatku dochodowym od osób prawnych wskutek 2.765 decyzji organów podatkowych, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. dotyczyły:
- zaniechania ustalania i poboru podatku - 36.976 tys. zł,
- umorzenia - 189.841 tys. zł.

1.1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Ustawą budżetową na 1998 r. dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zaplanowano w kwocie 33.430.000 tys. zł, a wykonano w kwocie 34.663.997 tys. zł, co oznacza, że zrealizowane dochody były wyższe o 3,7% od założeń przyjętych w ustawie budżetowej.

[37] Kwota ta nie zawiera zobowiązań państwowych jednostek budżetowych wobec organów podatkowych w wysokości 272.409 tys. zł.

W stosunku do wykonania 1997 r. (29.941.496 tys. zł) dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły o 15,8%, a realnie o 3,6%.

Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa 1998 r. uległ zwiększeniu z 25,0% w 1997 r. do 27,4% w 1998 r.

W art. 43 ustawy budżetowej na rok 1998 postanowiono, że planowana ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, wyniesie 43.779.200 tys. zł.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w 1998 r. wyniosły 45.426.993 tys. zł i w stosunku do wielkości przyjętej ustawą budżetową (43.779.200 tys. zł) były wyższe o 4,1%.

Zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych na 31 grudnia 1998 r. wyniosły 1.761.629 tys. zł (w 1997 r. - 1.476.402 tys. zł) [38] i wzrosły o 285.227 tys. zł, tj. o 19,3%.

Relacja zaległości do wpływów ogółem (rozdział 9019 i 9012) z tego podatku (45.426.993 tys. zł) w 1998 r. wyniosła 3,9% (w 1997 r. - 39.030.741 tys. zł, tj. 3,8%).

Zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych ciążyły głównie na:

a) płatnikach tego podatku w kwocie 939.354 tys. zł (w 1997 r. - 696.987 tys. zł), co stanowi 48,2% zaległości w tym podatku (w 1997 r. - 46,1%). Zaległości te wzrosły w stosunku do stanu na 31 grudnia 1997 r. o kwotę 240.912 tys. zł, tj. o 34,6%.

b) osobach fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz spółkach cywilnych osób fizycznych w kwocie 822.223 tys. zł. Zaległości te wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. (673.771 tys. zł) o kwotę 148.395 tys. zł, tj. o 22,0%.

[38] Kwota ta nie zawiera zobowiązań państwowych jednostek budżetowych wobec organów podatkowych w wysokości 36.566 tys. zł.

Rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 1997 oraz porównanie z danymi za lata 1994-1996 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Wyszczególnienie	1994 r.	1995 r.	1996 r.	1997 r.	%		
					1995/ 1994	1996/ 1995	1997/ 1996
Liczba podatników	23.348.864	23.758.953	24.226.002	24.226.058	101,8	102,0	100,0
Dochód przed odliczeniem (brutto)	109.353	147.290	184.208,9	224.067,8	134,7	125,1	121,6
Odliczenia od dochodu	7.236	16.753	28.101,7	6.414,7	231,5	167,7	22,8
w tym:							
darowizny	207	4.847	9.030,4	812	2	186,3	9,0
wydatki na cele mieszkaniowe	4.932	7.208	11.817,3	1.722	341,5	163,9	14,6
Podatek należny	20.977	26.468	29.839	38.364	126,2	112,7	128,6
Wpłacony zaliczkami	21.166	28.576	34.731	41.435	135,0	121,5	119,3
Do zapłaty	1.215	1.212	838	1.527	99,8	69,1	182,2
Do zwrotu	1.404	3.320	5.730	4.598	236,8	172,6	80,2
Obciążenia dochodu brutto podatkiem po odliczeniach (%)	19,18	17,97	16,20	17,13	x	x	x

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. organy podatkowe wskutek 29.871 decyzji udzieliły ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ulgi te dotyczyły:

- umorzenia - 11.064,4 tys. zł
- zaniechania ustalania i poboru podatku - 12.281,7 tys. zł.

1.1.4. Podatki zniesione

W ustawie budżetowej na 1998 r. założono, że dochody z tytułu podatków zniesionych wyniosą 50.000 tys. zł. Zrealizowano dochody w 1998 r. wyniosły 44.238 tys. zł, tj. 88,5% kwoty planowanej i były niższe o 80,8% od wykonania roku 1997 (230.600 tys. zł) w ujęciu nominalnym, a realnie niższe o 82,8%.

Zaległości z podatków zniesionych na koniec 1998 r. wyniosły 631.550 tys. zł (w 1997 r. - 901.653 tys. zł)[39].

Największe zaległości w podatkach zniesionych na dzień 31 grudnia 1998 r. posiadały podmioty z następujących województw:

- katowickiego - 127.726 tys. zł,
- warszawskiego - 77.249 tys. zł,
- łódzkiego - 59.666 tys. zł,
- gdańskiego - 36.627 tys. zł,
- poznańskiego - 18.452 tys. zł.

1.2. Dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano dochody niepodatkowe w kwocie 12.669.403 tys. zł, tj. o 10,0% niższe od dochodów uzyskanych w 1997 r. (14.071.829 tys. zł). Wykonanie tych dochodów wyniosło 12.602.775 tys. zł, co stanowiło 99,5% planowanej kwoty, tj. 10,0% dochodów budżetu państwa ogółem (w 1997 r. - 11,7%).

Wykonanie w 1998 r. dochodów niepodatkowych było niższe od wykonania w 1997 r. w ujęciu nominalnym o 1 402 426 tys. zł, tj. o 10,4%, a realnie o 19,9%.

Relacja dochodów niepodatkowych do produktu krajowego brutto zmniejszyła się z 3,0% w 1997 r. do 2,3% w 1998 r. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej przyjęto, że relacja ta zmniejszy się z 3,1% w 1997 r. do 2,5% w 1998 r.

[39] Kwota ta nie zawiera zobowiązań państwowych jednostek budżetowych wobec organów podatkowych w wysokości 7.569 tys. zł.

Szczegółowe dane o dochodach niepodatkowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%			Struktura %		
		Wg ustawy budżetowej	Wykonanie		4 : 2	4 : 3	4 : 5	kol.2	kol.3	kol.4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ogółem	14.071.829	12.669.403	12.602.775	15.732.305	89,6	99,5	80,1	100,0	100,0	100,0
- dywidendy	1.167.064	776.000	1.000.775	1.304.778	85,8	129,0	76,7	8,3	6,1	7,9
- wpłaty z zysku NBP	1.135.095	500.000	321.913	1.269.036	28,4	64,4	25,4	8,1	4,0	2,6
- cła	7.037.312	7.300.000	6.076.493	7.867.715	86,3	83,2	77,2	50,0	57,6	48,2
- dochody jednostek budżetowych	3.518.463	3.167.797	4.105.627	3.933.642	116,7	129,6	104,4	25,0	25,0	32,6
- pozostałe dochody niepodatkowe	790.620	820.000	989.954	883.913	125,2	120,7	112,0	5,6	6,5	7,9
- wpłaty gmin	73.275	105.606	108.013	81.921	146,2	101,4	130,8	0,5	0,8	0,8
- opłaty za świadectwa NFI	350.000	-	-	391.300	-	-	-	2,5	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia realność planowania tych dochodów. Świadczą o tym znaczne rozbieżności między planem a wykonaniem takich dochodów, jak: dywidendy, wpłaty z zysku NBP, dochody jednostek budżetowych, cło oraz to, że niektóre tytuły dochodów nie ujęte zostały w planach odpowiednich części budżetu państwa.

Planując dochody niepodatkowe na 1998 r. zakładano nominalny spadek dochodów w porównaniu do roku 1997 z dywidendy o 31,9%, wpłat z zysku NBP o 54,5%, cła o 0,2% oraz wzrost w ujęciu nominalnym dochodów jednostek budżetowych o 6,0%, pozostałych dochodów niepodatkowych o 10,2% i wpłat gmin o 33,8%.

Porównując wykonanie roku 1997 z wykonaniem roku 1998 stwierdzono, że w 1998 r. niższe dochody były z następujących tytułów: dywidendy o 14,2%, wpłaty z zysku NBP o 71,6%, cła o 13,7%, a wyższe z wpłat gmin o 46,2%, dochodów jednostek budżetowych o 16,7%, pozostałych dochodów niepodatkowych

o 25,2%. W odniesieniu do planu założonego ustawą budżetową na 1998 r. nie zrealizowano dochodów z tytułu wpłat z zysku NBP (64,4%), cła (83,2%).

Udział poszczególnych dochodów w grupie dochodów niepodatkowych i dochodach budżetu państwa oraz ich relację do produktu krajowego brutto prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Udział % w dochodach niepodatkowych			Udział % w dochodach b.p.			Relacja % do PKB	
	Wykonanie 1997r.	Ustawa budżetowa 1998r.	Wykonanie 1998r.	Wykonanie 1997r.	Ustawa budżetowa 1998r.	Wykonanie 1998r.	Wykonanie 1997r.	Wykonanie 1998r.
- dywidendy	8,3	6,1	7,9	1,0	0,6	0,8	0,3	0,2
- wpłaty z zysku NBP	8,1	4,0	2,6	1,0	0,4	0,3	0,2	0,1
- cła	50,0	57,6	48,2	6,2	5,7	4,8	1,5	1,1
- dochody jednostek budżetowych	25,0	25,0	32,6	3,1	2,5	3,2	0,8	0,7
- pozostałe dochody niepodatkowe	5,6	6,5	7,9	0,7	0,6	0,8	0,2	0,2
- wpłaty gmin	0,5	0,8	0,9	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- opłata za świadectwa NFI	2,5	-	-	0,3	-	-	0,1	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Udziały poszczególnych dochodów niepodatkowych w dochodach budżetu państwa za rok 1998 w porównaniu do roku 1997 były niższe z następujących tytułów:

- dywidendy o 0,2 punktu procentowego
- wpłaty z zysku NBP o 0,7 punktu procentowego
- cła o 1,4 punktu procentowego

1.2.1 Dywidendy

Ustawą budżetową na 1998 r. dochody z dywidend ustalono w wysokości 776.000 tys. zł, co w stosunku do wykonania 1997 r. stanowiło 66,5%.

Dochody te zaplanowano w cz. 08 - Ministerstwo Finansów - 520.000 tys. zł i w cz. 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa - 256.000 tys. zł

W ustawie budżetowej uwzględniono dochody budżetu państwa z tytułu dywidend i wpłat z zysku obejmujące:

- wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych - 200.000 tys. zł
- wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa - 320.000 tys. zł
- dywidendy od udziału Skarbu Państwa w spółkach - 256.000 tys. zł

W 1998 r. dochody z dywidend wykonano w kwocie 1.000.775 tys. zł, co w stosunku do założeń przyjętych w ustawie budżetowej stanowiło 129,0%, w tym w części 08 - Ministerstwo Finansów - 833.285 tys. zł, w części 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa - 167.491 tys. zł. Wykonanie w 1998 r. dochodów z dywidend było niższe od wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym o 166.288 tys. zł tj. o 14,2%, a realnie o 23,3%.

Realizację dochodów z dywidend w 1998 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	Wskaźniki w %			Struktura w %		
		Wg ustawy budżetowej	Wykonanie		4 : 2	4 : 3	4 : 5	kol.2	kol.3	kol.4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Dywidendy ogółem z tego:	1.167.064	776.000	1.000.775	1.304.778	85,8	129,0	76,7	100,0	100,0	100,0
-wpłaty z zysku	852.006	520.000	832.387	952.543	97,7	160,1	87,4	73,0	67,0	83,2
a) przedsiębiorstw państwowych (§13)	402.033	200.000	305.605	449.473	76,0	152,8	68,0	34,4	25,8	30,5
b) jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (§75)	449.973	320.000	526.782	503.070	117,1	164,6	104,7	38,6	41,2	52,6
- dywidendy od udziałów Skarbu Państwa w spółkach (§73)	315.058	256.000	168.388	352.235	53,4	65,8	47,8	27,0	33,0	16,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dochody z dywidend w 1998 r. pozyskane zostały głównie od:

- przedsiębiorstw państwowych i spółek - 899.289 tys. zł
- banków i instytucji ubezpieczeniowych - 95.894 tys. zł

1.2.1.1. Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa

Ustawą budżetową na 1998 r. określono dochody z tytułu wpłat przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w wysokości 520.000 tys. zł, co w stosunku do wykonania 1997 r. stanowiło 61,0% (852.592,9 tys. zł).

Z uzasadnienia do ustawy budżetowej wynika, że prognozowany poziom wpłat z zysku będzie wynikiem:

- zmniejszenia liczby płatników obciążonych wpłatą z zysku w wyniku planowanej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
- utrzymania minimalnej stawki wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa na poziomie 1997 r., tj. 15%,
- wzrostu dochodów z tytułu dywidend z zysku należnych Skarbowi Państwa z tytułu udziałów lub akcji w sprywatyzowanych podmiotach.

Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wprowadzono z dniem 1 stycznia 1996 r. w wysokości 15% zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

W ramach dochodów z dywidendy zaplanowanych w ustawie budżetowej uwzględniono następujące tytuły:

- wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych - 200.000 tys. zł,
- wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa - 320.000 tys. zł.

W 1998 r. dochody z dywidend wykonano w kwocie 832.387 tys. zł, co w stosunku do założeń przyjętych w ustawie budżetowej stanowiło 160,1%.

Wykonanie dochodów z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w 160,1% w stosunku do przyjętego planu wynikało z nie zrealizowania programu prywatyzacji. Szacując wielkość wpłat z zysku na 1998 r. zakładano, że zgodnie z kierunkami prywatyzacji - sprywatyzowane w trybie prywatyzacji pośredniej (kapitałowej) będzie 50 jednostek. Ministerstwo Skarbu Państwa doprowadziło do sprywatyzowania w 1998 r. łącznie 17 jednostek, w tym w I półroczu 1998 r. - 14.

Zaległości we wpłatach z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wyniosły ogółem 94.646,0 tys. zł i stanowiły 11,3% uzyskanych wpływów tytułu wymienionych wpłat. Zaległości w 1997 r. wynosiły 66.589,0 tys. zł i stanowiły 7,8% uzyskanych wpływów. W porównaniu do roku 1997 zaległości wzrosły o 42,1%.

Udział zaległości we wpływach dla wybranych rozdziałów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Rozdział	Wpływy z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych	Zale-głości	%	Wpływy z wpłat z zysku jedno-osobowych spółek Skarbu Państwa	Zale-głości	%
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, w tym:	307.325,6	76.599,6	24,9	531.101,5	18.046,4	3,4
9001 Przemysł	170.460,5	67.729,7	39,7	172.374,2	17.564,2	10,2
9059 Łączność	3.125,4	-	-	324.993,8	-	-
9050 Transport	52.976,0	7.295,4	13,8	2.955,8	-	-
9094 Finanse	21.891,1	-	-	-55,1	-	-
9089 Różna działalność	4.321,8	298,4	6,9	16.836.6	-	-
9004 Przemysł spirytusowy	10.987,0	187,6	1,7	-	-	-
9061 Handel wewnętrzny	9.896,7	411,8	4,2	10.511,0		
9031 Budownictwo	9.532,8	382,9	4,0	375,0	278,5	74,3
9066 Różne usługi materialne	5.007,9	110,5	2,2	424,9	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Według ewidencji Ministerstwa Finansów, 60 podmiotów zalegało z płatnościami należnej budżetowi wpłaty z zysku.

1.2.1.2. Dywidendy od udziałów Skarbu Państwa w spółkach (§ 73)

W 1998 r. zaplanowano dochody budżetu państwa z tytułu dywidendy od udziałów Skarbu Państwa w spółkach w wysokości 256.000 tys. zł, tj. 81,3% wykonania w roku 1997.

Wpłaty dywidend w 1998 r. wyniosły 168.388 tys. zł, co stanowiło 65,8% planowanych dochodów z tego tytułu oraz 53,4% wykonania w 1997 r. (315.058 tys. zł) w ujęciu nominalnym, a realnie 47,8%.

Przekazane do budżetu państwa wpłaty dotyczą rozliczenia zysków osiągniętych przez spółki w 1997 r. i obejmują:

- dywidendy 162.795 tys. zł,
- dochody ze zbycia praw poboru akcji 5.586 tys. zł,
- odsetki 6,4 tys. zł.

Niskie wykonanie planowanych dochodów było wynikiem sprywatyzowania w czerwcu 1997 r. Banku Handlowego, w którym Skarb Państwa po sprywatyzowaniu zachował minimalne udziały.

Opracowując projekt budżetu na 1998 r. Ministerstwo Finansów nie uwzględniło wpływu sprywatyzowania Banku Handlowego na wysokość dywidend (w 1997 r. przekazano z tego tytułu 212.500 tys. zł) i przyjęło wysokość wpłaty na poziomie wykonania 1997 r.

1.2.2. Wpłaty z zysku NBP

W ustawie budżetowej na rok 1998 zaplanowano wpłatę z zysku Narodowego Banku Polskiego w kwocie 500.000 tys. zł. Zrealizowane w 1998 r. wpłaty z zysku wyniosły 321.913,0 tys. zł i stanowiły 64,4% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej. Był to kolejny rok, kiedy prognoza wpłat z zysku NBP okazała się nietrafna.

W 1997 r. wpłaty z zysku zrealizowano w kwocie 1.135.095,2 tys. zł, co stanowiło 378,4% wielkości planowanej ustawą budżetową na 1997 r. (300.000 tys. zł).

Wpłaty z zysku 1998 r. stanowiły 28,4% wpłat dokonanych w 1997 r.

Zgodnie z art. 42 ustawy budżetowej na rok 1998 Narodowy Bank Polski dokonuje zaliczkowych wpłat z zysku do budżetu państwa za okresy miesięczne; ostateczne rozliczenie tych wpłat nastąpi po upływie 30 dni od daty zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego przez Radę Ministrów[40].

W 1998 r. NBP przekazywał należne budżetowi państwa wpłaty z zysku w następujących terminach:

- rozliczenie wpłaty z zysku za 1997 r. w lipcu 1998 r. w kwocie 221.913,0 tys. zł,
- zaliczkową wpłatę z zysku za 1998 r. w kwocie 100.000,0 tys. zł w dniu 8 grudnia 1998 r.

Ogólną wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu wpłat z zysku NBP przyjęto w projekcie (z października 1997 r.) i w samej ustawie budżetowej, zgodnie z prognozą NBP. Bank w swoich uwagach do projektu ustawy budżetowej z dnia 27 października 1997 r., skierowanych do Sekretarza Rady Ministrów, proponował natomiast skreślenie w tym projekcie przepisu o przekazywaniu zaliczek wpłat z zysku za „okresy miesięczne", podnosząc jego niezgodność z przepisami ustawy o NBP. Uwag tych jednak nie uwzględniono. Należy jednak zauważyć, iż ustawa budżetowa na rok 1999 nie przewiduje miesięcznych zaliczek wpłat z zysku NBP do budżetu.

Weryfikacji prognozowanej kwoty zysku NBP dokonał w trakcie opracowania planu finansowego Banku na 1998 r. W planie tym, uchwalonym przed rozpoczęciem roku 1998 - w dniu 19 grudnia 1997 r. ustalono wpłatę zysku do budżetu w kwocie 537,7 mln zł, czyli o 37,7 mln zł większej niż w ustawie budżetowej. Tymczasem już w marcu 1998 r. w działalności Banku wystąpiła strata w wysokości 37,4 mln zł i po

[40] Art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP (Dz.U. Nr 140, poz. 838).

pewnej poprawie (wg stanu na koniec półrocza), sytuacja w omawianym zakresie uległa dalszemu pogorszeniu (strata 90,2 mln zł po 8 miesiącach 1998 r.).

Pierwszej zaliczkowej wpłaty do budżetu dokonano w związku z tym dopiero za 11 miesięcy 1998 r. Natomiast w dniu 14 lipca 1998 r. terminowo dokonano wpłaty z zysku do budżetu za cały 1997 r.

W 1998 r. w NBP wystąpił mniejszy wzrost przychodów niż kosztów. I tak, przychody wykonano w 117,3%, a koszty w 120% w stosunku do założeń planowych, natomiast zysk brutto zrealizowano tylko w 90,2%.

Istotne znaczenie dla kształtowania się wielkości przychodów i kosztów banku centralnego, miało w badanym okresie ustanawianie i rozwiązywanie rezerw celowych na należności trudne.

Stan tych rezerw na początek 1998 r. wynosił 979 mln zł. Kwota rezerw rozwiązanych w trakcie tego roku wyniosła 517,4 mln zł, zaś kwota rezerw nowo utworzonych 80,7 mln zł. Stan rezerw celowych na koniec roku 1998 wyniósł 542,3 mln zł.

Przeprowadzona w ramach kontroli analiza głównych pozycji kosztów NBP wykazała, że wysokie i ponadplanowe były ponoszone przez bank centralny koszty obsługi papierów wartościowych, które w 1998 r. wyniosły 5,4 mld zł. W stosunku do kosztów planowanych w tym zakresie na kwotę 3,7 mld zł, przekroczenie wyniosło zatem 45%. W kosztach tych główną pozycję stanowiły koszty dyskonta bonów pieniężnych NBP. Koszty te wyniosły 4,9 mld zł, podczas gdy w planie przyjęto w tym zakresie 3,2 mld zł (przekroczenie planu w tej pozycji wyniosło ok. 53%). Powyższy wzrost kosztów związany był głównie ze zwiększonymi rozmiarami prowadzonych przez bank centralny operacji otwartego rynku w celu absorpcji nadpłynności banków komercyjnych. Z kolei, skala operacji otwartego rynku determinowana była znacznym wzrostem dewizowych rezerw oficjalnych brutto.

Znacznie przekroczono też w stosunku do planu, tzw. „pozostałe koszty". Planowano w tym zakresie 174,0 mln zł, a wykonano 249,6 mln zł (realizacja w 143,4%). W pozycji tej nieplanowanym kosztem było utworzenie nowych rezerw celowych na należności trudne w kwocie 44,5 mln zł, w związku z nabyciem wierzytelności Skarbu Państwa od BIG Banku Gdańskiego. Nabycie tych wierzytelności miało związek ze sprzedażą Pierwszego Komercyjnego Banku S.A. w Lublinie.

1.2.3. Dochody z ceł

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono dochody z ceł w wysokości 7.300.000 tys. zł, co stanowiło 103,7% wykonania w 1997 r. (7.037.312 tys. zł). Kalkulując dochody z ceł na 1998 r. przyjęto:

- wzrost wartości importu (w ujęciu dolarowym) o 15,0% w porównaniu do 1997 r.;
- średnioroczny rynkowy kurs dolara na poziomie ok. 376,93 zł/100 dolarów USA;
- efektywną stawkę celną w wysokości ok. 4,55% tj. niższą od efektywnej stawki celnej w 1997 r. o 1,22 punktu procentowego;
- zmniejszenie cła z tytułu realizacji kontyngentów bezcłowych w kwocie większej niż 750,0 mln zł.

Dochody z ceł za 1998 r. wynosiły 6 076 493 tys. zł i stanowiły 4,8% dochodów budżetu państwa ogółem (w 1997 r. - 6,2%). Rok 1998 był kolejnym rokiem, w którym udział dochodów z ceł w dochodach budżetu państwa zmniejszył się.

Dochody z ceł w 1998 r. były niższe o 1.223.507 tys. zł od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej, tj. o 16,8%. W porównaniu do roku 1997 wpływy z ceł zmniejszyły się o 960.819 tys. zł, tj. o 13,7% w ujęciu nominalnym, a realnie zmalały o 22,8%.

Zmniejszenie dochodów z ceł wynikało z:

- niższego od przyjętej w prognozie do ustawy na 1998 r. importu rejestrowanego, który zmniejszył dochody z cła o ok. 608 mln zł,
- niższego od przyjętej w prognozie do ustawy na 1998 r. kursu zł, który zmniejszył dochody z cła o ok. 619 mln zł,
- niższego od przyjętej w prognozie do ustawy na 1998 r. importu nie rejestrowanego, który zmniejszył dochody z cła o ok. 497,8 mln zł,
- niższej efektywnej stawki celnej (wartość stawki liczona jest udziałem cła taryfowego w wartości importu podlegającemu ocleniu), która zmniejszyła dochody z cła o ok. 8,5 mln zł,
- zmniejszenia udziału importu nie podlegającego ocleniu, który zwiększył dochody z cła o ok. 263 mln zł.

Wg stanu na 31 grudnia 1998 r. zaległości w dochodach z ceł wynosiły 272.795,4 tys. zł i stanowiły 3,3% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa[41] (w 1997 r. - 280.108 tys. zł, 3,4% kwoty zaległości). W 1998 r. w porównaniu do roku 1997 nastąpiło zmniejszenie kwoty zaległości o 2,6%.

Z ustaleń kontroli wynika, że okresowe oceny przebiegu wykonania zadań, a także dochodów i wydatków budżetowych dokonywane przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł w trybie art. 41 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe oraz § 31 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa nie zawierały analizy i oceny w zakresie prawidłowości kształtowania się należności i zobowiązań oraz terminowości i prawidłowości pobierania dochodów.

Zdaniem NIK, problematyka związana z prawidłowością i terminowością pobierania dochodów, a także prawidłowością kształtowania się należności i zobowiązań winna być objęta szczególnym nadzorem, z uwagi na fakt zmniejszonego wykonania przez GUC dochodów budżetowych w 1998 r.

---

[41] Wg stanu na 31.12.1998 r. zaległości budżetu państwa wynosiły 8 265 154 tys. zł.

1.2.4. Dochody jednostek budżetowych

Dochody jednostek budżetowych w 1998 r. wynosiły 4.105.627 tys. zł, tj. 129,6% kwoty założonej w ustawie budżetowej na 1998 r. (3.167.797 tys. zł).

Dochody te były nominalnie o 16,7% wyższe od zrealizowanych w 1997 r. (3.518.463 tys. zł) i o 4,4% wyższe w ujęciu realnym.

Dochody jednostek budżetowych pochodziły głównie od jednostek z działów: wymiar sprawiedliwości i prokuratura, administracja państwowa i samorządowa, gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne, finanse, opieka społeczna. Dochody z tych działów w 1998 r. stanowiły 90,8% ogólnej kwoty dochodów jednostek budżetowych (w 1997 r. - 89,3%).

Realizację dochodów jednostek budżetowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	Wskaźniki%			Struktura %		
		Wg ustawy budżetowej	Wykonanie		4 : 2	4 : 3	4 : 5	kol.2	kol.3	kol.4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Dochody jednostek budżetowych ogółem z tego:	3.518.463	3.167.797	4.105.627	3.933.642	116,7	129,6	104,4	100,0	100,0	100,0
- administracja państwowa	976.669	999.099	1.088.969	1.091.916	111,5	109,0	99,7	27,8	31,5	26,5
- wymiar sprawiedliwości	891.385	915.000	1.092.429	996.568	122,6	119,4	109,6	25,3	28,9	26,6
- gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	366.754	425.150	391.853	410.031	106,8	92,2	95,6	10,4	13,4	9,5
- finanse[1)]	666.319	361.425	945.335	744.945	141,9	261,6	126,9	18,9	11,4	23,1
- opieka społeczna	239.219	230.000	208.566	267.447	87,2	90,7	78,0	6,8	7,3	5,1
- pozostałe dochody jednostek budżetowych	378.117	237.123	378.475	422.735	100,1	159,6	89,5	10,8	7,5	9,2

1) bez rozdziału 9435 Obsługa Zadłużenia Zagranicznego

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W dwóch działach klasyfikacji budżetowej uzyskano dochody niższe od przyjętych w ustawie budżetowej, tj. dziale 74 - Gospodarka mieszkaniowa, niematerialne usługi komunalne - 92,2% i dziale 86 - Opieka społeczna - 90,7%. W pozostałych działach wykonano dochody powyżej kwot przyjętych w planie na 1998 r.

Najwyższe kwotowe przekroczenia planu wystąpiły w działach:

94 - Finanse	o	583.910 tys. zł,
92 - Wymiar sprawiedliwości i prokuratura	o	177.428 tys. zł,
91 - Administracja państwowa i samorządowa	o	89.870 tys. zł,
98 - Obrona narodowa	o	26.682 tys. zł,
85 - Ochrona zdrowia	o	25.305 tys. zł.

Najwyższy procentowy wskaźnik przekroczenia planu wystąpił w następujących działach:

70 - Gospodarka komunalna	o	3.735,2%,
88 - Turystyka i Wypoczynek	o	1.478,3%,
77 - Nauka	o	1.196,3%,
01 - Przemysł	o	248,4%,
94 - Finanse	o	161,6%.

Plan dochodów jednostek budżetowych, został przekroczony przez 40 dysponentów części budżetowych (w tym część 85/01 - 97 w wielkości łącznej). Przekroczenia te dotyczyły głównie części:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wg ustawy budżetowej	Wykonanie	% 3 : 2	Różnica 3 - 2
1	2	3	4	5
05 - Kancelaria Prezesa RM	3.467	9.223	266,0	5 756
08 - Ministerstwo Finansów	48.985	299.012	610,4	250.027
11 - Kancelaria Senatu	26	162	623,0	136
13 - Ministerstwo Gospodarki	1.987	11.782	592,9	9.795
15 - Komisja Papierów Wartościowych	1.400	10.037	717,0	8.637
18 - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	80.100	138.809	173,3	58.709

1	2	3	4	5
30 - Ministerstwo Obrony Narodowej	34.844	64.344	184,7	29.500
31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	10.612	21.261	200,4	10.649
33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej	60	241	401,6	181
35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	37.830	52.842	139,7	15.012
36 - Ministerstwo Sprawiedliwości	915.800	1.091.884	119,2	176.084
37 - Urząd Ochrony Konkurencji	200	3.579	1.789,4	3.379
40 - Państwowe Centrum Badań i Certyfikacji	500	1.352	270,4	852
44 - Obsługa Długu Krajowego	278.427	579.226	208,0	300.799
45 - Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	140	2.647	1.890,7	2.507
85/01-97 Budżety Wojewodów	1.059.104	1.089.822	102,9	30.717

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zaległości w dochodach jednostek budżetowych wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wynosiły 1.856.353 tys. zł (1997 r. - 1.722.554 tys. zł). Zaległości te, w porównaniu do roku 1997 wzrosły o 7,8% i stanowiły 45,2% dochodów osiągniętych z tego tytułu. Zaległości w dochodach jednostek budżetowych stanowiły 22,5% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (8.265.154 tys. zł), podczas gdy dochody stanowiły tylko 3,2% dochodów budżetu państwa ogółem.

W łącznej kwocie zaległości 1 856 353 tys. zł największy udział przypadał na dysponentów następujących części budżetowych:

85/01 - 97 Budżety Wojewodów 893.470,0 tys. zł,
44 Obsługa Długu Krajowego 582.593,8 tys. zł,
36 Ministerstwo Sprawiedliwości 329.931,4 tys. zł,
08 Ministerstwo Finansów 19.478,4 tys. zł,

natomiast w układzie działowym dotyczyło to działów:

91 Administracja państwowa i samorządowa 719.407,6 tys. zł,
94 Finanse 582.954,1 tys. zł,
92 Wymiar sprawiedliwości i prokuratura 329.931,4 tys. zł.

Dochody w dziale 74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne wykonano w kwocie 391.853 tys. zł Dochody te były o 33.297 tys. zł niższe od planowanych, tj. o 7,8%. W porównaniu do roku 1997 dochody te były wyższe o 6,8% w ujęciu nominalnym, a realnie niższe o 4,4%. Zaległości w realizacji dochodów w dziale 74 wyniosły 176.041 tys. zł i były w porównaniu do 1997 r. wyższe o 1,4%.

Główne źródła dochodów w tym dziale to:

- opłaty z tytułu zarządu oraz opłaty za użytkowanie lub użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa - 352.894 tys. zł, co stanowiło 90,1% ogólnej kwoty dochodów w tym dziale. W porównaniu do roku 1997 dochody z tytułu opłat były o 5,2% wyższe. Zaległości wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wyniosły 115.206 tys. zł i w porównaniu do roku 1997 były niższe o 2,8% (118.496 tys. zł);
- dochody ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa 15.992 tys. zł (w 1997 r. - 13.509 tys. zł). Dochody te stanowią 4,1% dochodów ogółem w tym dziale (w 1997 r. - 3,7%). Zaległości wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wynosiły 1.179 tys. zł (w 1997 r. - 846 tys. zł). Zaległości te w porównaniu do roku 1997 wzrosły o 39,4%. Relacja zaległości do dochodów ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa wynosiła 7,4% w 1998 r. i 6,3% w 1997 r.

Dochody w dziale 86 - Opieka społeczna wykonano w kwocie 208.566 tys. zł, co stanowiło 90,7% założonego planu. W porównaniu do roku 1997 dochody te były niższe o 12,8% w ujęciu nominalnym, a realnie niższe o 22%. Dochody te stanowiły 5,1% dochodów ogółem jednostek budżetowych.

Uzyskane dochody pochodziły głównie z odpłatności za pobyt pensjonariuszy w domach pomocy społecznej - 195.402 tys. zł, tj. 93,7% dochodów w dziale 86 oraz zwrotów niewykorzystanych dotacji przyznanych gminom w 1997 r. na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych - w kwocie 3.267 tys. zł (1,6% dochodów w dziale 86).

Niska realizacja dochodów w dziale 86 spowodowana została nie wykonaniem dochodów przez domy pomocy społecznej (plan zrealizowano w 86,7%), z tytułu odpłatności za pobyt pensjonariuszy w domach pomocy społecznej (plan zrealizowano w 85,8%).

Jedną z przyczyn niewykonania planu dochodów w dziale 86 było zmniejszenie podstaw naliczania opłat za pobyt w domach pomocy społecznej wynikające z nowelizacji ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.).

Analiza poszczególnych tytułów dochodów w dziale 86 wykazała, że powyżej przyjętego planu na 1998 r. wykonane zostały dochody m.in. w:

§77 - Różne dochody	o	9.492 tys. zł,
§43 - Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	o	413 tys. zł,
§81 - Odsetki	o	452 tys. zł.

Najwyższe dochody w dziale 86 zrealizowały domy pomocy społecznej - 197.762 tys. zł, tj. 94,8% dochodów w dziale.

Dochody w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa wykonano w wysokości 1.089.414 tys. zł. Dochody te były o 9,0% wyższe od przyjętego planu na 1998 r., a w porównaniu do roku 1997 były o 11,5% wyższe w ujęciu nominalnym, a realnie niższe o 0,3%. Dochody w dziale 91 stanowiły 26,5% dochodów ogółem jednostek budżetowych (4.105.627 tys. zł).

Głównym źródłem dochodów w dziale 91 były wpływy z następujących tytułów:

- różnych opłat administracyjnych (§64) w kwocie 462.074 tys. zł (w 1997 r. - 399.746 tys. zł), w tym: za koncesje telekomunikacyjne (uzyskane w Ministerstwie Łączności) - 320.924 tys. zł (w 1997 r. - 289.679 tys. zł), za opłaty paszportowe - 99.501 tys. zł (w 1997 r. - 90.815 tys. zł) uzyskane w budżetach wojewodów;
- różnych dochodów (§77) - 221.241 tys. zł (w 1997 r. - 217.093 tys. zł), w tym: w budżetach wojewodów - 71.938 tys. zł, z tego z tytułu uwłaszczenia majątku

Skarbu Państwa - 28.249 tys. zł, z najmu składników majątkowych - 43.689 tys. zł, w Głównym Urzędzie Ceł - 30.498 tys. zł z tytułu wpływów uzyskanych ze sprzedaży towarów zajętych w postępowaniu karnym skarbowym i celnym, w Głównym Urzędzie Miar - 38.520 tys. zł i w Urzędzie Energetyki - 21.622 tys. zł, z tytułu opłat przedsiębiorstw energetycznych i sprzedaży biuletynu;

- grzywien i kar (§76) w kwocie 195.701 tys. zł (w 1997 r. - 165.049 tys. zł), w tym zrealizowane w budżetach wojewodów (postępowanie mandatowe) - 182.533 tys. zł;
- dochodów z usług (§42) - 100.436 tys. zł (w 1997 r. - 97.942 tys. zł) głównie zrealizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (82.060 tys. zł) jako opłata konsularna za czynności realizowane przez placówki zagraniczne;
- wpłat nadwyżek środków pozabudżetowych (§72) - 69.955 tys. zł (w 1997 r. - 59.909 tys. zł), w tym zrealizowane przez Ministerstwo Finansów - 51.543 tys. zł (w 1997 r. - 49.262 tys. zł) i budżety wojewodów - 12.388 tys. zł (w 1997 r. - 6.386 tys. zł) jako wpłaty nadwyżek środków specjalnych.

Zaległości z tytułu należności budżetu państwa z wymienionych tytułów w dziale 91 wyniosły 719.408 tys. zł (w 1997 r. - 1.119.551 tys. zł), w tym z tytułu różnych dochodów (§77) - 507.888 tys. zł.

Podstawowymi przyczynami powstania zaległości w dochodach działu 91 w budżetach wojewodów były:

- nieegzekwowanie lub nieskuteczne egzekwowanie opłat z tytułu nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali,
- mała skuteczność windykacji należności z tytułu grzywien i kar, w tym głównie z tytułu mandatów karnych kredytowanych.

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła[42] w 41 urzędach rejonowych i 15 urzędach wojewódzkich kontrolę realizacji należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali.

Z ustaleń kontroli wynika, że terenowe organy administracji rządowej nie egzekwowały spłaty tych zaległości, oczekując na ich dobrowolną zapłatę przez uwłaszczone podmioty; nie podejmowały także działań w celu ustalenia przypadków uzyskiwania korzyści ze sprzedaży lub odpłatnego udostępniania nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego, w celu ustalenia takich przypadków i egzekwowania tych dochodów budżetowych.

W toku kontroli stwierdzono, że uwłaszczone podmioty niekiedy sprzedawały, wydzierżawiały, wynajmowały lub w inny sposób udostępniały nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, a dochody należne Skarbowi państwa w wysokości równej korzyściom uzyskanym ze sprzedaży, dzierżawy, najmu lub innego odpłatnego udostępnienia nie były przekazywane przez dłużników na konta urzędów.

Na koniec grudnia 1997 r. 374 podmioty, w 15 województwach objętych kontrolą, zalegały z zapłatą zobowiązań na łączną kwotę 896.518 tys. zł, przy czym termin spłaty 575.663 tys. zł, tj. 64,3% należności, upłynął przed końcem 1995 r. Dłużnicy nie spłacali należności w terminach ustalonych przez wojewodów w decyzjach uwłaszczeniowych, a działalność wszystkich kontrolowanych urzędów po upływie terminów zapłaty ograniczała się do występowania z wnioskami o hipoteczne zabezpieczenie zaległych wierzytelności budżetowych.

Kontrola wykonania budżetu w 1998 r. przeprowadzona w 49 urzędach wojewódzkich potwierdziła ustalenia wcześniejszej kontroli urzędów rejonowych w zakresie windykacji należności z tytułu odpłatnego nabycia praw własności

[42] Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali, NIK, Delegatura w Szczecinie, listopada 1998 r.

budynków i lokali oraz dostarczyła wielu przykładów nieegzekwowania tych należności.

Zaległości w rozdziale 9142 - urzędy wojewódzkie w § 76 Grzywny i kary, wynosiły na koniec 1997 r. 91.811 tys. zł, a na koniec 1998 r. - 163.093 tys. zł i wzrosły o 72.282 tys. zł, tj. o 77,6%. Wzrost tych zaległości, spowodowany był przede wszystkim brakiem skutecznej egzekucji mandatów karnych kredytowanych przez urzędy wojewódzkie.

Kontrola jednostek organizacyjnych biorących udział w procesie poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów przeprowadzona w 22 byłych województwach wykazała, że organizacja egzekucji administracyjnej jest niesprawna i nie zapewnia terminowej i skutecznej windykacji należności z tytułu mandatów[43]. Świadczą o tym ujawnione nieprawidłowości w działaniach kontrolowanych jednostek uczestniczących w procesie poboru grzywien pochodzących z mandatów, postępowania windykacyjnego i egzekucji należności. Wyniki przeprowadzonej kontroli świadczą nie tylko o zaniedbaniach pracowników urzędów w zakresie egzekwowania należnych dochodów budżetowych, ale również o niedostatecznej kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej. Ponadto dochodzenie należności od osób ukaranych mandatami kredytowanymi po kilkunastu miesiącach lub nawet kilku latach od daty popełnienia wykroczenia, obniża znacznie skuteczność egzekucji i powoduje u tych osób poczucie bezkarności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sytuacja taka stwarza możliwości nieposzanowania prawa przez obywateli i godzi w autorytet Państwa.

Dochody kontrolowanych urzędów uzyskane z tytułu mandatów karnych wzrosły z 61.316 tys. zł w 1996 r. do 73.680 tys. zł (tj. o 20,2%) w 1997 r., a wykonanie I półrocza 1998 r. wyniosło 38.536 tys. zł. Dochody te stanowiły w stosunku do dochodów ogółem w województwach objętych kontrolą: w 1996 r. -

[43] Informacja o wynikach kontroli organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów, NIK, Warszawa, kwiecień 1999 r.

9,3%, w 1997 r. - 12,5% i w I półroczu 1998 r. - 11%, a w stosunku do dochodów uzyskanych w dziale 91 - Administracja państwowych i samorządowa odpowiednio: 43,6%; 37,9% i 40,9%.

W kontrolowanych urzędach wojewódzkich w okresie objętym kontrolą wykonanie planu dochodów pochodzących z mandatów karnych (w dziale 91 rozdziale 9142, § 76 klasyfikacji budżetowej) realizowano z nadwyżką, jednak wynikało to przede wszystkim z nieuwzględniania przy planowaniu dochodów z kar i grzywien zaległości w dochodach z tytułu nieuiszczonych mandatów karnych kredytowanych.

Wykazywane przez urzędy wojewódzkie zaległości w dochodach z kar i grzywien znacznie odbiegały od stanu faktycznego. Kontrola ujawniła, że należności pochodzące z mandatów kredytowanych nie były terminowo rejestrowane, a część należności nie trafiała do ewidencji księgowej. Stwierdzono, że stan zaległości w 22 kontrolowanych województwach był zaniżony o kwotę co najmniej 19.791 tys. zł.

Na koniec I półrocza 1998 r. należne dochody z niewyegzekwowanych mandatów kredytowanych wyniosły 93.331,8 tys. zł i dotyczyły 1.010.518 mandatów. Liczba zaległych tytułów wykonawczych (mandatów nie zapłaconych i nie objętych działaniem egzekucyjnym w skontrolowanych urzędach) wynosiła na koniec okresów objętych kontrolą: na 31.12.96 r. - 546.338 szt.; na 31.12.97 r. - 698.972 szt., a na 30.06.98 r. - 785.943 szt. W całym okresie objętym kontrolą postępowanie egzekucyjne kontrolowanych urzędów w stosunku do nieuiszczonych należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych prowadzone było z opóźnieniem, bez zachowania niezwłoczności postępowania i systematyczności.

Działania egzekucyjne podjęto w odniesieniu do 14% kwoty zaległości mandatowych, a na pozostałe 86% (80.292,9 tys. zł) nie wystawiono do dnia 30.06.98 r. tytułów wykonawczych.

Liczba zaległych (nie wystawionych) tytułów wykonawczych w okresie objętym kontrolą wzrosła w kontrolowanych urzędach wojewódzkich ponad 3-krotnie, a łączna wartość mandatów nie zapłaconych, na które nie wystawiono tytułów wykonawczych - ponad 13-krotnie. Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych sięgały w niektórych urzędach wojewódzkich ponad 2 lata.

Podstawową przyczyną powstawania tak znacznych zaległości i opóźnień była niedostateczna obsada komórek organizacyjnych, brak dostatecznego nadzoru i współdziałania między komórkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich oraz niski stopień skomputeryzowania ewidencji i windykacji mandatów. Komputeryzację ewidencji i wystawiania tytułów wykonawczych wprowadzono w urzędach ze znacznym opóźnieniem i nie zawsze dostosowywano sprzęt i oprogramowanie do faktycznych potrzeb urzędu. Brak było również w urzędach odpowiednio przeszkolonych pracowników.

Brak nadzoru nad gospodarką bloczkami mandatowymi w urzędach wojewódzkich i komendach Policji oraz nieterminowe rozliczanie funkcjonariuszy z nałożonych mandatów karnych powodowały, że dane zamieszczane w sprawozdaniach odbiegały od stanu faktycznego, a należności z tytułu mandatów karnych gotówkowych wpływały do budżetu z opóźnieniem.

Urzędy skarbowe nie realizowały tytułów egzekucyjnych niezwłocznie. Poza jednym przypadkiem sprawnego i terminowego załatwiania spraw (w US w Wałczu czas trwania postępowania egzekucyjnego wynosił średnio miesiąc, a czas trwania czynności poborcy skarbowego średnio tydzień), w pozostałych urzędach skarbowych czynności egzekucyjne dotyczące należności pochodzących z mandatów kredytowanych były wszczynane i prowadzone z opóźnieniem.

Brak było prawidłowego współdziałania urzędów wojewódzkich, urzędów skarbowych i jednostek Policji w zakresie skuteczności uzyskiwania dochodów budżetu państwa pochodzących z mandatów, a urzędy wojewódzkie nie

wykorzystywały swoich uprawnień w zakresie egzekwowania terminowości określonych czynności od jednostek Policji i urzędów skarbowych.

Ustalono, że w objętych kontrolą jednostkach organizacyjnych łączne uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tytułu zaniedbania obowiązków pracowniczych, zaniechania lub opóźnienia działań windykacyjnych w stosunku do należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych wyniosły w okresie objętym kontrolą - 65.901.878 zł, a z tytułu innych nieprawidłowości - 982.080 zł.

Odrębną kwestią - w opinii NIK - jest sprawa funkcjonowania i powiązania z budżetem państwa Urzędu Dozoru Technicznego (UDT)[44]. UDT jest centralnym organem administracji państwowej i podlega Ministrowi Gospodarki. Gospodarka finansowa UDT prowadzona jest według zasad określonych w ustawie o dozorze technicznym; koszty pokrywane są w całości z uzyskiwanych przychodów, a 30% zweryfikowanego zysku podlega wpłacie do budżetu. Ustalenia przeprowadzonej przez NIK kontroli[45] wykazały znaczący wzrost kosztów zatrudnienia przez co zaniżony został zysk i kwota wpłat do budżetu w latach 1996-1997 łącznie o 5.822 tys. zł (wpłata do budżetu za 1996-1997 r. wyniosła 2.110 tys. zł). Niewystarczający - w ocenie NIK - był system windykacji należności Urzędu z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego. W konsekwencji kwota nieuregulowanych należności, dla których upłynął termin zapłaty na 30 czerwca 1998 r. wyniosła 9.739 tys. zł, w tym z lat 1995-1997 2.017 tys. zł. Zdaniem NIK, ustawa o dozorze technicznym reguluje gospodarkę finansową UDT w sposób odmienny niż to zostało określone w ustawie o finansach publicznych.

Dochody w dziale 92 - Wymiar sprawiedliwości i prokuratura wykonano w kwocie 1.092.429 tys. zł, tj. 119,4% przyjętego planu. Dochody te stanowiły 26,6% dochodów jednostek budżetowych ogółem. W porównaniu do roku 1997 -

[44] Ustawą z dnia 19 listopada 1987 r. o dozorze technicznym (Dz.U. Nr 36, poz. 202 ze zm.).

[45] Informacja o wynikach kontroli działalności organów dozoru technicznego w zakresie realizacji ustawy o dozorze technicznym, NIK, Warszawa, maj 1999 r.

891.385 tys. zł, w 1998 r. nastąpił wzrost dochodów o 22,6% w ujęciu nominalnym i o 9,6% w ujęciu realnym. Podstawową pozycję dochodów stanowiły opłaty sądowe - 844.755 tys. zł oraz grzywny i kary wymierzane przez sądy powszechne i kolegia - 201.444 tys. zł. W 1997 r. dochody z wymienionych tytułów wynosiły odpowiednio 661.578 tys. zł i 185.345 tys. zł.

Zaległości w dziale 92 na koniec 1998 r. wynosiły 329.931 tys. zł (w 1997 r. - 266.292 tys. zł), a największe kwoty zaległości dotyczyły grzywien i kar - 233.699 tys. zł oraz opłat sądowych 94.423 tys. zł.

W dziale 94 - Finanse zrealizowano w 1998 r. dochody w wysokości 952.997 tys. zł, tj. 234,8% przyjętego planu (405.817 tys. zł). W porównaniu do roku 1997 dochody te wzrosły o 43,0% (w 1997 r. - 666.319 tys. zł) w ujęciu nominalnym, a realnie o 27,9%.

Na poziom realizacji tych dochodów miały wpływ głównie dochody z tytułu:

- spłat wykupionych odsetek od kredytów mieszkaniowych - 76.618 tys. zł, stanowiących dochody części 18 - Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (w 1997 r. 192 583 tys. zł);
- sprzedaży obligacji skarbowych - 519.521 tys. zł (w 1997 r. - 290.833 tys. zł);
- odsetek od lokat na rachunkach bankowych - 207.154 tys. zł (w 1997 r. - 41.760 tys. zł)

Dochody z odsetek od lokat na rachunkach bankowych planowane były w części 08 - Ministerstwo Finansów w kwocie 2.700 tys. zł, w części 44 - Obsługa Długu Krajowego - 20.000 tys. zł i Budżetach Wojewodów - 30 tys. zł.

Planując dochody w tym dziale nie doszacowano lub nie uwzględniono m.in. dochodów z tytułu:

- odsetek od lokat terminowych w NBP dokonanych na podstawie art. 10 ustawy budżetowej na rok 1998. Zrealizowane w 1998 r. w cz. 08 - Ministerstwo Finansów dochody z tego tytułu wyniosły 179.713,9 tys. zł, w sytuacji gdy zaplanowano je

w części 44 - Obsługa długu krajowego w wysokości 20.000 tys. zł. W 1997 r. wpływy z oprocentowania lokat terminowych wyniosły 17.952,0 tys. zł,

- odsetek od depozytów w NBP dokonanych m.in. ze środków na wsparcie restrukturyzacji i osłonę przedsiębiorstw (EFSAL I i II)[46]. Zrealizowane w 1998 r. dochody z tego tytułu wyniosły 18.307,2 tys. zł. W 1997 r. wpływy z oprocentowania depozytów wyniosły 16.078,0 tys. zł,
- wpłat w kwocie 6.508,9 tys. zł z tytułu opłat - za udzielone zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier losowych i zakładów wzajemnych oraz za złożone egzaminy i wydawane świadectwa zawodowe - pobieranych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych,
- wpłat w kwocie 8.968,2 tys. zł dokonanych przez „Orbis" S.A., z tytułu zaciągniętych w latach 1994-1995 pożyczek z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku,
- wpłat Banku Współpracy Europejskiej S.A. w Warszawie w kwocie 671,8 tys. zł - wynikających z umowy zawartej w dniu 6 grudnia 1994 r. pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem Wschodnio-Europejskim S.A. w sprawie połączenia specjalnych linii kredytowych na finansowanie inwestycji i przedsięwzięć w dziedzinie turystyki oraz zasad udzielania kredytów ze środków pochodzących ze spłat należności pozostałych po zniesionym Centralnym Funduszu Turystyki i Wypoczynku[47],
- odsetek lokat terminowych złożonych przez Ministerstwo Finansów w NBP ze środków otrzymanych od Federacji Rosyjskiej na wypłaty rent odszkodowawczych dla osób poszkodowanych przez żołnierzy Federacji Rosyjskiej czasowo stacjonujących na terenie Polski. Zrealizowane w 1998 r. dochody z tego tytułu

[46] Umowy o ulokowaniu tych środków w NBP zawierane były w związku z § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wydatków budżetowych, których niezrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. Nr 156, poz. 782 ze zm.).

[47] Dz.Urz. Min. Fin. Nr 29, poz. 94.

wniosły 539,6 tys. zł. W 1997 r. wpływy z oprocentowania tych środków wyniosły 480,9 tys. zł.

W 1998 r. występowały znaczne dysproporcje pomiędzy założeniami a wykonaniem planu dochodów w grupie dochodów niepodatkowych w części jednostek budżetowych, co spowodowane było przede wszystkim brakiem rzetelnej analizy źródeł pozyskania dochodów. Np.:

- Ministerstwo Edukacji Narodowej dochody określone w ustawie budżetowej w wysokości 60 tys. zł wykonało w kwocie 240,9 tys. zł, tj. 401,5% planowanej wielkości. Tak duża różnica wynikała z nieuwzględnienia, na etapie planowania, dochodów z odsetek bankowych naliczanych corocznie od środków budżetowych przekazywanych z cz. 48 budżetu (Komitet Badań Naukowych) na finansowanie w odrębnym trybie, działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania naukowe,
- Ministerstwo Gospodarki dochody budżetowe ustalone w ustawie budżetowej w kwocie 1.987 tys. zł wykonało w wysokości 11.782 tys. zł, tj. 593% planowanej wielkości. Przekroczenie planu dochodów wystąpiło w:
  1) dziale 91 - administracja państwowa - planowane dochody w kwocie 780 tys. zł zrealizowano w wysokości 4.892 tys.zł, tj. o 527,2% więcej niż zakładano. Przekroczenie planu wynikało z:
     - wpłaty z zysku za 1997 r. Urzędu Dozoru Technicznego, która wyniosła 1.411 tys. zł, tj. o 1.311,0% więcej niż zakładał plan (100 tys. zł),
     - wpływów z tytułu opłat za wydanie pozwoleń na wywóz i przywóz towarów i technologii oraz za wpisy do rejestru osób prowadzących obrót specjalny z zagranicą w wysokości 979 tys. zł, tj. 979,0% kwoty przyjętej do planu (100 tys. zł),
     - wpływów z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych w rozdziale 9121 - Placówki zagraniczne w kwocie 10.064 tys. zł, tj. o 525,9% więcej niż przewidywał plan na 1998 r. (170 tys. zł);

2) dziale 89 - Różna działalność, w którym dochody na rok 1998 zaplanowano na 500 tys. zł, a uzyskano 1.510 tys. zł, co stanowiło 302,0% zaplanowanej kwoty;
3) dziale 64 - Handel zagraniczny ujęto w planie dochodów przewidywane wpływy z Banku Rozwoju Eksportu S.A. z tytułu spłaty kredytu (z odsetkami) ze środków byłego Funduszu Rozwoju Eksportu w wysokości 707 tys. zł. Faktycznie uzyskano 419 tys. zł, tj. 59,3% zaplanowanej kwoty. Wykonane dochody w tym dziale w 1998 r. wyniosły wprawdzie 1.304 tys. zł, lecz uzyskano je z tytułu zwrotu środków na promocję w kwocie 785 tys. zł niewykorzystanych w 1997 r. przez biura radców handlowych;

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zaplanowane dochody w ustawie budżetowej na 1998 r. w wysokości 3.467 tys. zł wykonała w kwocie 9.223 tys. zł, tj. 266,0% wielkości planowanej. Na wyższy od planowanego poziom dochodów wpływ głównie miały wpłata z zysku Gospodarstwa Pomocniczego KPRM w kwocie 6.848 tys. zł, tj. 207,9% planowanej wielkości (3.294 tys. zł) oraz nieplanowane dochody w kwocie 1.995,9 tys. zł z tytułu nadwyżki środków specjalnych „Legislacja" za 1997 r. i 1998 r.,
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast dochody budżetowe w 1998 r. wykonał w wysokości 139.809 tys. zł, co w stosunku do planu na 1998 r., wynoszącego 80.100 tys. zł, stanowiło 173,3%. Dominującym źródłem dochodów były dokonywane przez kredytobiorców spłaty zadłużenia wobec skarbu państwa z tytułu przejściowego wykupienia odsetek z kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe i osoby fizyczne (131.912 tys. zł, tj. 164,7% planu),
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przy konstruowaniu planu dochodów uwzględniła zaległości w opłatach koncesyjnych z lat 1996-97 w wysokości 1.500 tys. zł, co nie było w pełni uzasadnione, gdyż wg stanu na dzień 31.10.1997 r. faktyczna kwota tych zaległości wynosiła 1.140,7 tys. zł, a na 31.12.1997 r. - 889,9 tys. zł. Plan KRRiTV przewidywał dochody w wysokości 6.200 tys. zł. W rzeczywistości dochody były niższe o 38,3% i wyniosły 3.823,9 tys. zł,

- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ustalone w planie dochody w wysokości 9.612 tys. zł przekroczyło o 5.697 tys. zł, tj. o 59,3%, w tym dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych o 449 tys. zł, tj. o 150,7%,
- Komisja Papierów Wartościowych i Giełd ustaliła dochody na kwotę 1.400 tys. zł. Wykonanie wyniosło 10.037,3 tys. zł i było wyższe o 616,9% od kwoty planowanej. Głównym źródłem dochodów KPWiG były nieplanowane wpływy z opłat pobieranych na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o publicznym obrocie papierami wartościowymi[48],
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzyskał dochody w kwocie 3.579 tys. zł, które w stosunku do planu były wyższe o 3.379 tys. zł, tj. o 1.789,5%. Dochody te pozyskano z tytułu nadwyżki środka specjalnego oraz nałożonych kar. Tak duża różnica wynikała z faktu nieuwzględnienia w planie nadwyżki środka specjalnego, zrealizowanej w kwocie 1.917 tys. zł,
- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przekroczyło plan dochodów o kwotę 15.013 tys. zł, tj. o 39,7%. Osiągnięcie, w porównaniu z założeniami planowanymi, wyższych o 209,1% dochodów w działach: 91 - Administracji państwowa i 79 - Oświata i wychowanie (711 tys. zł), było skutkiem przyjęcia planu (230 tys. zł) wielkości mniejszych od zrealizowanych w 1997 r. (421 tys. zł). W wyniku niedoszacowania wpływów w dziale 85 - Ochrona zdrowia, rozdział 8595 - Pozostała działalność, osiągnięto dochody wyższe o 16.611 tys. zł, tj. o 193,5% od kwoty planowanej,
- Ministerstwo Obrony Narodowej uzyskało dochody w kwocie 64.344,3 tys. zł, które w stosunku do planu były wyższe o 29.500,3 tys. zł, tj. o 84,6%,
- Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (prowadzące działalność gospodarczą w formie zakładu budżetowego) zaniżyło plan przychodów i wpłat do budżetu. Zrealizowana wpłata do budżetu wyniosła 2.878 tys. zł, co stanowiło 576% planu

[48] Dz.U. Nr 118, poz. 754 ze zm.

po zmianach. Uzyskanie przez Centrum wyższych o 45% przychodów pozwoliło dokonać wypłat poza limitem dodatkowych wynagrodzeń w kwocie 707 tys. zł, stanowiących 18% wynagrodzeń osobowych,

- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki uzyskał dochody w kwocie 2.647 tys. zł, które w stosunku do planu były wyższe o 2.507 tys. zł, tj. o 1.790,7%. Tak duża różnica wynikała z faktu nieuwzględnienia w planie wpłat należności byłego Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku w kwocie 1.946 tys. zł,
- Komitet Badań Naukowych uzyskał dochody w kwocie 7.648 tys. zł, które w stosunku do planu były wyższe o 1.948 tys. zł, tj. o 34,2%. Najwyższy udział w tych dochodach stanowiły nieplanowane zwroty niewykorzystanych środków na finansowanie nauki w kwocie 5.829,3 tys. zł,
- Polski Komitet Normalizacyjny uzyskał dochody w kwocie 1.898,8 tys. zł, które w stosunku do planu były wyższe o 948,8 tys. zł, tj. o 99,9%. Ponadplanowe wpływy spowodowane były m.in. wpłatą do budżetu nadwyżki środków specjalnych za 1997 r. w kwocie 455 tys. zł dokonaną w marcu 1998 r., zamiast do 20 grudnia 1997 r.

1.2.5. Wpłaty gmin

Zgodnie z art. 15a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin[49], gminy, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie był większy niż 150% analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin, zostały zobowiązane do dokonywania na rachunek Ministerstwa Finansów wpłat z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej.

Ustawą budżetową na rok 1998 zaplanowano dochody budżetu państwa z tytułu wpłat gmin w kwocie 105.606 tys. zł. W porównaniu do wykonania roku 1997 (73.275 tys. zł), zaplanowane na rok 1998 dochody były wyższe o 44,1%.

[49] Dz.U. z 1998 r. Nr 30 poz. 164.

W 1998 r. zrealizowano dochody w kwocie 108 013 tys. zł, co stanowiło 102,3% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Dochody te obejmowały wpłaty gmin za 1998 r. w kwocie 103.961,3 tys. zł oraz wpłaty gmin za 1997 r. w kwocie 3.153,7 tys. zł. Pozostałą kwotę stanowiły odsetki od nieterminowo przekazanych wpłat - 862 tys. zł i zwrócone przez gminy dotacje z tytułu ulg ustawowych - 35,8 tys. zł.

W 1998 r. do dokonania wpłat zobowiązanych było 77 gmin. Pięć gmin nie dokonało wpłaty na łączną kwotę 1.412,4 tys. zł, co stanowiło 1,3% ogółu należnych wpłat. Minister Finansów nie podjął w tym przypadku działań egzekucyjnych, przewidzianych ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[50], w celu wyegzekwowania od pięciu gmin wpłat na zwiększenie subwencji ogólnej w 1998 r. w kwocie 1.412,4 tys. zł.
Zaległości we wpłatach gmin wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wynosiły 2.289,3 tys. zł.

1.2.6. Pozostałe dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano pozostałe dochody niepodatkowe w kwocie 820.000 tys. zł, zaplanowane dochody były wyższe o 3,7% od wykonania w 1997 roku (790.620 tys. zł).

Zrealizowano dochody w kwocie 989.954 tys. zł, co stanowiło 120,7% planowanej kwoty dochodów. Wykonane dochody były wyższe o 199.334 tys. zł, tj. o 25,2% od wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym, a w ujęciu realnym o 12,0%.

Pozostałe dochody niepodatkowe to wpływy uzyskane przez izby skarbowe z tytułu różnego rodzaju wpłat, np. różne rozliczenia (§19), różne opłaty (§64), grzywny i kary (§76), różne dochody (§77), darowizny i spadki (§78), odsetki od zaległych zobowiązań (§81), wpływy do wyjaśnienia (§98) pomniejszone o odsetki płacone przez urzędy skarbowe (§83).

[50] Dz.U. z 1991 r., Nr 38, poz. 161 ze zm.

Na podstawie sprawozdania o dochodach izb skarbowych za 1998 r. ustalono, że wpływy z pozostałych dochodów niepodatkowych wg działów klasyfikacji wyniosły 1.334.876 tys. zł (w 1997 r. - 1.056.717 tys. zł), w tym w dziale:

90 - Dochody od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej w kwocie 1.334.424 tys. zł (w 1997 r. - 1.055.198 tys. zł),

91 - Administracja państwowa i samorządowa - 445 tys. zł (w 1997 r. - 1.280 tys. zł),

96 - Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych - 7 tys. zł (w 1997 r. - 239 tys. zł).

W 1998 r. wpływy (1.334.876 tys. zł) zostały zmniejszone o 344.922 tys. zł z tytułu odsetek płaconych przez urzędy skarbowe (dział 90, §83) - 98.186 tys. zł (w 1997 r. - 82.516 tys. zł) oraz przekazania środków na środek specjalny „fundusz premiowy MF" (dział 97) - 246.736 tys. zł (w 1997 r. - 183.581 tys. zł).

Najwyższe wpływy z tytułu odsetek od zaległych zobowiązań (§81) urzędy skarbowe pozyskały w rozdziałach: 9023 - Wpływy z podatku od towarów i usług (475.878 tys. zł); 9019 - Podatki i opłaty od osób fizycznych (352.324 tys. zł); 9018 - Wpływy z podatku dochodowego od spółek i fundacji (146.702 tys. zł); 9014 - Wpływy z różnych rozliczeń (83.080 tys. zł); 9001 - Wpływy od osób prawnych zaliczanych do działu przemysł (81.419 tys. zł).

Urzędy skarbowe zapłaciły w 1998 r. odsetki w łącznej kwocie 98.114 tys. zł, w tym w rozdziałach: 9023 - Wpływy z podatku od towarów i usług (37.561 tys. zł), 9019 - Podatki i opłaty od osób fizycznych (27.122 tys. zł), 9018 - Wpływy z podatku dochodowego od spółek i fundacji (16.026 tys. zł), 9014 - Wpływy z różnych rozliczeń (5.437 tys. zł), 9064 - Wpływy od osób prawnych zaliczanych do działu 64 - Handel zagraniczny (5.100 tys. zł)

Zaległości w pozostałych dochodach niepodatkowych na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 111.530 tys. zł (w 1997 r. - 98.790 tys. zł), w tym z tytułu odsetek od zaległych zobowiązań (§81) - 71.861 tys. zł, różnych rozliczeń (19) - 20.592 tys. zł, grzywien i kar (§76) - 15.019 tys. zł.

1.3. Dochody zagraniczne

W ustawie budżetowej na 1998 r. przyjęto, że w 1998 r. pozyskane będą dochody zagraniczne z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek zagranicznych i z tytułu prowizji gwarantowania kredytów zagranicznych w łącznej kwocie 44.392 tys. zł tj. 9,4% wykonania w roku 1997 (474.126 tys. zł).
Zrealizowane w 1998 r. dochody zagraniczne wyniosły 7.662 tys. zł i stanowiły 17,3% zaplanowanych w ustawie budżetowej.

W 1998 r. uzyskane dochody były niższe od wykonania 1997 r. o 90,6% w ujęciu nominalnym, a realne niższe o 98,6%.
Dochody te obejmowały:

- odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych; zaplanowane na kwotę 3.794 tys. zł, zrealizowane w 149,6% (5.674 tys. zł). Dochody te pochodziły głównie z odsetek od rachunków specjalnych z Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- opłaty prowizyjne od gwarancji spłat kredytów zagranicznych; zaplanowane na kwotę 40.598 tys. zł zrealizowano w kwocie 1.987,6 tys. zł, tj. 4,9% przyjętego planu.

Na rok 1998 przewidywano wpływy z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji od następujących podmiotów: Telekomunikacja Polska S.A., Przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.
Jednakże pomimo podjęcia przez Radę Ministrów uchwał w sprawie udzielania gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu Telekomunikacji Polskiej S.A. (uchwała Rady Ministrów Nr 87/98 z dnia 9 października 1998 r.) oraz Polskim Kolejom Państwowym (uchwała Rady Ministrów Nr 93/98 z dnia 3 listopada 1998 r.) nie doszło w 1998 r. z do podpisania gwarancji dla ww. podmiotów.

2. Wydatki budżetu państwa

Ustawą budżetową na rok 1998 ustalono wydatki ogółem budżetu państwa w kwocie 143.440.795 tys. zł. Założono sfinansowanie wydatków dochodami budżetu państwa w 90,0% (w 1997 r. - 90,4%).

Ustawa budżetowa na rok 1998 nie przewidywała możliwości zwiększenia wydatków w stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie.

Wydatki budżetu państwa w 1998 r. zrealizowane zostały w wysokości 139.751.501 tys. zł, tj. w 97,4% w stosunku do założeń ustawy budżetowej. Wydatki zostały sfinansowane dochodami budżetu państwa w 90,6% (w 1997 r. - 90,1%). W stosunku do wykonania w 1997 r. (125.674.976 tys. zł) wydatki budżetu państwa w 1998 r. wzrosły w ujęciu nominalnym o 11,2%, a w ujęciu realnym były niższe o 0,5%.

Według stanu na 31 grudnia 1998 r. budżet państwa realizowało 9.685 dysponentów środków budżetowych, z tego:

a) 158 dysponentów pierwszego stopnia (w 1997 r. - 155), w tym:
   - 49 wojewodów
   - 49 samorządowych kolegiów odwoławczych

b) 517dysponentów drugiego stopnia (w 1997 r. - 497),

c) 1.650 dysponentów trzeciego stopnia podległych bezpośrednio dysponentom głównym (w 1997 r. - 1 978),

d) 7.360 dysponentów trzeciego stopnia podległych dysponentom drugiego stopnia (w 1997 r. - 7.315).

W porównaniu do roku 1997 liczba dysponentów uległa zmniejszeniu o 58 (w 1997 r. - 9.743 dysponentów).

Minister Finansów w 1998 r. przekazał dysponentom głównym - z planowanej w ustawie budżetowej na rok 1998 kwoty wydatków budżetowych w wysokości 143.440.795 tys. zł - środki w kwocie 139.920.762 tys. zł, tj. 97,5%.

W poszczególnych miesiącach roku Minister Finansów przekazał dysponentom głównym środki budżetowe w następujących kwotach:

Miesiąc	Kwota zasilenia (w tys. zł)	Udział % w planowanych wydatkach budżetu państwa	Kwota zasilenia w kwartale (w tys. zł)	% do planu
styczeń	10.030.394	7,0		
luty	12.723.745	8,9		
marzec	11.171.057	7,8	33.925.196	23,7
kwiecień	11.979.259	8,4		
maj	11.738.510	8,2		
czerwiec	11.894.354	8,3	35.612.123	24,8
lipiec	11.517.692	8,0		
sierpień	10.896.743	7,6		
wrzesień	12.302.690	8,6	34.717.125	24,2
październik	12.530.863	8,7		
listopad	11.727.610	8,2		
grudzień	11.407.845	8,0	35.666.318	24,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z ogólnej kwoty środków przekazanych dysponentom głównym w grudniu 1998 r. (11.407.845 tys. zł), w dniu 30.12.1998 r. przekazano - 430.613,9 tys. zł, a w dniu 31.12.1998 r. - 216.648,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 3,8% i 1,9% środków przekazanych w tym miesiącu. W tym zakresie nastąpiła poprawa w stosunku do roku poprzedniego, gdyż 31.12.1997 r. przekazano środki w kwocie 674.292,6 tys. zł, tj. 6,7% środków przekazanych w grudniu.

Realizację wydatków budżetu państwa w 1998 r. wg grup ekonomicznych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997r	1998 r.			Wykonanie w 1997r. w cenach 1998r.	%				Struktura	
		Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie		5 : 2	5 : 3	5 : 4	5 : 6	1997r.	1998r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
- dotacje i subwencje	46.603.690	49.984.685	51.226.097	50.927.992	52.102.925	109,3	101,9	99,4	97,7	37,1	36,4
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	11.239.157	13.562.845	12.757.213	12.657.833	12.565.377	112,6	91,3	99,2	100,7	8,9	9,0
- wydatki bieżące jednostek budżetowych	41.608.028	48.237.204	46.399.934	46.216.914	46.517.775	111,1	95,8	99,6	99,4	33,1	33,1
- wydatki majątkowe	7.700.611	8.237.809	9.770.181	9.436.140	8.609.283	122,5	114,5	96,6	109,6	6,1	6,8
- rozliczenia z bankami	2.229.929	2.201.072	2.601.560	2.601.557	2.493.061	116,7	118,2	100,0	104,4	1,8	1,9
- obsługa długu publicznego	16.293.562	21.217.180	20.685.810	17.911.066	18.216.202	109,9	84,4	86,6	98,3	13,0	12,8
Ogółem	125.674.976	143.440.795	143.440.795	139 751 501	140.504.623	111,2	97,4	97,4	99,5	100,0	100,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Najwyższy wzrost wydatków, zarówno w odniesieniu do roku poprzedniego jak i ustawy budżetowej, dotyczył wydatków majątkowych i rozliczeń z bankami. Jedynie te wydatki oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych realnie wzrosły w porównaniu do 1997 r., przy czym najwyższy wzrost o 9,6% w ujęciu realnym, osiągnęły wydatki majątkowe. Wydatki majątkowe wzrosły kosztem wydatków bieżących. Z kwoty 9.436.140 tys. zł wydatków majątkowych aż 1.200.100 tys. zł, tj. 12,7%, dotyczyło środków przekazanych z rachunków bieżących na rachunki inwestycyjne.

W trakcie realizacji budżetu, Minister Finansów w 1998 r. na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe[51] dokonał blokad planowanych wydatków na łączną kwotę 2.050.000 tys. zł, w czterech częściach budżetu państwa, tj. w części:

03	-	Sąd Najwyższy	18.000 tys. zł
46	-	Krajowy Urząd Pracy	1.580.000 tys. zł
58	-	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	450.000 tys. zł
85/33	-	Województwo koszalińskie	2.000 tys. zł

[51] Dz.U. z 1993 r. Nr 72 poz. 344 ze zm.

Środki te, zgodnie z art. 43 ust. 5 ustawy - Prawo budżetowe, zostały przeniesione do rezerw celowych i przeznaczone na dofinansowanie inwestycji centralnych (20.000 tys. zł) oraz zobowiązań Skarbu Państwa (2.030.000 tys. zł).

Jako działania celowe należy ocenić kierowane w okresie od 12 października 1998 r. do 30 grudnia 1998 r. do Ministra Finansów pisma (wnioski) dysponentów części budżetowych, informujące o zablokowaniu wydatków budżetowych na podstawie art. 43 ustawy - Prawo budżetowe lub informacje o rezygnacji ze środków budżetowych ujętych w ich budżecie na 1998 r.

Powyższe deklaracje dotyczyły 34 części budżetowych (w tym 21 wojewodów) i przekazane były przez 19 dysponentów części budżetu państwa, w tym przez Krajowe Biuro Wyborcze obejmujące wydatki w 15 budżetach wojewodów. Do dyspozycji Ministra Finansów pozostawiono środki w łącznej kwocie 227.120,1 tys. zł (w tym w budżetach wojewodów - 6.138,7 tys. zł)

Minister Finansów uwzględnił te wnioski, zmniejszając odpowiednio środki pieniężne, przekazywane tym dysponentom w grudniu.

W 1998 r. Minister Finansów korzystał z uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetowych między działami lub częściami, określonych w art. 45 i 46 ustawy - Prawo budżetowe. Przeniesienia te spowodowały zmniejszenie planowanych wydatków w 80 częściach budżetu państwa o kwotę 12.293.018 tys. zł. Zmniejszenia wydatków objęły m.in. 49 budżetów wojewodów (211.785 tys. zł), 9 samorządowych kolegiów odwoławczych (45 tys. zł) oraz części 81 - Rezerwy ogólne (89.581 tys. zł) i części 83 - Rezerwy celowe (9.096.629 tys. zł). Zwiększono planowane wydatki w 148 częściach budżetu państwa na łączną kwotę 12.293.018 tys. zł (w tym w części 83 - Rezerwy celowe - 2.050.000 tys. zł).

W grudniu 1998 r. przeniesione zostały z rezerw celowych wydatki na kwotę 1.316.657,1 tys. zł, tj. 14,5% rozdysponowanych w 1998 r. wydatków z części 83, w tym w dniu 30 grudnia przeniesiono wydatki na kwotę 168.875,2 tys. zł, tj. 1,9%

rozdysponowanych wydatków z tej części. Podobnie było z rozdysponowaniem rezerwy ogólnej. W grudniu 1998 r. przeniesione zostały wydatki na kwotę 40.148,7 tys. zł, tj. 44,8% rezerwy ogólnej i w tym 30 grudnia 788,0 tys. zł, tj. 8,8% rozdysponowanych wydatków z tej części.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przenoszenie wydatków z rezerw w ostatnich dniach roku powoduje trudności w celowym i oszczędnym ich wykorzystaniu. Wykorzystanie tych środków było przedmiotem kontroli w poszczególnych jednostkach, a ich wyniki zawarte są w dalszej części „Analizy...".

Negatywnie należy ocenić występujące w 1998 r. przypadki tworzenia rezerw w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Zasady tworzenia rezerw w wydatkach budżetu państwa określał art. 4 ustawy - Prawo budżetowe. Odrębna rezerwa budżetowa, oprócz rezerwy ogólnej i rezerw celowych, w wysokości do 1% wydatków może być tworzona tylko w tych częściach budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie.

Zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe dysponenci części budżetowych, dokonują podziału na poszczególne jednostki ogólnych kwot dochodów i wydatków wynikających z układu wykonawczego, w celu zapewnienia zgodności planów finansowych państwowych jednostek budżetowych z ustawą budżetową.

Z naruszeniem ustawy - Prawo budżetowe, rezerwy zostały utworzone i rozdysponowane w ciągu roku przez następujących dysponentów części budżetu:

- Minister Edukacji Narodowej - cz. 33 pozostawił poza planem wydatków kwotę 163.500 tys. zł, tj. 4,8% wydatków cz. 33 ogółem, przeznaczając ją na korygowanie w ciągu roku planów podległych jednostek oraz finansowanie (ok. 36.000 tys. zł) części zadań realizowanych przez kuratoriów oświaty oraz placówek oświatowo-wychowawczych, które powinny być finansowane z budżetów wojewodów,

- Minister Finansów - cz. 08, dokonując podziału środków budżetowych dla podległych dysponentów, nie rozdysponował na poszczególne jednostki co najmniej kwoty 110.591,8 tys. zł, co stanowiło 7,9% wydatków wynikających z ustawy budżetowej. Środki te rozdysponowane zostały dopiero w trakcie roku,
- Minister Sprawiedliwości - cz. 36, dokonując podziału środków budżetowych pomiędzy podległych dysponentów, w dziale 92 - Wymiar sprawiedliwości i prokuratura, nie rozdysponował środków w kwocie 34.073,0 tys. zł (1% ogółu wydatków). Środki te rozdysponowane zostały dopiero w trakcie roku,
- Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - cz. 19, utworzył rezerwę środków budżetowych dla podległych jednostek w kwocie 16.308 tys. zł, tj. 0,7% wydatków cz. 19 ogółem,
- Minister Kultury i Sztuki - cz. 34 pozostawił nie rozdysponowane wydatki w wysokości 15.000 tys. zł, tj. 1,8% wydatków ogółem cz. 34. Ponadto nie podzielono kwoty 964,9 tys. zł traktując ją jako rezerwę na nieprzewidziane wydatki w dziale - 81 Szkolnictwo wyższe. Środki te pełniły funkcję rezerwy ogólnej Ministra Kultury i Sztuki, a ich wykorzystanie mogło nastąpić wyłącznie na podstawie indywidualnej decyzji Ministra,
- Prezes Głównego Urzędu Statystycznego - cz. 50 nie rozdzielił na podległe jednostki 11.946,6 tys. zł, tj. 6,2% kwoty wynikającej z ustawy budżetowej i układu wykonawczego. Kwota ta, w trakcie realizacji budżetu została w całości rozdysponowana,
- Minister Transportu i Gospodarki Morskiej - cz. 21 w dziale 79 - Oświata i wychowanie, pozostawił rezerwę środków budżetowych w wysokości 5.673,1 tys. zł, tj. 5,6% ogólnych wydatków tego działu określonych w ustawie budżetowej (0,2% wydatków cz. 21 ogółem),

- Prezes Polskiej Akademii Nauk - cz. 38 pozostawił rezerwę środków budżetowych na wydatki bieżące w wysokości 4.679,5 tys. zł, tj. 11,0% ogólnych wydatków cz. 38, a nie rozdzielona kwota wydatków majątkowych wyniosła 1.585 tys. zł, tj. 3,7% ogólnych wydatków PAN,
- Minister Gospodarki - cz. 13, dokonując podziału środków budżetowych pomiędzy podległych dysponentów (w rozdziale 9121 - Placówki zagraniczne), utworzył rezerwę na nieprzewidziane wydatki w kwocie 1.666,6 tys. zł, stanowiącą 1,7% wydatków w tym rozdziale (0,13% ogółu wydatków). Rezerwa ta była utrzymywana do lipca 1998 r., a następnie wykorzystana na zwiększenie wydatków inwestycyjnych placówek zagranicznych,
- Prezes Głównego Urzędu Miar - cz. 59, dokonując podziału środków budżetowych na poszczególne jednostki utworzył rezerwę w wysokości 660,8 tys. zł, tj. 1,3% wydatków wynikających z ustawy budżetowej. Środki te rozdysponowane zostały dopiero w trakcie roku.

Na podstawie upoważnień wynikających z art. 37 ustawy budżetowej na rok 1998, Minister Finansów na wniosek wojewodów i po zasięgnięciu opinii zainteresowanych ministrów dokonał w 1998 r. przeniesień wydatków między działami w ramach budżetów wojewodów na łączną kwotę 32.863 tys. zł w 41 budżetach wojewodów (w 1997 r. w 43 budżetach wojewodów - 29.141 tys. zł).

W 1998 r. Minister Finansów skorzystał z upoważnienia określonego w art. 50 ustawy budżetowej na 1998 r. uprawniającego - w przypadku wystąpienia w toku realizacji budżetu państwa oszczędności w wydatkach planowanych na obsługę zadłużenia zagranicznego i długu krajowego - do przeznaczenia kwoty nie przekraczającej 140.000 tys. zł, na zwiększenie wydatków na wykup gruntów pod budowę autostrad i sfinansowanie inwestycji centralnych w przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe". Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków z części 41 - Obsługa Zadłużenia Zagranicznego w kwocie 140.000 tys. zł do części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej z przeznaczeniem

kwoty 110.000 tys. zł na wykup gruntów pod budowę autostrad oraz 30.000 tys. zł na dofinansowanie inwestycji centralnych w przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe".

Analiza zmian planu wydatków budżetowych w poszczególnych częściach budżetu państwa, dokonanych w 1998 r. wykazała, że największych zwiększeń planu wydatków określonych w ustawie budżetowej na 1998 r. dokonano w następujących częściach budżetu państwa:

85/01-97	Budżety Wojewodów	o	4.214.836 tys. zł,	tj. o	15,0%,
58 -	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	o	1.580.000 tys. zł,	tj. o	14,1%,
18 -	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	o	374.910 tys. zł,	tj. o	16,6%,
28 -	Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	o	273.151 tys. zł,	tj. o	45,2%,
13 -	Ministerstwo Gospodarki	o	245.500 tys. zł,	tj. o	19,1%,
17 -	Ministerstwo Skarbu Państwa	o	96.880 tys. zł,	tj. o	57,4%,
16 -	Krajowe Biuro Wyborcze	o	62.085 tys. zł,	tj. o	296,4%,
27 -	Komitet Integracji Europejskiej	o	15.024 tys. zł,	tj. o	97,4%,
80 -	Regionalne Izby Obrachunkowe	o	8.487 tys. zł,	tj. o	21,7%,
25 -	Generalny Inspektorat Celny	o	6.184 tys. zł,	tj. o	43,3%,
06 -	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	o	4.250 tys. zł,	tj. o	35,4%.

Planowane wydatki zmniejszono w 5 częściach budżetu państwa (z wyłączeniem części 81 i 83), w tym:

46 -	Krajowy Urząd Pracy	o	1.711.410 tys. zł,	tj. o	55,6%,
44 -	Obsługa Długu Krajowego	o	387.000 tys. zł,	tj. o	2,4%,
41 -	Obsługa Zadłużenia Zagranicznego	o	140.000 tys. zł,	tj. o	2,8%,
03 -	Sąd Najwyższy	o	16.000 tys. zł,	tj. o	20,1%,
04 -	Naczelny Urząd Administracyjny	o	2.000 tys. zł,	tj. o	3,5%.

W 10 częściach budżetu państwa nie dokonywano zmian w planie wydatków budżetowych przyjętych w ustawie budżetowej na rok 1998. Dotyczyło to następujących części:

01 - Kancelaria Prezydenta,

02 - Najwyższa Izba Kontroli,

07 - Rzecznik Praw Obywatelskich,

10 - Kancelaria Sejmu,

11 - Kancelaria Senatu,

20 - Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń,

24 - Urząd Regulacji Energetyki,

40 - Polskie Centrum Badań i Certyfikacji,

43 - Państwowa Inspekcja Pracy,

47 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Dysponenci części budżetowych posiadali również w 1998 r. środki, które nie wygasły z upływem 1996 r. i 1997 r. i zostały przekazane na rachunki sum depozytowych (wydatki bieżące), na rachunki środków inwestycyjnych (wydatki inwestycyjne), bądź pozostawały na rachunku jednostek na finansowanie ich działalności (np. izby rolnicze). Łączna kwota tych środków wyniosła 569.384 tys. zł. Kwota ta była ponad czterokrotnie niższa niż w 1997 r., kiedy wynosiła 2.713.590 tys. zł.

Wydatki, których nie zrealizowane kwoty nie wygasły z dniem 31 grudnia 1998 r. i zostały przeniesione do realizacji w 1999 r., wynoszą 697.324 tys. zł.

2.1. Wydatki budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych

Realizację wydatków budżetowych w 1998 r. w układzie ekonomicznym prezentują dane zawarte w poniższej tabeli :

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
		Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie		5:2	5:3	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	125.674.976	143.440.795	143.440.795	139.751.501	140.504.623	111,2	97,4	97,4	99,5
1. Dotacje i subwencje	46.603.690	49.984.685	51.226.097	50.927.992	52.102.925	109,3	101,9	99,4	97,7
w tym:									
- dotacje dla podmiotów gospodarczych	2.669.860		2.396.527	2.394.608	2.984.903	89,7	-	99,9	80,2
- dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych	449.144		134.420	132.403	502.143	29,5	-	98,5	26,4
- dotacje dla państw.jedn. organ. szkół wyższych	6.417.323		7.435.538	7.435.538	7.174.567	115,9	-	100,0	103,6
- dotacje dla funduszy celowych	10.956.650		10.446.848	10.343.760	12.249.535	94,4	-	99,0	84,4
- dotacje dla KRUS	9.462.916		10.670.730	10.670.730	10.579.540	112,8	-	100,0	100,4
- dotacje na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom (§ 88)	2.498.058		2.808.740	2.802.632	2.792.829	112,2	-	99,8	100,6
- subwencje ogólne dla gmin (łącznie z subwencją oświatową)	9.543.462		10.764.822	10.764.811	10.669.591	112,8	-	100,0	100,9
- subwencja drogowa dla gmin	-		972.368	972.368	-	-	-	100,0	-
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	11.239.157	13.562.845	12.757.213	12.657.833	12.565.378	112,6	93,3	99,2	100,7
w tym:									
- świadczenia społeczne	7.691.409		8.991.439	8.907.496	8.598.995	115,8	-	99,1	103,6
- refundacja za leki i środki pomocnicze	1.626.705		1.856.540	1.852.752	1.818.656	113,9	-	99,8	101,9
- inne świadczenia (§ 21 i § 25)	1.729.611		1.673.298	1.665.064	1.933.705	96,3	-	99,5	86,1
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	41.608.028	48.237.204	46.399.934	46.216.914	46.517.775	111,1	95,8	99,6	99,4
w tym:									
- wynagrodzenia osobowe (§ 11)	12.452.257		12.215.513	12.267.985	13.921.623	98,5	-	100,4	88,1
- uposażenia dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (§ 12)	4.424.495		5.763.813	5.761.882	4.946.585	130,2	-	100,0	116,5
- nagrody z ZFN (§ 17)	1.32.929		1.309.815	1.311.071	1.266.615	115,7	-	100,1	103,5
- pochodne od wynagrodzeń (§ 41, 42)	6.570.341		6.095.784	6.060.888	7.345.641	92,2	-	99,4	82,5
- zakupy towarów i usług (§ 31, 36, 37, 33, 32)	12.457.185		-	11.917.025	13.927.133	95,7	-	-	85,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Wydatki majątkowe*	7.700.611	8.237.809	9.770.181	9.436.140	8.609.283	122,5	114,5	96,6	109,6
w tym:									
- wydatki inwestycyjne jedn. budżetowych	4.374.153		5.867.017	5.858.499	4.890.303	133,9	-	99,9	120,0
- dotacje na finansowanie inwestycji innych jednostek organizacyjnych	981.380		1.266.511	1.265.602	1.097.183	129,0	-	99,9	115,4
- dotacje na finansowanie inwestycji podmiotów gospodarczych	889.322		664.074	664.074	994.262	74,7	-	100,0	66,8
- dotacje na finansowanie własnych zadań inwest. gmin	1.060.078		1.053.378	1.052.119	1.185.167	99,2	-	99,9	88,8
- wydatki kapitałowe	51.329		88.152	88.054	57.386	171,5	-	99,9	153,4
5. Rozliczenia z bankami	2.229.929	2.201.072	2.601.560	2.601.557	2.493.061	116,7	118,2	100,0	104,4
6. Obsługa długu publicznego	16.293.562	21.217.180	20.685.810	17.911.066	18.216.202	109,9	84,4	86,6	98,3
z tego									
- obsługa długu krajowego	12.610.319		15.735.810	14.141.200	14.098.337	112,1	-	89,9	100,3
- obsługa długu zagranicznego	3.683.243		4.950.000	3.769.866	4.117.866	102,4	-	76,2	91,5

* Na realizację wydatków majątkowych w 96,6% wpływ miało niewykorzystanie rezerwy na wydatki inwestycyjne w kwocie 323.023 tys. zł.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wydatki na dotacje i subwencje w 1998 r. wyniosły 50.927.992 tys. zł i stanowiły 36,4% wydatków budżetu państwa (w 1997 r. 46.603.690 tys. zł i 37,1%).Wydatki te obejmowały głównie: subwencje ogólne dla gmin łącznie z subwencją oświatową (10.764.811 tys. zł), dotacje dla KRUS (10.670.730 tys. zł), dotacje do funduszy celowych (10.343.760 tys. zł), dotacje dla państwowych jednostek organizacyjnych szkół wyższych (7.435.538 tys. zł), dotacje na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom (2.802.632 tys. zł), dotacje dla podmiotów gospodarczych (2.394.608 tys. zł), subwencję drogową dla gmin (972.368 tys. zł), dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych (132.403 tys. zł).

Wydatki w tej grupie ekonomicznej w 1998 r. w ujęciu nominalnym wzrosły o 9,3%, a w ujęciu realnym uległy obniżeniu o 2,3 %.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 1998 r. wyniosły 12.657.833 tys. zł i stanowiły 9,1% wydatków budżetu państwa (w 1997 r. - 11.239.157 tys. zł i 8,9%). Wydatki te obejmowały głównie świadczenia społeczne (8.907.496 tys. zł), tj. 70,5% wydatków w tej grupie oraz wydatki z tytułu refundacji za leki i środki pomocnicze (1.852.752 tys. zł), tj. 14,6%.

Wydatki w tej grupie ekonomicznej, w porównaniu do 1997 r., w ujęciu nominalnym wzrosły o 12,6%, a w ujęciu realnym o 0,7 %.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w 1998 r. w kwocie 46.216.914 tys. zł, co stanowiło 33,1% wydatków budżetu państwa (w 1997 r. 41.608.028 tys. zł i 33,1%). Wydatki te obejmowały głównie wydatki na wynagrodzenia osobowe (12.267.985 tys. zł), tj. 26,3% wydatków w tej grupie oraz zakupy towarów i usług (11.917.025 tys. zł), tj. 25,8%. Wydatki w tej grupie ekonomicznej w 1998 r. w ujęciu nominalnym w porównaniu do 1997 r. wzrosły o 11,1%, a w ujęciu realnym nastąpił ich spadek o 0,6%.

Wydatki majątkowe w 1998 r. wyniosły 9.436.140 tys. zł i stanowiły 6,8% .wydatków budżetu państwa (w 1997 r. 7.700.611 tys. zł i 6,1%). W grupie wydatków majątkowych główną pozycję stanowiły: wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (5.858.499 tys. zł), tj. 62,1% wydatków w tej grupie, dotacje na finansowanie inwestycji innych jednostek organizacyjnych (1.265.602 tys. zł), tj. 13,4%, dotacje na finansowanie własnych zadań inwestycyjnych gmin (1.052.119 tys. zł), tj. 11,1% wydatków w tej grupie.

Wydatki w tej grupie ekonomicznej w ujęciu nominalnym w porównaniu do 1997 r. wzrosły o 22,5%, a w ujęciu realnym o 9,6%.

Wydatki z tytułu rozliczeń z bankami w 1998 r. zrealizowano w kwocie 2.601.557 tys. zł, co stanowiło 1,9% wydatków budżetu państwa ogółem (w 1997 r. 2.229.929 tys. zł i 1,8%). W porównaniu do roku 1997 w ujęciu nominalnym nastąpił wzrost wydatków o 16,7%, a w ujęciu realnym o 4,4%.

Wydatki na obsługę długu publicznego w 1998 r. wyniosły 17.911.066 tys. zł i stanowiły 12,8% wydatków budżetu państwa (w 1997 r. - 16.293.562 tys. zł i 13,1%). Wydatki te obejmowały finansowanie kosztów obsługi długu krajowego (14.141.200 tys. zł, tj. 79,0% wydatków w tej grupie) oraz obsługi długu zagranicznego (3.769.866 tys. zł, tj. 21,0%). W porównaniu do 1997 r. w ujęciu nominalnym nastąpił w tej grupie ekonomicznej wzrost wydatków o 9,9%, a w ujęciu realnym spadek o 1,7%.

2.2. Wydatki budżetu państwa według działów

Realizację wydatków budżetowych w 1998 r. w układzie działowym prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998.	%				Struktura %	
		budżet wg ustawy	budżet po zmianach	wykonanie		5:2	5:3	5:4	5:6	1997 r.	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
01 Przemysł	114,8	59,6	161,1	154,2	128,3	134,3	258,7	95,7	120,2	0,09	0,11
31 Budownictwo	97,1	106,9	107,6	106,8	108,6	110,0	99,9	99,3	98,3	0,08	0,08
40 Rolnictwo	2.207,9	1.923,0	2.364,6	2.362,0	2.468,4	107,0	122,8	99,9	95,7	1,76	1,69
45 Leśnictwo	136,2	156,8	200,9	200,7	152,3	147,4	128,0	99,9	131,8	0,11	0,14
50 Transport	2.096,5	2.574,4	3.134,3	3.133,3	2.343,9	149,5	121,7	100,0	133,7	1,67	2,24
59 Łączność	128,6	93,7	94,0	94,0	143,8	73,1	100,3	100,0	65,4	0,10	0,07
61 Handel wewnętrzny	458,9	452,7	528,3	528,2	513,1	115,1	116,7	100,0	102,9	0,37	0,38
64 Handel zagraniczny	35,6	39,5	42,8	39,3	39,8	110,4	99,5	91,8	98,7	0,03	0,03
66 Różne usługi materialne	661,5	446,6	670,1	670,0	739,6	101,3	150,0	100,0	90,6	0,53	0,48
70 Gospodarka komunalna	1.460,7	1.401,7	1.803,1	1.798,8	1.633,1	123,1	128,3	99,8	110,1	1,16	1,29
74 Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne	486,0	126,6	199,5	194,6	543,3	40,0	153,7	97,5	35,8	0,39	0,14
77 Nauka	2.192,6	2.405,5	2.405,6	2.405,6	2.451,3	109,7	100,0	100,0	98,1	1,74	1,72
79 Oświata i wychowanie	6.477,1	6.242,4	6.991,3	6.987,5	7.241,4	107,9	111,9	99,9	96,5	5,15	5,00
81 Szkolnictwo wyższe	3.752,2	3.954,9	4.272,3	4.272,3	4.195,0	113,9	108,0	100,0	101,8	2,99	3,06
83 Kultura i sztuka	1.036,7	1.059,1	1.148,6	1.148,2	1.159,0	110,8	108,4	100,0	99,1	0,82	0,82
85 Ochrona zdrowia	18.891,9	19.069,6	20.938,3	20.919,5	21.121,1	110,7	109,7	99,9	99,0	15,03	14,97
86 Opieka społeczna	10.888,8	10.808,3	9.477,7	9.287,6	12.173,7	85,3	85,9	98,0	76,3	8,66	6,65
87 Kultura fizyczna i sport	218,8	227,1	244,2	243,6	244,6	111,3	107,3	99,8	99,6	0,17	0,17
88 Turystyka i wypoczynek	69,4	70,3	76,3	76,0	77,6	109,5	108,1	99,6	97,9	0,06	0,05
89 Różna działalność	374,7	328,1	404,5	394,6	418,9	105,3	120,3	97,6	94,2	0,30	0,28
91 Administracja państwowa i samorządowa	4.927,1	5.433,7	5.891,5	5.851,5	5.508,5	118,8	107,7	99,3	106,2	3,92	4,19
92 Wymiar sprawiedliwości	2.790,2	2.883,2	3.085,9	3.085,4	3.119,4	110,6	107,0	100,0	98,9	2,22	2,21
93 Bezpieczeństwo publiczne	4.901,8	5.483,5	5.576,0	5.575,7	5.480,2	113,7	101,7	100,0	101,7	3,90	3,99
94 Finanse	19.328,9	24.324,5	24.193,1	21.316,5	21.609,7	110,3	87,6	88,1	98,6	15,38	15,25
95 Ubezpieczenia społeczne	21.229,4	23.186,3	25.236,1	25.218,7	23.734,5	118,8	108,8	99,9	106,3	16,89	18,05
96 Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	2.695,3	1.838,3	2.132,3	2.129,2	3.013,3	79,0	115,8	99,9	70,7	2,14	1,52
97 Różne rozliczenia	9.944,1	19.584,9	12.767,1	12.295,1	11.117,5	123,6	62,8	96,3	110,6	7,91	8,80
98 Obrona narodowa	7.275,0	8.263,9	8.358,9	8.358,7	8.133,5	114,9	101,1	100,0	102,8	5,79	5,98
99 Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa	797,1	895,7	934,7	903,9	891,2	113,4	100,9	96,7	101,4	0,63	0,65
Ogółem	125.674,9	143.440,8	143.440,8	139.751,5	140.504,5	111,2	97,4	97,4	99,5	100,0	100,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. wydatki ogółem budżetu państwa wyniosły 139.751.501 tys. zł i w porównaniu do 1997 r. w ujęciu nominalnym wzrosły o 11,2%, a realnie uległy zmniejszeniu o 0,5%.

Według działów klasyfikacji budżetowej w 1998 r. zmniejszenie wydatków w porównaniu do wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym nastąpiło w następujących działach:

74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne	o 60,0%,
59 - Łączność	o 26,9%,
96 - Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	o 21,0%,
86 - Opieka społeczna	o 14,7%.

W 1998 r. zmniejszenie wydatków w porównaniu do wykonania w 1997 r. w ujęciu realnym nastąpiło w następujących działach:

74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne	o 64,2%,
59 - Łączność	o 34,6%,
96 - Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	o 29,3%,
86 - Opieka społeczna	o 23,7%,
66 - Różne usługi materialne	o 9,4%,
89 - Różna działalność	o 5,8%,
40 - Rolnictwo	o 4,3%,
79 - Oświata i wychowanie	o 3,5%,
88 - Turystyka i wypoczynek	o 2,1%,
77 - Nauka	o 1,9%,
31 - Budownictwo	o 1,7%,
94 - Finanse	o 1,4%,
64 - Handel zagraniczny	o 1,3%,
83 - Kultura i sztuka	o 0,9%,
87 - Kultura fizyczna i sport	o 0,4%,
85 - Ochrona zdrowia	o 0,1%,

W 1998 r. wzrost wydatków w ujęciu nominalnym i realnym, w porównaniu do 1997 r., nastąpił w następujących działach:

Dział	% Wzrost wydatków	
	w ujęciu nominalnym o	w ujęciu realnym o
50 - Transport	49,5	33,7
45 - Leśnictwo	47,4	31,8
01 - Przemysł	34,3	20,2
97 - Różne rozliczenia	23,6	10,6
70 - Gospodarka komunalna	23,1	10,1
95 - Ubezpieczenia społeczne	18,8	6,3
91 - Administracja państwowa i samorządowa	18,8	6,2
61 - Handel wewnętrzny	15,1	2,9
98 - Obrona narodowa	14,9	2,8
81 - Szkolnictwo wyższe	13,9	1,8
93 - Bezpieczeństwo publiczne	13,7	1,7
99 - Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa	13,4	1,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Największy udział w wydatkach ogółem budżetu państwa w 1998 r. przypadał na następujące działy:

95 - Ubezpieczenia społeczne 25.218.722 tys. zł, tj. 18,0%,
94 - Finanse 21.316.513 tys. zł, tj. 15,3%,
85 - Ochrona zdrowia 20.919.498 tys. zł, tj. 15,0%,
97 - Różne rozliczenia 12.295.099 tys. zł, tj. 8,8%,
86 - Opieka społeczna 9.287.640 tys. zł, tj. 6,7%,
98 - Obrona narodowa 8.358.712 tys. zł, tj. 6,0%,
79 - Oświata i wychowanie 6.987.536 tys. zł, tj. 5,0%.

W porównaniu do 1997 r. udział w wydatkach ogółem zwiększył się m.in. w działach: 95 - Ubezpieczenia społeczne (z 16,9% w 1997 r. do 18,0% w 1998 r.), 97 - Różne rozliczenia (z 7,9% w 1997 r. do 8,8% w 1998 r.), 98 - Obrona narodowa (z 5,8% w 1997 r. do 6,0% w 1998 r.). Wskaźniki te były niższe niż w 1997 r. w działach: 94 - Finanse (z 15,4% w 1997 r. do 15,3% w 1998 r.), 86 - Opieka społeczna (z 8,7% w 1997 r. do 6,7% w 1998 r.), 79 - Oświata i wychowanie (z 5,2% w 1997 r. do 5,0% w 1998 r.).

Realizację wydatków w 1998 r. w budżetach wojewodów wg działów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%				Struktura	
		Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wyko-nanie		5:2	5:3	5:4	5:6	1997r.	1998r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
01 Przemysł	20.896	10.823	18.048	18.048	23.362	86,4	166,8	100,0	77,3	0,07	0,06
31 Budownictwo	52.947	57.561	58.240	58.033	59.195	109,6	100,8	99,6	98,0	0,18	0,18
40 Rolnictwo	1.023.832	817.065	1.211 .019	1.210.672	1.144.644	118,2	148,2	100,0	105,8	3,48	3,75
45 Leśnictwo	39.822	43.653	44 .866	44.770	44.521	112,4	102,6	99,8	100,6	0,14	0,14
50 Transport	285.651	362.081	615.499	614.702	319.358	215,2	169,8	99,9	192,5	0,97	1,90
59 Łączność	4.000	1.502	1.486	1.486	4.472	37,1	98,9	100,0	33,2	0,01	0,00
61 Handel wewnętrzny	32.390	31.459	36.467	36.431	36.212	112,5	115,8	99,9	100,6	0,11	0,11
66 Różne usługi materialne	4.369	3.747	5.289	5.235	4.885	119,8	139,7	99,0	107,2	0,01	0,02
70 Gospodarka komunalna	1.460.256	1.400.358	1.799.419	1.795.235	1.632.566	122,9	128,2	99,8	110,0	4,96	5,56
74 Gospodarka mieszkaniowa i niemat. usługi komunalne	403.316	110.290	195.543	193.430	450.907	48,0	175,4	98,9	42,9	1,37	0,60
79 Oświata i wychowanie	5.169.946	4.871.423	5.527.527	5.526.459	5.780.000	106,9	113,4	100,0	95,6	17,58	17,12
81 Szkolnictwo wyższe	800	-	-	-	894	-	-	-	-	-	-
83 Kultura i sztuka	641.038	635.975	696.225	696.174	716.680	108,6	109,5	100,0	97,1	2,18	2,16
85 Ochrona zdrowia	14.096.852	14.328.363	15.628.147	15.617.733	15.760.281	110,8	109,0	99,9	99,1	47,93	48,39
86 Opieka społeczna	3.971.759	3.669.076	4.523.460	4.509.176	4.440.427	113,5	122,9	99,7	101,5	13,50	13,97
87 Kultura fizyczna i sport	79.411	76.190	93.344	93.334	88.781	117,5	122,5	100,0	105,1	0,27	0,29
88 Turystyka i wypoczynek	24.569	19.938	25.912	25.866	27.468	105,3	129,7	99,8	94,2	0,08	0,08
89 Różna działalność	58.760	52.590	74.980	73.650	65.694	125,3	140,0	98,2	112,1	0,20	0,23
91 Administracja państwowa i samorządowa	1.365.788	1.339.748	1.514.227	1.510.203	1.526.951	110,6	112,7	99,7	98,9	4,64	4,68
93 Bezpieczeństwo publiczne	0	-	10	10	0	-	100,0	100,0	-	-	0,00
94 Finanse	6.768	0	8.679	8.679	7.567	128,2	-	100,0	114,7	0,02	0,03
96 Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	525.715	92.480	231.635	229.369	587.749	43,6	248,0	99,0	39,0	1,79	0,71
97 Różne rozliczenia	144.888	176.428	5.566	5.208	161.985	3,6	3,0	93,6	3,2	0,49	0,02
Ogółem	29.413.773	28.100.750	32.315.586	32.273.900	32.884.598	109,7	114,9	99,9	98,1	100,0	100,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wydatki ogółem budżetów wojewodów wyniosły 32.273.900 tys. zł i w porównaniu do roku 1997 wzrosły w ujęciu nominalnym o 9,7%, a w ujęciu realnym uległy obniżeniu o 1,9%.

Z danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, że w 1998 r. zmniejszenie wydatków (w porównaniu do 1997 r.) w ujęciu nominalnym wystąpiło w działach:

97 - Różne rozliczenia o 96,4%, 59 - Łączność o 62,9%, 96 - Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych o 56,4%,74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne o 52,0%, 01 - Przemysł o 13,6%,

W ujęciu realnym zmniejszenie wydatków wystąpiło w następujących działach:

97 - Różne rozliczenia o 96,8%, 59 - Łączność o 66,8%, 96 - Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych o 61%, 74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne o 57,1%, 01 - Przemysł o 22,7%, 88 - Turystyka i wypoczynek o 5,8%, 79 - Oświata i wychowanie o 4,4%, 83 - Kultura i sztuka o 2,9%, 31 - Budownictwo o 2,0%, 91- Administracja państwowa i samorządowa o 1,1% i w dziale 85 - Ochrona zdrowia o 0,9%.

Wzrost wydatków w ujęciu nominalnym i realnym wystąpił m. in. w działach:

Nazwa działu	% Wzrost wydatków	
	w ujęciu nominalnym o	w ujęciu realnym o
50 - Transport	115,2%	92,5%
94 - Finanse	28,2%	14,7%
89 - Różna działalność	25,3%	12,1%
70 - Gospodarka komunalna	22,9%	10,0%
66 - Różne usługi materialne	19,8%	7,2%
40 - Rolnictwo	18,2%	5,8%
87 - Kultura fizyczna i wypoczynek	17,5%	5,1%
86 - Opieka społeczna	13,5%	1,5%
61 - Handel wewnętrzny	12,5%	0,6%
45 - Leśnictwo	12,4%	0,6%

Największy udział w wydatkach ogółem budżetów wojewodów w 1998 r. miały następujące działy klasyfikacji budżetowej:

85 - Ochrona zdrowia	15.617.733 tys. zł, tj. 48,4%,
79 - Oświata i wychowanie	5.526.459 tys. zł, tj. 17,1%,
86 - Opieka społeczna	4.509.176 tys. zł, tj. 14,0%,
70 - Gospodarka komunalna	1.795.235 tys. zł, tj. 5,6%,
91 - Administracja państwowa i samorządowa	1.510.203 tys. zł, tj. 4,7%,
40 - Rolnictwo	1.210.672 tys. zł, tj. 3,8%.

Wydatki na reformę ochrony zdrowia

Wydatki związane z reformowaniem ochrony zdrowia od roku 1996 uznane zostały jako jedno z zadań priorytetowych polityki państwa.

W ustawach budżetowych od roku 1996 planowano środki budżetowe na reformę ochrony zdrowia.

W 1996 r. była to kwota 1.890.000 tys. zł, z tego na:

- restrukturyzację zobowiązań ochrony zdrowia (1.750.000 tys. zł);
- sfinansowanie wydatków związanych z wdrożeniem Rejestru Usług Medycznych w zakresie ochrony zdrowia (70.000 tys. zł);
- stworzenie warunków do przekształcenia jednostek budżetowych ochrony zdrowia w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej m.in. w celu dostosowania ich działalności do systemu ubezpieczeń społecznych (70.000 tys. zł).

W 1997 r. była to kwota 316.926 tys. zł, z tego na:

- stworzenie warunków przekształcenia jednostek budżetowych ochrony zdrowia w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej m.in. w celu dostosowania ich działalności do systemu ubezpieczeń społecznych (222.426 tys. zł);
- wdrożenie Rejestru Usług Medycznych (94.500 tys. zł).

W 1998 r. była to kwota 1.446.519 tys. zł, z tego na:

- usługi zdrowotne realizowane przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (741.326 tys. zł);
- reformy systemowe ochrony zdrowia, a w szczególności wydatki związane z:
  a) wdrożeniem Rejestru Usług Medycznych,
  b) stworzeniem warunków do przekształcenia jednostek budżetowych ochrony zdrowia w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, m.in. w celu dostosowania ich działalności do systemu ubezpieczeń zdrowotnych,
  c) przekształceniem zakładów opieki zdrowotnej funkcjonujących w formie jednostek budżetowych w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,

  kwotę 310.000 tys. zł;
- uzupełnienie środków na wprowadzenie (wdrożenie) systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do udzielania świadczeń zdrowotnych (150.000 tys. zł);
- inwestycje w służbie zdrowia oraz na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 1.600 etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na nowe zadania w jednostkach ochrony zdrowia (99.180,0 tys. zł);
- utworzenie Biura ds. Kas Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego (80.000 tys. zł);
- usługi medyczne świadczone przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki na rzecz uprawnionych na podstawie umów zawieranych w trybie rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 5 sierpnia 1993 r. w sprawie ogólnych warunków trybu zawierania i rozwiązywania umów o udzielenie świadczeń zdrowotnych oraz trybu ustalania i rozliczania należności za te świadczenia[52] (65.013 tys. zł).

[52] Dz.U. Nr 76, poz. 363.

Łącznie w latach 1996-1998 na reformę ochrony zdrowia przeznaczono 3.653.445 tys. zł.

Środki te nie zostały w pełni wykorzystane. Do wykorzystania w 1999 r. przeniesiono wydatki w łącznej kwocie 191.478 tys. zł, z tego na wdrożenie reform systemowych ochrony zdrowia (161.584 tys. zł) i na wdrożenie Rejestru Usług Medycznych (29.894 tys. zł).

Wydatki w dziale 85 - Ochrona zdrowia w latach 1996 - 1998 wynosiły odpowiednio 16.742.039 tys. zł (1996 r.), 18.891.861 tys. zł (1997 r.), 20.919.498 tys.zł (1998 r.).

W 1998 r. wydatki w dziale 85 wzrosły nominalnie o 25,0 % w porównaniu do roku 1996 i o 10,7 % w porównaniu do roku 1997.

W wydatkach 1996 r. ujęte są również w kwocie 1.778.752 tys. zł, wydatki które nie wygasły z dniem 31 grudnia 1996 r. i zostały przeniesione do realizacji w 1997 r. Podobnie było w 1997 r., z kwotą 98.553 tys. zł oraz w 1998 r., z kwotą 191.478 tys. zł. Uwzględniając wydatki, które nie wygasały i przechodziły do realizacji w latach następnych, rzeczywiste wykorzystanie środków budżetowych w dziale 85 - Ochrona zdrowia w latach 1996-1998 wynosiło odpowiednio 14.963.287 tys. zł (1996 r.), 20.572.060 tys. zł (1997 r.), 20.826.573 tys. zł (1998 r.).

Na koniec 1997 r. funkcjonowało w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej 116 zakładów i Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi jako jednostka badawczo-rozwojowa. Na koniec 1998 r. w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadziło działalność 1.140 zakładów.

Wydatki na reformę administracji

W 1998 r. na reformę administracji przeznaczono 35.455 tys.zł, z tego na:

- zwiększenie nie planowanych zakupów sprzętu informatycznego w kwocie 17.900 tys. zł (w części 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 39 - Komenda Główna Policji i 09 - Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej kwotę 12.200 tys. zł, z tego do części 31 i części 39 po 5.700 tys. zł i do części 09 - 800 tys. zł);

- sfinansowanie zwiększonych wydatków urzędów rejonowych stających się starostwami, utworzenie starostw w miejscowościach, gdzie nie ma urzędów rejonowych, utworzenie urzędów marszałkowskich (7.000 tys. zł).
  Środki te przeznaczono na dofinansowanie 308 urzędów rejonowych stających się powiatami (3.080 tys. zł), utworzenie 50 starostw w miejscowościach gdzie nie było urzędów rejonowych (2.500 tys. zł), utworzenie 16 urzędów marszałkowskich (800 tys. zł) i na pozostałe wydatki w 49 województwach (620 tys. zł);
- utworzenie Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (6 454 tys. zł);
- dostosowanie jednostek skarbowych do nowego podziału administracyjnego kraju (5 700 tys. zł);
- sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa z tytułu należnych wpłat dla pracowników, z którymi rozwiązany został stosunek pracy (2.200 tys. zł);
- akcję informacyjno - edukacyjną o przeprowadzanej reformie ustrojowej państwa oraz działania związane z przygotowaniem systemu wdrożeniowych szkoleń ustrojowo - prawnych dla radnych i urzędników (900,9 tys. zł);
- realizację programów telewizyjnych popularyzujących idee i zasady reformy administracji publicznej 300,0 tys. zł;
- pokrycie kosztów utworzenia starostwa Warszawa Zachód (50,0 tys. zł);
- prace remontowe związane z przygotowaniem siedziby powiatu Sochaczew (50,0 tys. zł);

Z powyższych danych wynika, że w 1998 r. z budżetu państwa przeznaczono na:

- dostosowanie jednostek niektórych organów do nowego podziału administracyjnego kraju oraz na akcję edukacyjno - informacyjną o reformie kwotę 29.001 tys. zł;
- utworzenie nowych urzędów - 6.454,0 tys. zł.

2.3. Wydatki budżetu państwa według części

Wydatki budżetu państwa w 1998 r. według części klasyfikacji budżetowej (bez podziałów części 85 i 86 na poszczególnych dysponentów) prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997r.	1998r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998r.	%				Struktura	
		Budżet wg ustawy	Budżet po zmianach	Wykonanie		5:2	5:3	5:4	5:6	1997 roku	1998 roku
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
01 Kancelaria Prezydenta	101,4	101,4	101,4	101,0	113,4	99,6	99,6	99,6	89,1	0,08	0,07
02 Najwyższa Izba Kontroli	131,1	155,1	155,1	154,8	146,6	118,1	99,8	99,8	105,6	0,10	0,11
03 Sąd Najwyższy	37,5	79,6	63,6	63,1	41,9	168,3	79,3	99,2	150,6	0,03	0,05
04 NSA	41,6	57,1	55,1	51,2	46,5	123,1	89,7	92,9	110,1	0,03	0,04
05 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	63,4	73,3	80,1	79,7	70,9	125,7	108,7	99,5	112,4	0,05	0,06
06 Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	7,7	12,0	16,2	13,5	8,6	175,3	112,5	82,7	157,0	0,01	0,01
07 Rzecznik Praw Obywatelskich	12,8	14,9	14,9	14,9	14,3	116,4	100,0	100,0	104,2	0,01	0,01
08 Ministerstwo Finansów	2.002,0	2.030,1	2.165,4	2.123,0	2.238,2	106,0	104,6	98,0	94,9	1,59	1,52
09 Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	199,1	151,7	163,9	162,4	222,6	81,6	107,1	99,1	73,0	0,16	0,12
10 Kancelaria Sejmu	175,7	224,5	224,5	207,6	196,4	118,2	92,5	92,5	105,7	0,14	0,15
11 Kancelaria Senatu	56,3	84,6	84,6	80,0	62,9	142,1	94,6	94,6	127,2	0,04	0,06
12 Trybunał Konstytucyjny	6,8	9,1	9,1	8,8	7,6	129,4	96,7	96,7	115,8	0,01	0,01
13 Ministerstwo Gospodarki	1.394,5	1.284,5	1.530,0	1.481,6	1.559,1	106,2	115,3	96,8	95,0	1,11	1,06
15 Komisja Papierów Wartościowych	6,8	7,3	7,7	7,7	7,6	113,2	105,5	100,0	101,3	0,01	0,01
16 Krajowe Biuro Wyborcze	117,1	20,9	83,0	81,0	130,9	69,2	387,6	97,6	61,9	0,09	0,06
17 Ministerstwo Skarbu Państwa	225,2	168,7	265,6	264,8	251,8	117,6	157,0	99,7	105,2	0,18	0,19
18 Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	2.402,7	2.255,3	2.630,3	2.627,2	2.686,2	109,3	116,5	99,9	97,8	1,91	1,88
19 Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	2.428,0	2.496,7	2.649,5	2.612,6	2.714,5	107,6	104,6	98,6	96,2	1,93	1,87
20 Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	14,4	18,7	18,7	18,7	16,1	129,9	100,0	100,0	116,1	0,01	0,01
21 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	3.358,3	3.657,1	3.981,4	3.979,4	3.754,6	118,5	108,8	99,9	106,0	2,67	2,85
22 Ministerstwo Łączności	136,3	104,5	105,4	105,2	152,4	77,2	100,7	99,8	69,0	0,11	0,08
23 Urząd Zamówień Publicznych	3,5	4,2	4,5	4,1	3,9	117,1	97,6	91,1	105,1	0,00	0,00
24 Urząd Regulacji Energetyki	0,6	27,2	27,2	19,0	0,7	3166,7	69,9	69,9	2714,3	0,00	0,01
25 Generalny Inspektorat Celny	0	14,3	20,5	16,9	0,0	0	118,2	82,4	0	0,00	0,01
26 Urząd Służby Cywilnej	10,1	13,6	13,9	13,6	11,3	134,7	100,0	97,8	120,4	0,01	0,01
27 Komitet Integracji Europejskiej	9,0	15,4	30,4	29,5	10,1	327,8	191,6	97,0	292,1	0,01	0,02
28 Min. Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	705,0	604,2	877,3	877,0	788,2	124,4	145,2	100,0	111,3	0,56	0,63
29 Urząd Ochrony Państwa	233,9	271,4	284,6	284,3	261,5	121,5	104,8	99,9	108,7	0,19	0,20
30 MON	10.075,1	11.550,3	11.689,1	11.686,9	11.264,0	116,0	101,2	100,0	103,8	8,02	8,36

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
31 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	3.872,2	4.362,5	4.429,4	4.426,1	4.329,1	114,3	101,5	99,9	102,2	3,08	3,17
32 MSZ	410,1	522,1	553,4	551,0	458,5	134,4	105,5	99,6	120,2	0,33	0,39
33 MEN	3.214,9	3.387,2	3.670,0	3.668,2	3.594,3	114,1	108,3	100,0	102,1	2,56	2,62
34 MKiS	783,0	817,2	878,1	877,8	875,4	112,1	107,4	100,0	100,3	0,62	0,63
35 Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	4.192,0	4.065,9	4.622,0	4 609,5	4.686,7	110,0	113,4	99,7	98,4	3,34	3,30
36 Ministerstwo Sprawiedliwości	3.109,1	3.341,9	3.533,7	3.515,5	3.476,0	113,1	105,2	99,5	101,1	2,47	2,52
37 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	10,6	11,6	12,8	12,8	11,9	120,8	110,3	100,0	107,6	0,01	0,01
38 PAN	36,2	42,7	44,1	44,1	40,5	121,8	103,3	100,0	108,9	0,03	0,03
39 Komenda Główna Policji	3.249,4	3.667,9	3.729,4	3.724,0	3.632,8	114,6	101,5	99,9	102,5	2,59	2,66
40 Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	1,2	1,0	1,0	1,0	1,3	83,3	100,0	100,0	76,9	0,00	0,00
41 Obsługa Zadłużenia Zagranicznego	3.683,2	5.090,0	4.950,0	3.769,9	4.117,8	102,4	74,1	76,2	91,6	2,93	2,70
42 Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	128,7	127,7	129,8	127,7	143,9	99,2	100,0	98,4	88,7	0,10	0,09
43 Państwowa Inspekcja Pracy	105,4	132,4	132,4	132,3	117,8	125,5	99,9	99,9	112,3	0,08	0,09
44 Obsługa Długu Krajowego	12.587,8	16.122,2	15.735,2	14.140,7	14.073,2	112,3	87,7	89,9	100,5	10,02	10,12
45 Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	305,7	331,2	340,5	339,5	341,8	111,1	102,5	99,7	99,3	0,24	0,24
46 Krajowy Urząd Pracy	3.746,3	3.076,5	1.365,1	1.262,0	4.188,4	33,7	41,0	92,4	30,1	2,98	0,90
47 Krajowa Rada Radiofonii i TV	11,2	16,2	16,2	14,5	12,5	129,5	89,5	89,5	116,0	0,01	0,01
48 Komitet Badań Naukowych	2.207,8	2.421,9	2.422,8	2.422,8	2.468,3	109,7	100,0	100,0	98,2	1,76	1,73
50 GUS	185,7	193,0	203,8	203,6	207,6	109,6	105,5	99,9	98,1	0,15	0,15
51 GUC	337,3	373,5	395,5	393,3	377,1	116,6	105,3	99,4	104,3	0,27	0,28
52 Państwowa Agencja Atomistyki	25,1	28,2	28,5	28,2	28,1	112,4	100,0	98,9	100,4	0,02	0,02
53 Wyższy Urząd Górniczy	27,5	33,8	34,5	34,5	30,7	125,5	102,1	100,0	112,4	0,02	0,02
54 Urząd Patentowy RP	12,1	14,8	15,6	15,6	13,5	128,9	105,4	100,0	115,6	0,01	0,01
55 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	9.723,4	10.986,1	10.988,8	10.988,8	10.870,8	113,0	100,0	100,0	101,1	7,74	7,86
56 Polska Agencja Prasowa	9,7	-	-	-	10,8	-	-	-	-	-	-
57 Polski Komitet Normalizacji	17,5	21,8	22,4	22,3	19,6	127,4	102,3	99,6	113,8	0,01	0,02
58 ZUS	10.472,5	11.178,0	12.758,0	12.696,4	11.708,3	121,2	113,6	99,5	108,4	8,33	9,08
59 Główny Urząd Miar	47,9	49,3	52,9	52,8	53,6	110,2	107,1	99,8	98,5	0,04	0,04
60 Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	0	11,5	12,5	12,5	0,0	0	108,7	100,0	0	0,00	0,00
61 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	0	0	5,0	3,6	0,0	0	0	72,0	0	0,00	0,00
62 Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi	0	0	7,4	7,4	0,0	0	0	100,0	0	0,00	0,01
80 Regionalne Izby Obrachunkowe	37,1	39,2	47,7	47,2	41,5	127,2	120,4	99,0	113,7	0,03	0,03
81 Rezerwy ogólne	0	89,8	0,2	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00
82 Subwencje ogólne dla gmin	9.721,8	11.724,9	12.126,5	12.126,5	10.869,0	124,7	103,4	100,0	111,6	7,74	8,68
83 Rezerwy celowe	0	7 517,8	471,1	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00
85/1-97 Budżety wojewodów	29.413,8	28.100,8	32.315,6	32.273,9	32.884,6	109,7	114,9	99,9	98,1	23,40	23,09
86/1-97 Samorządowe Kolegia Odwoławcze	32,6	32,8	36,1	36,0	36,4	110,4	109,8	99,7	98,9	0,03	0,03
Ogółem	125.674,9	143. 441,1	143.441,0	139.751,5	140.504,5	111,2	97,4	97,4	99,5	100,0	100,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Najwyższy udział w wydatkach budżetu państwa w 1998 r. miały następujące części:

85/01-97 - Budżety wojewodów	32.273.900 tys. zł, tj. 23,1%,
44 - Obsługa Długu Krajowego	14.140.667 tys. zł, tj. 10,1%,
58 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych	12.696.430 tys. zł, tj. 9,1%,
82 - Subwencje dla gmin	12.126.481 tys. zł, tj. 8,7%,
30 - Ministerstwo Obrony Narodowej	11.686.945 tys. zł, tj. 8,4%,
55 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	10.988.794 tys. zł, tj. 7,9%.

Z analizy wydatków budżetu państwa według paragrafów wynika, że w 1998 r. największy udział w wydatkach budżetowych miały następujące paragrafy klasyfikacji budżetowej:

48 - Pozostałe dotacje (w 1997 r. - 17.593.842 tys. zł, tj. 14,0%)	19.952.035 tys. zł, tj. 14,3%,
68 - Odsetki od papierów wartościowych (w 1997 r. - 12.333.266 tys. zł, tj. 9,8%)	14.005.555 tys. zł, tj. 10,0%,
11 - Wynagrodzenia osobowe (w 1997 r. - 12.452.257 tys. zł, tj. 9,9%)	12.267.985 tys. zł, tj. 8,8%,
90 - Subwencje dla gmin (w 1997 r. - 9.543.462 tys. zł, tj. 7,6%)	11.737.179 tys. zł, tj. 8,4%,
47 - Dotacje dla gospodarki pozabudżetowej i funduszy celowych (w 1997 r. - 10.992.677 tys. zł, tj. 8,7%)	10.378.673 tys. zł, tj. 7,4%,
22 - Świadczenia społeczne (w 1997 r. - 7.691.409 tys. zł, tj. 6,1%).	8.907.496 tys. zł, tj. 6,4%

Wydatki w paragrafach klasyfikacji budżetowej, dotyczących wydatków dyrektywnych, w porównaniu do planu po zmianach, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Paragraf	Plan po zmianach	Wykonanie	% 3:2
1	2	3	4
§ 11 - Wynagrodzenia osobowe	12.215.512,8	12.267.985,0	100,43
§ 12 - Uposaż. żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy	5.763.813,5	5.761.882,3	99,97
§ 15 - Należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy	688.588,2	691.688,3	100,45
§ 16 - Wynagrodzenia osobowe pracow. służby cywilnej	9.300,0	9.017,3	96,96
§ 17 - Nagrody z ZFN	1.309.815,3	1.311.071,1	100,10
§ 19 - Szkolenia pracow. służby cywilnej	84,8	5,8	6,84

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 11) wyniosły 12.267.985 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach (12.215.513 tys. zł) były wyższe o 52.472 tys. zł, tj. o 0,43%.

Przekroczenia łącznych kwot zaplanowanych w § 11 wydatków wystąpiły w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

(w zł)

Dział	Plan po zmianach	Wykonanie	% 3:2
1	2	3	4
45 - Leśnictwo	24.997.118	25.006.624	100,04
61 - Handel wewnętrzny	17.795.797	17.831.867	100,20
74 - Gosp. mieszk., niemater. usługi komunalne	22.101.267	22.110.695	100,04
79 - Oświata i wychowanie	2.705.010.227	2.775.435.484	102,60
85 - Ochrona zdrowia	4.963.250.980	4.965.152.133	100,04
88 - Turystyka i wypoczynek	4.665.712	4.773.963	102,32

Największe przekroczenia wynagrodzeń wystąpiły w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

79 - Oświata i wychowanie o 70.425.257 zł, tj. o 2,60%, w tym: cz.19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o kwotę 154 tys. zł, tj. o 0,06%,

85 - Ochrona zdrowia o kwotę 1.901.153 zł, tj. o 0,04%,w tym: cz. 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej o kwotę 514.108 zł, tj. o 0,07%.

Kwestie te omówiono w rozdz. III.

Wydatki w § 15 - Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy wyniosły 691.688 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach (688.588 tys. zł) były wyższe o 3.100 tys. zł, tj. o 0,45%.

Wynagrodzenia osobowe pracowników służby cywilnej (§ 16) wyniosły 9.017,3 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach (9.300,0 tys. zł) były niższe o 3,0%.

Wydatki w § 17 - Nagrody z zakładowego funduszu nagród wyniosły 1.311.071 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach (1.309.815 tys. zł) były wyższe o 1.256 tys. zł, tj. o 0,10%.

Wydatki na szkolenia pracowników służby cywilnej (§ 19) wyniosły 5,8 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach (84,8 tys. zł) były niższe o 79 tys. zł, tj. o 93,2%.

W 1998 r. jednostki budżetowe wydatkowały na opłacenie kar i odszkodowań (§ 39) kwotę 498.016 tys. zł, co stanowiło 0,36% wydatków budżetu państwa 1998 r. (w 1997 r. 315.035 tys. zł i 0,25%). W porównaniu do roku 1997 nastąpił wzrost wydatków z tego tytułu o 182.981 tys. zł, tj. o 58,1%. Wydatki te obejmowały odsetki za zwłokę, zapłacone kary, grzywny i odszkodowania oraz koszty postępowania sądowego.

Wzrost tych wydatków wynika z wyższych niż w latach ubiegłych wypłat odszkodowań na rzecz byłych właścicieli mienia, które zostało przejęte z naruszeniem prawa, oraz wzrostu odsetek od nieuregulowanych należności w ochronie zdrowia.

W 1998 r., oprócz nielegalnego tworzenia rezerw budżetowych opisanych w pkt. 2, występowały przypadki naruszenia przez dysponentów środków budżetowych zasad gospodarki finansowej, polegające głównie na:

1) dokonywaniu wydatków budżetowych w kwotach wyższych od określonych w budżecie lub niezgodnie z planowanym przeznaczeniem (art. 42 ust. 1 pkt 3),

2) niezgodnym z zasadami określonymi w art. 45 ustawy - Prawo budżetowe, dokonywaniu przeniesień wydatków budżetowych (art. 42 ust. 1 pkt 7),

3) nie zwrócenia kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (art. 42 ust. 1 pkt 10).

Naruszenie zasad gospodarki finansowej wystąpiło m.in. w wymienionych częściach budżetu państwa:

35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - przekazano 244.373 tys. zł jednostkom realizującym inwestycje centralne na rachunki bieżące, zamiast na rachunki inwestycyjne. Działo się tak, pomimo że inwestorzy realizujący inwestycje centralne poinformowali Ministerstwo w 1998 r. o numerach swoich rachunków inwestycyjnych;

31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - w Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych dokonano otwarcia akredytywy bankowej w grudniu 1998 r. w wysokości 2.113,7 tys. zł na dostawy w 1999 r. sprzętu łączności i informatyki. Były to niezgodne z art. 48 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe. Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998 r., nie przewidywały możliwości finansowania tych zadań ze środków 1998 r.;

34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki - nie wyegzekwowano zwrotu dotacji od Muzeum Narodowego w Krakowie w kwocie 450 tys. zł oraz od Państwowej Wyższej Szkoły Filmowej, Telewizyjnej i Teatralnej w Łodzi w wysokości 250 tys. zł wraz z należnymi odsetkami, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku Muzeum Narodowego w Krakowie, MKiS zaakceptował rozliczenie dotacji w kwocie 450 tys. zł na zakup dla muzeum pamiątek po królach polskich. Tymczasem Muzeum dokonało zakupu tych muzealiów na rzecz Fundacji XX Książąt Czartoryskich (zakupione ze środków budżetowych zbiory zostały wpisane do inwentarza własnościowego Fundacji). Ponadto nie wyegzekwowano od Agencji Produkcji Filmowej - z tytułu nadmiernie pobranej dotacji - kwoty 134,0 tys. zł. W ewidencji księgowej Ministerstwa nie uwzględniono 8 listów Fryderyka Chopina o wartości 788,9 tys. zł i nie zaewidencjonowano przychodów środków finansowych w wysokości 861,9 tys. zł przeznaczonych na remonty budynków w Zakładzie Gospodarczym MKiS;

52 - Państwowa Agencja Atomistyki - Prezes PPA zaakceptował nieprawidłowe rozliczenie dotacji w kwocie 200 tys. zł przyznanej Międzyresortowemu Instytutowi Techniki Radiacyjnej Politechniki Łódzkiej (MITR PŁ) na zakup źródeł Co-60 dla komory radiacyjnej MITR PŁ, co miało nastąpić do końca 1998 r. Faktycznie zakup ten nie został zrealizowany, a jako rozliczenie umowy MITR PŁ przedstawił dokumenty odnoszące się do zakupu źródeł kobaltowych o łącznej wartości 179.806 zł, zrealizowanego pod koniec 1997 r., na podstawie zamówienia złożonego w styczniu 1997 r.

Najbardziej istotne przypadki naruszenia przez dysponentów środków budżetowych dyscypliny budżetowej polegały na:

1) przekroczeniu wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki (art. 57 ust. 1 pkt 2),

2) niedokonaniu pełnych i terminowych wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe (art. 57 ust. 1 pkt 7),

3) przeznaczeniu dochodów uzyskanych przez państwową jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce (art. 57 ust. 1 pkt 11),

4) wykazywaniu w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 57 ust. 1 pkt 15),

5) naruszeniu zasad formy i trybu ustawy o zamówieniach publicznych (art. 57 ust. 1 pkt 14).

Podane przykłady prezentują części budżetu państwa, w których wystąpiło naruszenie dyscypliny budżetowej:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (cz. 31). W Dowództwie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA uzyskane dochody od Gminy Warszawa Centrum w wysokości 8.249,0 tys. zł za obiekty, znajdujące się na nieruchomości przekazanej dla potrzeb budowy Trasy Siekierkowskiej, nie zostały odprowadzone do budżetu państwa. Ze środków tych kwotę 6.339,8 tys. zł przeznaczono na inwestycje i remonty. Ponadto w Zakładzie Emerytalno-Rentowym przekroczono wydatki na świadczenia społeczne (§ 22) o kwotę 549,1 tys. zł powyżej kwoty ustalonej w planie wydatków po zmianach. Limit wydatków na należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy określony w § 15 klasyfikacji budżetowej przekroczono w Straży Granicznej o kwotę 2.706,0 tys. zł, a w Państwowej Straży Pożarnej o kwotę 26,8 tys. zł;

- Ministerstwo Łączności (cz. 22). Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna w 1998 r. (podobnie jak w poprzednich latach) nie dokonała wpłaty nadwyżki budżetowej za I kwartał w pełnej kwocie. Brakującą kwotę 2.888 tys. zł wpłacono w dniu 4 czerwca 1998 r., w wyniku czego Ministerstwo Łączności obciążyło PAR odsetkami w kwocie 189,9 tys. zł;

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (cz. 05). Wykazano dane w sprawozdaniu budżetowym niezgodnie z ewidencją księgową w wysokości 670,6 tys. zł. Kwota ta dotyczyła zaciągnięcia zobowiązań przekraczających plan finansowy jednostki na dany rok;

- Ministerstwo Kultury i Sztuki (cz. 34). Nierzetelnie ustalono należności budżetowe, zaniżając o 85,2 tys. zł dochody budżetowe z tytułu wynajmu pomieszczeń.

W kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli poddała badaniom sposób realizacji wydatków budżetowych pod względem przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych.

Stwierdzono przypadki nieprawidłowości dotyczyły stosowania niewłaściwego trybu i formy udzielania zamówień publicznych. Nieprawidłowości było mniej niż w latach poprzednich.

Nieprzestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych obrazują poniższe przykłady:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w dwóch przypadkach odstąpiło od obowiązku udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na rzecz przetargu ograniczonego. Dotyczyło to zamówień o wartości 226,4 tys. zł na budowę oczyszczalni ścieków i 723,6 tys. zł na zakup samochodów. Ponadto w zamówieniu na dostawę sprzętu komputerowego o wartości 3.339,7 tys. zł w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie określono w sposób jednoznaczny i precyzyjny kryteriów zamówienia oraz naruszono art. 20 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych dopuszczając do udziału w komisji przetargowej osobę, która pozostawała w stosunku pracy z oferentem przed upływem 3 lat od daty wszczęcia postępowania;
- Ministerstwo Finansów wydatkowało w 1998 r. kwotę 1.391,3 tys. zł na druk i kolportaż znaków skarbowych akcyzy (banderole) na podstawie umów zmienionych w latach 1995-1997 aneksami niezgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych;

- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej udzieliło Spółce „Sanitas" zamówienia o wartości 192,9 tys. zł na publikacje artykułów z zakresu ochrony zdrowia. Zamówienie to zostało podzielone na 18 części;
- Kancelaria Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej naruszyła art. 3 ust. 2, art. 17 ust. 2 i art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, przy udzielaniu dwóch zamówień publicznych na zakup samochodów osobowych: dwóch Fiatów Marea 1,6 SX i trzech Fiatów Marea 1,8 ELX, na łączną kwotę 186,9 tys. zł;
- Ministerstwo Ochrony Środowiska zleciło obsługę serwisową kserokopiarki Mita o wartości 113,2 tys. zł, tj. 29,5 tys. ECU w trybie z wolnej ręki, pomimo że tryb ten nie został zatwierdzony przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki zakupił dwa używane samochody w cenie 20 tys. zł i 32 tys. zł w trybie zamówienia z wolnej ręki. W uzasadnieniu powołano się na art. 71 ust. 1 pkt 3 i 6 oraz podano, że samochody te odpowiadają potrzebom Urzędu, ze względu na ich zadowalający stan techniczny i cenę oraz że można nabyć je od likwidowanej Fundacji Rozwoju Turystyki;
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji dokonała zakupu z wolnej ręki serwera w firmie ABG o wartości netto 45,4 tys. zł jako zamówienie dodatkowe, którego wartość nie przekracza 20% wcześniejszego zamówienia, a zachodzi konieczność zachowania tych samych norm, parametrów i standardów (art. 71 ust. 1 pkt 1). Wcześniejszy zakup w firmie ABG dotyczył komputerów typu PC,
- Komitet Integracji Europejskiej udzielił zamówienia na dostawę sprzętu komputerowego o wartości 29,5 tys. zł na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy uzasadniając ten wybór trybu zużyciem dotychczas używanego sprzętu.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono przypadki ponoszenia kosztów wyposażenia a następnie udostępniania mieszkań pracownikom, a także wynajmowanie mieszkań dla pracowników wraz z finansowaniem kosztów ich najmu i eksploatacji.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1996 r. w sprawie świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych przeniesionym do pracy w innej miejscowości[53], pokrywanie m.in. kosztów zakwaterowania dotyczy wyłącznie pracowników urzędów państwowych, którzy zostali przeniesieni do pracy w innej miejscowości. Brakuje natomiast regulacji prawnych w zakresie pokrywania kosztów zakwaterowania pracownikom przyjmowanym do pracy, którzy uprzednio pracowali w innych miejscowościach lecz nie zostali przeniesieni w trybie cytowanego rozporządzenia.

Minister Spraw Zagranicznych nie przedłożył Radzie Ministrów projektu rozporządzenia określającego zakres świadczeń przysługujących pracownikom placówek zagranicznych, dotyczących m.in. zwrotu kosztów leczenia i leków, najmu, remontu i wyposażenia mieszkań. Mimo upływu 7 lat i wniosków NIK skierowanych do Ministra Spraw Zagranicznych w latach 1997 i 1998, przepisy nie zostały opracowane, a w praktyce stosowano zasady i normy ustalone w 1985 r. i w 1986 r., na podstawie przepisów, które utraciły moc po wejściu w życie ww. rozporządzenia.

Dokonywanie wydatków na świadczenia bez określenia zasad i norm wymaganych obowiązującym prawem było działaniem nielegalnym. W 1998 r. wydatki poniesione na zwrot kosztów leczenia i leków stanowiły kwotę 5.855,5 tys. zł. Wydatki na pozostałe świadczenia (najem mieszkań, remonty i naprawy), nie są objęte odrębną ewidencją, lecz stanowią część ogólnej kwoty wydatków ponoszonych na utrzymanie placówek zagranicznych.

Stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące korzystania z samochodów służbowych oraz telefonów komórkowych. I tak:

Minister Łączności nie określił szczegółowych zasad korzystania z samochodów służbowych w Ministerstwie Łączności oraz w nadzorowanych lub podległych jednostkach organizacyjnych, do czego zobowiązywał § 2 ust.1

---

[53] Dz. U. Nr 8, poz. 46.

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie wytycznych dotyczących racjonalizacji wydatków na samochodowy transport osobowy w urzędach administracji państwowej[54].

Stwierdzono, że gospodarka służbowymi samochodami osobowymi w resorcie spraw wewnętrznych i administracji prowadzona była z naruszeniem prawa. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie wytycznych dotyczących racjonalizacji wydatków na samochodowy transport osobowy w urzędach administracji państwowej określiło, że osobami uprawnionymi do korzystania, w celach służbowych, z osobowych samochodów służbowych są:

- osoby pełniące funkcje organów administracji państwowej,
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe,
- osoby o których mowa w art. 32 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej.

W rozporządzeniu, o którym wyżej mowa, za przejazd służbowy uznano, w stosunku do tych osób, również przejazdy do pracy i z powrotem z miejsca stałego pobytu w czasie pełnienia przez nie funkcji lub zajmowania stanowiska. Rozdzielono także pojęcia miejsca stałego przebywania i miejsca stałego zamieszkania ustalając, że jeżeli osoba uprawniona zamieszkuje na stałe w innej miejscowości, to przejazd samochodem służbowym z miejsca stałego przebywania do miejsca zamieszkania przysługuje jeden raz w tygodniu oraz w okresie świąt.

Na podstawie wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał zarządzenie nr 75 z dnia 11 grudnia 1998 r. w sprawie gospodarki transportowej w resorcie spraw wewnętrznych i administracji. Zarządzenie to naruszało przepisy cytowanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów. Rozszerzyło ono znacznie zakres podmiotowy i przedmiotowy uprawnień do korzystania z osobowego samochodu służbowego.

---

[54] Dz.U. Nr 162, poz. 1111.

W zarządzeniu Ministra SWiA ustalono wykaz osób, którym może być przydzielony do wyłącznej dyspozycji osobowy samochód służbowy z kierowcą. Wykaz ten obejmuje również osoby, którym zgodnie z rozporządzeniem, takie uprawnienie nie przysługuje.

Ponadto, przepisy zarządzenia umożliwiają osobom określonym w zarządzeniu oraz ich zastępcom korzystanie z samochodu służbowego z kierowcą w celu dojazdu z miejsca zamieszkania do pracy i z powrotem traktując ten przejazd jako przejazd w celach służbowych. Osoby te uzyskały zatem większe uprawnienia do dysponowania samochodem służbowym niż określone w rozporządzeniu Rady Ministrów, na podstawie którego omawiane zarządzenie wydano.

2.3.1. Wydatki na integrację z Unią Europejską

W budżecie państwa na rok 1998 zaplanowano wydatki na integrację z Unią Europejską w kwocie 11.732 tys. zł. Wydatki te w 1998 r. zostały zwiększone do kwoty 52.749 tys. zł. Wydatki na integrację z Unią Europejską stanowiły (po zmianach) 0,04% wydatków budżetu państwa ogółem.

Zrealizowano wydatki w wysokości 50.155 tys. zł, tj. 95,1% planowanych wydatków po zmianach.

Wydatki na integrację z Unią Europejską wykazane zostały przez 19 dysponentów części budżetowych w łącznej kwocie 49.897 tys. zł oraz w budżetach wojewodów w kwocie 258 tys. zł. Na integrację z Unią Europejską najwięcej środków budżetowych przeznaczono w następujących częściach budżetu państwa:

27 - Komitet Integracji Europejskiej	16.283 tys. zł,
33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej	15.798 tys. zł,
31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	5.127 tys. zł,
13 - Ministerstwo Gospodarki	4.059 tys. zł,
19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	3.161 tys. zł.

Wydatki przeznaczone były głównie na:

- dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe (§ 46) 17.528 tys. zł,
- składki do organizacji międzynarodowych (§ 69) 14.785 tys. zł,
- zakup usług niematerialnych (§ 37) 8.065 tys. zł,
- inwestycje (§ 72) 4.778 tys. zł,
- podróże zagraniczne (§ 29) 2.665 tys. zł.

Ze środków przeznaczonych na integrację z Unią Europejską sfinansowano również:

- składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy - 11,8 tys. zł w cz. 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
- wydatki na energię (§ 35) - 2,2 tys. zł, w cz. 36 - Ministerstwo Sprawiedliwości,
- zakup środków żywności (§ 32) - 1,9 tys. zł, w cz. 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wydatki na integrację z Unią Europejską ujmowane były w osobnym rozdziale każdego działu klasyfikacji budżetowej.

Minister Finansów nie określił natomiast zasad ustalania wydatków, które należy planować i ujmować w toku wykonania budżetu w utworzonym rozdziale klasyfikacji budżetowej. Spowodowało to, że jednostki wykonujące budżet w sposób dowolny dokonywały klasyfikacji takich wydatków, a wydzielenie odrębnego rozdziału nie spełniło oczekiwań odnośnie ustalenia kwoty wydatków budżetowych związanych z integracją Polski z Unią Europejską.

2.3.2. Wydatki, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego

Według stanu na 1 stycznia 1998 r. dysponenci części budżetowych dysponowali środkami, których planowane kwoty nie wygasły z upływem roku budżetowego 1996 i 1997 i zostały przekazane na rachunek sum depozytowych

(wydatki bieżące), na rachunki środków inwestycyjnych (wydatki inwestycyjne) bądź pozostały na rachunku jednostek na finansowanie ich działalności (izby rolnicze) - w łącznej kwocie 569.383,8 tys. zł.

W 1998 r. dysponenci części budżetowych wykorzystali środki w kwocie 357.153,6 tys. zł, tj. 62,7% przeniesionych wydatków z lat 1996 - 1997.

Pozostałe środki przeznaczono:

- na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw finansowane z pożyczki MBOiR, w kwocie 158.915,4 tys. zł, do wykorzystania w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r.;
- dla MON i KBN na finansowanie prac dotyczących strategicznych programów rządowych na potrzeby obronne państwa - łącznie 30.448,8 tys. zł - do wykorzystania w terminie do 20 grudnia 1999 r.
- dla Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej na finansowanie udziału strony polskiej w realizacji Projektu Promocji Zatrudnienia i Rozwoju Służb Zatrudnienia - 5.312,1 tys. zł - wydatki roku 1997 z terminem wykorzystania do 20 grudnia 1999 r.;
- dla KBN na finansowanie prac dotyczących strategicznych programów rządowych na potrzeby obronne państwa 540,0 tys. zł (wydatki roku 1997) z terminem wykorzystania do 20 grudnia 1999 r.;
- na dochody budżetu państwa przekazano w 1998 r. kwotę 16.013,4 tys. zł, z tego w budżetach wojewodów 14.372,6 tys. zł.

Według stanu na 20 maja 1999 r. nie zostały rozliczone wydatki w łącznej kwocie 1.008,6 tys. zł przez:

- Wojewodę Kujawsko - Pomorskiego w wysokości 751,7 tys. zł jako nie wykorzystane wydatki przez byłe województwo bydgoskie, na sfinansowanie przekształcenia państwowych jednostek budżetowych ochrony zdrowia

w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (z terminem wykorzystania do 20 grudnia 1998 r.),

- Wojewodę Lubelskiego w kwocie 162,4 tys. zł stanowiącej nie wykorzystane środki na finansowanie wydatków bieżących związanych z wdrożeniem Rejestru Usług Medycznych w byłym województwie chełmskim (termin wykorzystania 20 grudnia 1998 r.),
- Wojewodę Śląskiego w kwocie 68,9 tys. zł jako nie wykorzystane środki na finansowanie przekształcenia państwowej jednostki budżetowej w ochronie zdrowia w samodzielny zakład opieki zdrowotnej (z terminem wykorzystania do 20 grudnia 1998 r.),
- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej na finansowanie pomocy udzielanej na obszarach dotkniętych powodzią oraz usuwanie skutków powodzi (z terminem wykorzystania do 20 grudnia 1998 r.) w kwocie 25,6 tys. zł.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998 r.[55], wydanym na podstawie art. 48, ust. 2 ustawy - Prawo budżetowe przeniesiono do realizacji w 1999 roku wydatki budżetowe w łącznej kwocie 502.116 tys. zł, w tym w budżetach wojewodów 92.662,4 tys. zł. W rozporządzeniu tym określono terminy wykorzystania tych wydatków w roku 1999: do dnia 31 marca i do dnia 20 grudnia 1999 r., a także zobowiązano jednostki do przekazania niewykorzystanych w tych terminach środków na rachunek budżetu państwa.

[55] Dz.U. Nr 162, poz. 1130.

W poniższym zestawieniu przedstawiono wydatki budżetowe, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasły z dniem 31 grudnia 1998 r. i zostały przeniesione do realizacji w 1999 r.(wydatki te były ujęte w ustawach budżetowych na rok 1994, 1996, 1997, 1998) w łącznej kwocie 697.324,2 tys. zł:

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	Wydatki nie zrealizowane w roku	Kwota do wykorzystania w 1999 r.
Depozyt budżetu państwa	Wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw finansowane z pożyczki MBOiR	1994 r. i 1996 r.	158.915,4
30 - Ministerstwo Obrony Narodowej	Finansowanie prac dotyczących strategicznych programów rządowych na potrzeby obrony państwa	1996 r.	25.940,7
48 - Komitet Badań Naukowych	Finansowanie prac dotyczących strategicznych programów rządowych na potrzeby obrony państwa	1996 r.	4.500,0
09 - Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	Finansowanie udziału strony polskiej w realizacji Projektu Promocji Zatrudnienia i Rozwoju Służb Zatrudnienia	1997 r.	5.312,1
48 - Komitet Badań Naukowych	Finansowanie prac dotyczących strategicznych programów rządowych na potrzeby obrony państwa	1997 r.	540,0
	Finansowanie zadań określonych w rozporządzeniu RM z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasły z upływem roku budżetowego 1998 r. w tym głównie na:	1998 r.	502.116,0
35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	- wdrożenie reform systemowych ochrony zdrowia		161.584,4
17 - Ministerstwo Skarbu Państwa	- finansowanie kosztów przygotowania i wdrożenia programów społecznych: Narodowych Funduszy Uwłaszczeniowych, reprywatyzacji oraz zrekompensowania okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej		81.920,5
30 - Ministerstwo Obrony Narodowej	- finansowanie prac związanych z realizacją programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP		65.304,9
17 - Ministerstwo Skarbu Państwa	- finansowanie kosztów rozpoczętych w 1998 r. procesów prywatyzacji		29.000,0
	- finansowanie pomocy udzielonej na obszarach dotkniętych powodzią w 1998 r. oraz na usuwanie skutków powodzi z 1997 i 1998,		103.765,4
	w tym budżety wojewodów		61.984,7
Ogółem			697.324,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Do dnia 31 marca 1999 r. wykorzystano środki w łącznej kwocie 8.116,4 tys. zł, a na dochody budżetu państwa przekazano 2,2 tys. zł.

W poniższej tabeli pokazano jednostki budżetowe (dysponentów głównych), którzy otrzymali w dniach 30 -31 grudnia 1998 r. środki budżetowe i korzystali z upoważnienia zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r., w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998:

(w zł)

Część	Wyszczególnienie	Data przekazania środków	Zasilenie przekazywane	Wydatki nie wygasające z upływem roku 1998
09	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	30 - 31.12.1998r.	637.815,0	5.856.300
17	Ministerstwo Skarbu Państwa	30 - 31.12.1998r.	108.858.868,0	114.420.519
25	Generalny Inspektorat Celny	30.12.1998r.	1.204.106,0	500.000
30	Ministerstwo Obrony Narodowej	30.12.1998r.	8.000.000,0	65.304.888
35	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	30 - 31.12.1998r.	161.840.556,0	166.727.457
48	Komitet Badań Naukowych	30 - 31.12.1998r.	18.722.367,0	15.764.000
	Budżety Wojewodów	30 - 31.12.1998r.	4.553.462,0	92.662.447

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z rozliczenia stanu depozytów będących w dyspozycji Ministerstwa Finansów wynika, że wg stanu na 1 stycznia 1998 r. na rachunku tym zgromadzono środki w łącznej kwocie 349.015 tys. zł, które stanowiły:

- wydatki budżetowe nie zrealizowane w 1994 r. i 1996 r. przeznaczone na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw państwowych z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (EFSAL I i EFSAL II) w kwocie 195 095 tys. zł. Środki te stanowią pozostałość z wydatków przekazanych na rachunek sum depozytowych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie określenia wydatków budżetowych, których nie

zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku 1994[56] i na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku 1996[57];

- depozyt Ministerstwa Skarbu Państwa ze środków uzyskanych ze sprzedaży Obligacji Zamiennych wyemitowanych przez Bank Handlowy w Warszawie, przeznaczonych do wykorzystania przez Skarb Państwa na sfinansowanie reformy systemu emerytalnego. Środki w kwocie 108.920 tys. zł przekazane zostały przez Ministerstwo Skarbu Państwa na rachunek Ministerstwa Finansów w dniu 30 grudnia 1997 r.,
- lokata Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu w Likwidacji - 45.000 tys. zł;

Ministerstwo Finansów w 1998 r. przekazało do dysponentów części budżetowych ze środków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw państwowych na sfinansowanie należnych i niewypłaconych odpraw dla pracowników oraz na zakupy inwestycyjne, środki przyznane podmiotom gospodarczym uchwałami Rady Ministrów i decyzjami Ministra Finansów w latach 1997 - 1998 w łącznej kwocie 43.563 tys. zł, z tego sfinansowano I transzą pożyczki EFSAL - 637 tys. zł, II transzą pożyczki EFSAL - 42.926 tys. zł.

W 1998 r. przekazano środki finansowe w formie pożyczek i dotacji dla 39 podmiotów gospodarczych, z tego pożyczki w łącznej kwocie 27.410 tys. zł otrzymało 13 podmiotów gospodarczych, a dotacje w kwocie 16.153 tys. zł - 29 podmiotów (3 podmioty otrzymały zarówno dotacje jak i pożyczki).

Wg stanu na 31 grudnia 1998 r. na rachunku depozytu pozostały środki z pożyczki EFSAL I i II w łącznej kwocie 158.915 tys. zł, w tym EFSAL II - 145.244 tys. zł.

---

[56] Dz.U. Nr 139, poz. 747.

[57] Dz.U. Nr 156, poz. 782.

Z §10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie wydatków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw wynika, że Minister Finansów sprawuje nadzór i kontrolę wykorzystania środków budżetowych przyznanych z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (EFSAL), a przeznaczonych na restrukturyzację techniczną i osłony dla zwolnionych pracowników.

Organy założycielskie, organy reprezentujące Skarb Państwa w spółkach oraz Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. zobowiązane zostały do składania Ministrowi Finansów - do dnia 10 każdego miesiąca - informacji o realizacji uchwał Rady Ministrów o przyznanej pomocy ze środków budżetowych.

Organy założycielskie oraz organy reprezentujące Skarb Państwa w spółkach nie wywiązywały się z tego obowiązku. Ministerstwo Finansów przeprowadziło kontrolę w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji pochodzących ze środków EFSAL przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia, jednak do 30 kwietnia 1999 r. brak było zbiorczej informacji o wynikach kontroli.

W 1998 r. nastąpiła zmiana wysokości lokaty Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu w Likwidacji. Likwidator Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu w Likwidacji przekazał w dniu 30 lipca 1998 r. część nadwyżki środków Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji w kwocie 3.000 tys. zł na rachunek Ministerstwa Finansów. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy[58] „po zatwierdzeniu bilansu zamknięcia przez Ministra Finansów pozostałe po likwidacji środki majątkowe przechodzą na rzecz Skarbu Państwa. Środki pieniężne podlegają przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa".

Rozliczenie środków zgromadzonych na rachunku depozytów wg stanu na 31 grudnia 1998 r. przedstawiono w poniższej tabeli:

[58] Dz.U. Nr 89, poz. 517 ze zm.

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Stan środków na 1.01.1998 r.	Dokonane wpłaty z tytułu		Przekazane dotacje i pożyczki w 1998 r.	Stan środków na 31.12.1998 r.
		zwrotu dotacji	inne		
1	2	3	4	5	6
Ogółem depozyt z tego:	349.015	7.383	3.000	43.563	315.835
- środki na wsparcie restrukturyzacji i osłonę likwidacji przedsiębiorstw (EFSAL I)	14.268	40	-	637	13.671
- środki na wsparcie restrukturyzacji i osłonę likwidacji przedsiębiorstw (EFSAL I)	180.827	7.343	-	42.926	145.244
- lokata Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu w Likwidacji	45.000	-	3.000	-	48.000
- depozyt Ministerstwa Skarbu Państwa	108.920	-	-	-	108.920

2.3.3. Środki na rachunku finansowania inwestycji państwowych jednostek budżetowych

Państwowe jednostki budżetowe na koniec 1998 r. posiadały na rachunkach finansowania inwestycji środki pieniężne w łącznej kwocie 1.200.100 tys. zł, z tego:

- ministerstwa i inne jednostki posiadające odrębne części w budżecie państwa 871.344 tys. zł,
- urzędy wojewódzkie 327.689 tys. zł,
- samorządowe kolegia odwoławcze 1.067 tys. zł.

Najwyższe kwotowo stany środków pieniężnych na koniec 1998 r. wystąpiły w grupie ministerstw i innych jednostek posiadających odrębne części w budżecie państwa i dotyczyły:

- części 30 - Ministerstwo Obrony Narodowej 221.722 tys. zł,
- części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej 203.082 tys. zł,
- części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej 80.877 tys. zł,
- części 08 - Ministerstwo Finansów 51.577 tys. zł,
- części 51 - Główny Urząd Ceł 26.401 tys. zł,
- części 20 - Urząd Nadzoru Ubezpieczeniowego 21.567 tys. zł.

W budżetach wojewodów najwyższe stany środków pieniężnych na koniec 1998 r. wystąpiły u następujących dysponentów:

- część 85/35 - województwo krakowskie 42.826 tys. zł,
- część 85/39 - województwo legnickie 26.195 tys. zł,
- część 85/27 - województwo katowickie 17.208 tys. zł,
- część 85/97 - województwo zielonogórskie 16.443 tys. zł,
- część 85/43 - województwo lubelskie 15.474 tys. zł,
- część 85/93 - województwo wrocławskie 13.076 tys. zł.

Środki pieniężne na rachunkach inwestycyjnych stanowiły 0,9% wydatków ogółem budżetu państwa i 12,7% wydatków majątkowych w 1998 r. Zdaniem NIK, znaczna część z tych środków została umieszczona na rachunkach inwestycyjnych dla uniknięcia konieczności ich zwrotu do budżetu państwa.

Przenoszenie środków z wydatków bieżących na inwestycje wystąpiło między innymi w następujących częściach budżetu:

- w Ministerstwie Finansów - w trakcie 1998 r. zwiększono wydatki w § 72 - Wydatki na finansowanie inwestycji o 9.311,6 tys. zł, z tego w rozdziałach: 9111 o kwotę 2.052,6 tys. zł (tj. o 49,8% przyjętego planu) i 9133 o kwotę 7.259,0 tys. zł. Środki te zostały przekazane na bankowe rachunki środków inwestycyjnych i nie były do końca 1998 r. wykorzystane na finansowanie zadań inwestycyjnych. Kwotę 2.052,6 tys. zł, którą przekazano na rachunki bankowe, pomimo unieważnienia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych pod nazwą „Modernizacja dźwigów osobowych w budynku MF" i „System ochrony ppoż. gmachu MF". Kwotę 7.259,0 tys. zł przekazano na bankowy rachunek inwestycyjny Biura Dokumentacji Skarbowej, które nie posiadało sprecyzowanych planów inwestycyjnych,
- w Ministerstwie Obrony Narodowej - w ramach realizacji programów technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP określonych w załączniku Nr 13 do ustawy budżetowej, w 1998 r. nie wydatkowano 284.347,4 tys. zł, tj. 20,3% kwoty planowanej. Nie wydatkowane środki przeniesiono na rachunek inwestycyjny (219.042,5 tys. zł) oraz na rachunek sum depozytowych (65.304,9 tys. zł),

- w Ministerstwie Skarbu Państwa - w trzech kolejnych latach 1996-1998 wydatki inwestycyjne były niższe od kwot przyznawanych w ustawach budżetowych na wydatki majątkowe. Pomimo systematycznego niewykonywania zaplanowanych wydatków inwestycyjnych w tych latach, Minister dokonywał w ostatnich dniach grudnia przenoszenia środków z wydatków bieżących na wydatki inwestycyjne, kolejno w wysokości 250 tys. zł, 790 tys. zł i 216 tys. zł. Kwota zgromadzona na rachunku środków inwestycyjnych na koniec 1998 r. znacznie przewyższała możliwość racjonalnego jej wykorzystania w 1999 r. Powyższą ocenę uzasadnia fakt, że Ministerstwo nie sporządza długookresowych planów inwestycyjnych oraz dokonuje wydatków majątkowych w sposób istotnie odbiegający od zamierzeń przedstawianych Sejmowi. Przykładem są zakupy samochodów osobowych w latach 1996 i 1998. W projekcie budżetu planowano zakup samochodów za kwotę 80 tys. zł, a wydatkowano 114,9 tys. zł, a w 1998 r. planowano przeznaczenie na ten cel 150 tys. zł, a wydano 334,3 tys. zł (przekroczenie o 122,8%),
- w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej - w realizowanym planie wydatków dokonano zmian w końcu roku (grudzień) obejmujących przesunięcia wydatków z bieżących na inwestycyjne. Dotyczyło to kwoty 1.740 tys. zł, z której większość (1.500 tys. zł) przeznaczono na wydatki inwestycyjne zaplanowane do poniesienia w 1999 r. Zmiany te wprowadzono dla uniknięcia konieczności zwrotu tych środków do budżetu państwa,
- w Państwowej Inspekcji Pracy - zaplanowano w budżecie na 1998 r. i przekazano na rachunek środków inwestycyjnych kwotę 2.400 tys. zł, na budowę Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu, w sytuacji braku możliwości wykorzystania tych środków w 1998 r. z powodu nie posiadania pełnej dokumentacji projektowej, braku inwestora zastępczego oraz wykonawcy, którego wybór był przewidziany na 1999 r. Z zaplanowanej w budżecie kwoty 2.400 tys. zł wykorzystano jedynie 29,7 tys. zł, na uzupełnienie dokumentacji projektowej,

- w Polskim Komitecie Normalizacji - w październiku 1998 r. podjęto decyzję o zwiększeniu planu zakupów inwestycyjnych z 1.182,0 tys. zł do 1.682,0 tys. zł, tj. o 500,0 tys. zł. Kwota ta miała być przeznaczona na zakup sprzętu komputerowego i okablowanie strukturalne przygotowalni. Plan ten wykonany został w 69,4%. Niewykorzystanie 500,0 tys. zł na zakupy inwestycyjne spowodowane było zbyt późnym opracowaniem założeń dla realizacji tego zadania.

Wprowadzone zmiany, choć uzasadnione z punktu widzenia interesów dysponentów, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, są sprzeczne z szeroko rozumianymi interesami budżetu państwa.

2.3.4. Wykorzystanie środków z rezerw celowych i rezerwy ogólnej

Rezerwy celowe

W ustawie budżetowej na rok 1998 zaplanowano wydatki w części 83 - Rezerwy celowe w wysokości 7.517.763,0 tys. zł, co stanowiło 5,2% planowanych wydatków budżetu państwa (w 1997 r. - 6,4%).

Na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3 i ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe Minister Finansów zablokował i przeniósł do części 83 - Rezerwy celowe kwotę 2.050.000,0 tys. zł.

W wyniku dokonanych blokad wydatków na kwotę 2.050.000,0 tys. zł rezerwy celowe zostały zwiększone do 9.567.763,0 tys. zł, co stanowiło wzrost o 27,3% w stosunku do przyjętego planu według ustawy budżetowej oraz 6,7% planowanych wydatków budżetu państwa.

W wyniku przeniesień pomiędzy pozycjami rezerw celowych, pozycja 69 - zobowiązania Skarbu Państwa została zwiększona o kwotę 60.800,0 tys. zł.

W trakcie realizacji budżetu dokonano przeniesień wydatków z części 83 - Rezerwy celowe na kwotę 9.096.629,0 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach.

Zrealizowane wydatki z rezerwy celowej stanowiły 6,5% wydatków budżetu państwa ogółem 1998 r. (w 1997 r. 6,9% wydatków ogółem budżetu państwa).

Rozdysponowane w 1998 r. wydatki rezerw celowych były o 439.160,0 tys. zł wyższe od środków rezerw rozdysponowanych w 1997 r., tj. o 5,1%. Realnie, rozdysponowanie środków roku 1998 w części 83 - Rezerwy celowe było o 6,0% niższe w stosunku do roku 1997.

Minister Finansów dokonał przeniesienia planowanych wydatków z części 83 - Rezerwy celowe do 97 części budżetu państwa.

Planowane wydatki części 83 - Rezerwy celowe na 1998 r. zapewniły finansowanie 72 zadań. W 1998 r. Minister Finansów nie uruchomił środków zarezerwowanych dla jednego zadania ujętego w pozycji 73 rezerw celowych - wydatki na uruchomienie programu termomodernizacji w kwocie 30.000,0 tys. zł. Środki na ten cel zaplanowano w związku z przewidywanym wejściem w życie już w 1998 r. przepisów ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Ustawa została przyjęta przez Sejm dopiero 18 grudnia 1998 r., a weszła w życie 14 stycznia 1999 r. W konsekwencji, nie było podstaw prawnych do uruchomienia w 1998 r. zaplanowanej w ustawie budżetowej rezerwy.

Główne kierunki wykorzystania środków z rezerwy celowej (tj. 71,7% wielkości ogółem) to:

- sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa (poz. 69 rezerw) - 2.194.298,0 tys. zł,
- podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w państwowej sferze budżetowej i pochodne od wynagrodzeń (poz. 4 rezerw) - 1.793.798,7 tys. zł,
- sfinansowanie wydatków na likwidację skutków powodzi (poz. 16 rezerw) - 861.997,0 tys. zł,
- dodatki mieszkaniowe (poz. 5 rezerw) - 466.280,8 tys. zł,

- sfinansowanie likwidacji skutków powodzi - kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (poz. 15 rezerw) - 374.519,2 tys. zł,
- reformy systemowe ochrony zdrowia (poz. 28 rezerw) - 310.000,0 tys. zł,
- wyrównanie ustawowych ulg w podatku rolnym z tytułu klęski żywiołowej oraz dotacje na zadania własne gmin z terenów dotkniętych klęską powodzi (poz. 7 rezerw) - 283.966,5 tys. zł,
- sfinansowanie wydatków na zmiany systemowe (ubezpieczenia zdrowotne, administracja, restrukturyzacja górnictwa) (poz. 18 rezerw) - 239.700,9 tys. zł.

Minister Finansów w grudniu 1998 r. podjął 519 decyzji na łączną kwotę 1.316.657,1 tys. zł, obejmując tymi decyzjami 14,5% rozdysponowanych w 1998 r. wydatków z części 83, w tym w dniu 30 grudnia 1998 r. przeniesiono wydatki na kwotę 168.875,2 tys. zł, tj. 1,9% rozdysponowanych wydatków z części 83. Z kwoty tej 161.584,4 tys. zł przeniesiono do części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej na reformy systemowe ochrony zdrowia. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998[59] nie zrealizowane w 1998 r. kwoty planowanych wydatków budżetowych na wdrożenie reform systemowych ochrony zdrowia - ujęte w części 35 - nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998.

Uruchamianie środków w ostatnim okresie roku budżetowego, w tym nawet w dniu 30 grudnia 1998 r., utrudniało celowe i oszczędne ich wydatkowanie przez poszczególnych dysponentów, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo budżetowe.

---

[59] Dz. U. Nr 162, poz. 1130.

Najwyższa Izba Kontroli generalnie negatywnie ocenia występujące zjawisko późnego uruchamiania środków z rezerw celowych. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że w 1998 r. wystąpiła sytuacja wyjątkowa związana zwłaszcza z wprowadzaniem reform w ochronie zdrowia, a późne rozdysponowanie środków z niektórych pozycji rezerw celowych spowodowane było koniecznością zapewnienia warunków do ich prawidłowego wykorzystania, w związku z napływającymi sygnałami o nieprawidłowościach w tym zakresie.

W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawy o finansach publicznych[60], która w art. 90 ust. 1 stanowi, że podziału rezerw celowych dokonuje się nie później niż do 31 października, Najwyższa Izba Kontroli nie przedstawiła wniosku o zaniechanie przekazywania środków z rezerw celowych pod koniec roku.

Wykorzystanie środków przekazanych do poszczególnych dysponentów z części 83 - Rezerwy celowe było przedmiotem badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 r. w tych jednostkach, a oceny i wnioski zostały przedstawione w informacjach o wykonaniu budżetu w poszczególnych częściach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej nie zostały rozliczone środki z rezerw celowych - w łącznej wysokości 130.042,5 tys. zł, - przekazane na: likwidację skutków powodzi - 2.426 tys. zł, reformy systemowe w ochronie zdrowia - 46.473,5 tys. zł, programy zdrowotne - 73.263 tys. zł, wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla absolwentów wyższych szkół medycznych, odbywających staże - 944 tys. zł, uzupełnienie środków na wprowadzenie (wdrożenie) systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do ich udzielenia - 6.936 tys. zł.

[60] Dz. U. z 1998r. Nr 155, poz. 1014.

Jako nierzetelny, prowadzący do niegospodarnego wykorzystania środków, należy ocenić sposób rozdysponowania rezerwy w kwocie 150.000 tys. zł, na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do udzielania świadczeń zdrowotnych. Stwierdzono, że w opracowanych przez Ministerstwo wytycznych, dotyczących trybu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie umów na świadczenia zdrowotne, przekazanych wojewodom i rektorom akademii medycznych, nie określono: metodologii liczenia wartości kontraktów, zasad i kryteriów podziału środków z rezerwy, terminu składania wniosku. Stosując przy naliczaniu kwot dofinansowania wskaźniki 300% i 400%, przyznano wojewodom środki finansowe o 29.800,6 tys. zł, wyższe od kwot przez nich wnioskowanych. Z analizy losowo wybranych 66 wniosków stwierdzono, że dofinansowanie w przypadku indywidualnych wnioskodawców kształtowało się w wysokości od 3,9 tys. zł do 22,9 tys. zł miesięcznie. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, nie podzielił kwoty rezerwy na poszczególnych wojewodów, w oparciu o ustalone zasady i algorytm podziału, lecz ustalał wysokość wynagrodzeń konkretnych osób, z którymi wojewodowie zawarli następnie umowy w trybie art. 35 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Ze środków w wysokości 150.000 tys. zł, rozdysponowanych z rezerwy Ministerstwo przyznało samodzielnym anestezjologicznym zakładom opieki zdrowotnej - 33.876,8 tys. zł, (22,6%).

Z rezerwy celowej w wysokości 310.000 tys. zł, przeznaczonej na reformy systemowe w ochronie zdrowia, rozdysponowano 148.415,6 tys. zł. Pozostałe środki w kwocie 161.584,4 tys. zł, umieszczone zostały na koncie depozytowym MZiOS - do wykorzystania w 1999 r. NIK jako nierzetelny ocenia sposób rozdysponowania środków tej części rezerwy, gdyż MZiOS nie opracowało kryteriów podziału tych środków na poszczególne zoz.

Na sfinansowanie wydatków, związanych z utworzeniem Biura ds. Kas Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, przeznaczone zostały środki z rezerw celowych w wysokości 85.177,2 tys. zł. Biuro wydatkowało niezgodnie z przeznaczeniem kwotę 44,2 tys. zł,

- w Ministerstwie Spraw Zagranicznych nie wykorzystano kwoty 1.141,1 tys. zł. Na niewykorzystaną kwotę składały się głównie środki przydzielone na sfinansowanie kosztów związanych z objęciem przez Polskę przewodnictwa OBWE (791,6 tys. zł) i na wydatki związane z integracją z Unią Europejską (235 tys. zł) oraz 114,5 tys. zł ze środków na zwiększenie zatrudnienia, które nie zostały wykorzystane z powodu zbyt późnego przekazania,
- w Ministerstwie Finansów - dokonano zmiany przeznaczenia części kwoty przyznanej na dodatki skarbowe dla pracowników służb operacyjnych, co uzasadniano wyższymi niż planowano wypłatami odpraw emerytalnych w związku z likwidacją i reorganizacją izb i urzędów skarbowych na kwotę 517,0 tys. zł.

Rezerwy ogólne

W art. 26 ustawy budżetowej na 1998 rok utworzono rezerwę budżetową w kwocie 89.780 tys. zł stanowiącą 0,06% ogólnej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa (w 1997r. - 0,07%).

Dysponowanie środkami rezerwy ogólnej Rady Ministrów uregulowane zostało ustawą Prawo budżetowe z dnia 5 stycznia 1991 r. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa[61].

[61] Dz. U. Nr 140 poz. 770.

Artykuł 46 ust. 1 ustawy stanowi, że: „Rada Ministrów dysponuje ogólną rezerwą budżetową na wydatki nieprzewidziane" z przepisów wymienionego rozporządzenia wynika, iż Prezes Rady Ministrów upoważniony został do uruchomienia z rezerwy jednorazowo środków do wysokości 1.000 tys. zł, a Minister Finansów do wysokości 750 tys. zł.

W 1998 r. rozdysponowano środki finansowe w wysokości 89.611,4 tys. zł. Z rozdysponowanych środków nie przekazano kwoty 30 tys. zł w związku z brakiem wniosku Wojewody Nowosądeckiego. Zarządzeniem nr 113 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. przyznano Wojewodzie Nowosądeckiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środki finansowe przeznaczone na budowę Ośrodka Szkoleniowo - Rehabilitacyjnego dla osób niepełnosprawnych w Stróżach.

Do dnia 31 grudnia 1998r. z ogólnej rezerwy przeniesiono do innych części budżetu państwa kwotę 89.581,4 tys. zł, tj. 99,8% zaplanowanych środków.

W porównaniu do 1997r. kwota ta była w ujęciu nominalnym wyższa o 17.409,4 tys. zł, tj. o 24,1%, a realnie o 11,0%.

Zrealizowane wydatki z rezerwy ogólnej stanowiły 0,05% całkowitych wydatków budżetu państwa 1998r. (w 1997r. 0,07% wydatków ogółem budżetu państwa).

Minister Finansów w okresie od 13 marca do 30 grudnia 1998 r. wydał 85 decyzji przenosząc środki finansowe do sześćdziesięciu czterech części budżetu państwa.

W grudniu 1998 r. Minister Finansów podjął 44 decyzje, co stanowiło 51,8% ogólnej liczby wydanych decyzji, na podstawie których przeniósł do innych części budżetu państwa kwotę 40.148,7 tys. zł, tj. 44,8% rozdysponowanych w 1998 r. wydatków w części 81. Z ogólnej liczby decyzji wydanych w grudniu (44 decyzje) w dniu 30 grudnia 1998 r. Minister Finansów podjął 15 decyzji, co stanowiło 34,1%

ogólnej liczby decyzji wydanych w grudniu, w dniu tym przeniesiono wydatki na kwotę 788,0 tys. zł, tj. 8,8% wydatków części 81. Decyzje te zostały podjęte na podstawie Zarządzeń Prezesa Rady Ministrów.

Wydatkowanie środków przyznanych z rezerwy ogólnej odbywało się poprzez części budżetowe, w których zwiększono limit wydatków w wyniku jego przeniesienia z części 81.

Po zwiększeniu limitu wydatków w części budżetowej, która otrzymała środki z rezerwy ogólnej odpowiedzialność za prawidłowe ich wykorzystanie spoczywała na kierowniku jednostki dla której uruchomiono określoną kwotę z rezerw, a w zakresie nadzoru i kontroli na dysponencie głównym części (minister, wojewoda).

Środki otrzymane z rezerwy ogólnej, pod rygorem naruszenia dyscypliny budżetowej, winny być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dysponenci budżetowi nie posiadali uprawnienia do zmiany przeznaczenia środków otrzymanych z rezerwy ogólnej.

Wykorzystanie środków przekazanych do poszczególnych dysponentów z części 81 - Rezerwy ogólne było przedmiotem badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 r. w tych jednostkach, a oceny i wnioski zostały przedstawione w informacjach o wykonaniu budżetu w poszczególnych częściach.

Wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej było prawidłowe, a stwierdzone nieprawidłowości miały, w przeciwieństwie do wykorzystania środków z rezerw celowych, charakter incydentalny.
Niewielkie uchybienia wystąpiły w województwie krakowskim, gdańskim i białostockim.

2.4. Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

Na dzień 31 grudnia 1998 r. zobowiązania ogółem państwowych jednostek budżetowych wyniosły 9.526.423 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne 6.955.573 tys. zł. Zobowiązania wymagalne obejmowały:

- zobowiązania z tytułu nie sfinansowanych wydatków bieżących w kwocie 6.815.138 tys. zł, (w 1997 r. - 3.005.312 tys. zł),
- zobowiązania z tytułu inwestycji w kwocie 140.435 tys. zł, (w 1997 r. - 44.912 tys. zł).

Zobowiązania wymagalne ogółem wzrosły w 1998 r. w porównaniu do poprzedniego roku, o 128,0%, a więc ponad dwukrotnie. W zobowiązaniach wymagalnych, zobowiązania powstałe w trakcie 1998 r. wyniosły 5.192.652 tys. zł, tj. 74,7%.

2.4.1. Zobowiązania wymagalne z tytułu wydatków bieżących

Zobowiązania wymagalne z tytułu wydatków bieżących wg stanu na 31 grudnia 1998 r. wynosiły 6.815.138 tys. zł, co w porównaniu do 1997 r. oznacza wzrost o 126,8%.

W 1998 r. zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych z tytułu nie sfinansowanych wydatków bieżących stanowiły 4,9% wydatków ogółem budżetu państwa, co oznacza ponad dwukrotny wzrost w stosunku do 1997 r. (w 1997 r. wskaźnik ten wynosił 2,4%).

Zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych w zakresie wydatków bieżących według części prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Część	Zobowiązania wymagalne		Dynamika 3:2 %	Wydatki ogółem		Zobowiązania wymagalne w wydatkach ogółem w cz.	
	1997 r.	1998 r.		1997 r.	1998 r.	1997 r.	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
01 Kancelaria Prezydenta	0	0	0	101.407	101.035	0,00	0,00
02 Najwyższa Izba Kontroli	0	0	0	131.103	154.799	0,00	0,00
03 Sąd Najwyższy	0	0	0	37.525	63.073	0,00	0,00
04 NSA	0	0	0	41.646	51.186	0,00	0,00
05 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	0	45	0	63.367	79.680	0,00	0,06
06 Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	0	0	0	7.656	13.456	0,00	0,00
07 Rzecznik Praw Obywatelskich	0	0	0	12.813	14.865	0,00	0,00
08 Ministerstwo Finansów	1	0	0	2.001.956	2.123.003	0,00	0,00
09 Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	0	0	0	199.096	162.435	0,00	0,00
10 Kancelaria Sejmu	0	0	0	175.731	207.640	0,00	0,00
11 Kancelaria Senatu	0	0	0	56.339	80.049	0,00	0,00
12 Trybunał Konstytucyjny	0	0	0	6.832	8.798	0,00	0,00
13 Ministerstwo Gospodarki	0	0	0	1.394.470	1.481.626	0,00	0,00
15 Komisja Papierów Wartościowych	0	0	0	6.804	7.735	0,00	0,00
16 Krajowe Biuro Wyborcze	0	0	0	117.140	80.998	0,00	0,00
17 Ministerstwo Skarbu Państwa	0	0		225.230	264.806	0,00	0,00
18 Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	0	0	0	2.402.704	2.627.247	0,00	0,00
19 Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	76	452	594,7	2.428.035	2.612.604	0,00	0,02
20 Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	0	0	0	14.373	18.730	0,00	0,00
21 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	0	7	0	3.358.281	3.979.398	0,00	0,00
22 Ministerstwo Łączności	0	0	0	136.325	105.194	0,00	0,00
23 Urząd Zamówień Publicznych	0	0	0	3.502	4.129	0,00	0,00
24 Urząd Regulacji Energetyki	0	0	0	520	18.995	0,00	0,00
25 Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą	0		0	0	16.886	0,00	0,00
26 Urząd Służby Cywilnej	0	0	0	10.074	13.610	0,00	0,00
27 Komitet Integracji Europejskiej	3	0	0	9,016	29.515	0,03	0,00
28 Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	7.227	0	0	705.040	876.979	1,03	0,00
29 Urząd Ochrony Państwa	0	0	0	233.863	284.280	0,00	0,00
30 MON	0	2.843	0	10.075.070	11.686.945	0,00	0,02
31 Ministerstwo Spraw Wewn. i Adm.	13.581	44.440	327,2	3.872.179	4.426.090	0,35	1,00
32 MSZ	23	2	8,7	410.120	550.952	0,01	0,00

1	2	3	4	5	6	7	8
33 MEN	116	0	0	3.214.949	4.668.178	0,00	0,00
34 MKiS	1.271	2.384	1.87,6	782.984	877.767	0,16	0,27
35 Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	145.572	294.041	202,0	4.192.002	4.609.521	3,47	6,38
36 Ministerstwo Sprawiedliwości	11.631	22.080	189,8	3.109.130	3.515.480	0,37	0,63
37 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	19	0	0	10.619	12.772	0,18	0,00
38 PAN	10	3	30,0	36.222	44.122	0,03	0,01
39 Komenda Główna Policji	534	147	27,5	3.249.364	3.724.001	0,02	0,00
42 Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	109	0	0	128.742	127.678	0,08	0,00
43 Państwowa Inspekcja Pracy	0	0	0	105.382	132.254	0,00	0,00
45 Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	0	0	0	305.700	339.498	0,00	0,00
46 Krajowy Urząd Pracy	0	0	0	3.746.260	1.262.038	0,00	0,00
47 Krajowa Rada Radiofonii TV	0	0	0	11.229	14.536	0,00	0,00
48 Komitet Badań Naukowych	0	0	0	2.207.831	2.422.759	0,00	0,00
50 GUS	14	5	35,7	185.663	203.633	0,01	0,00
51 GUC	661	1.118	169,1	337.251	393.306	0,20	0,28
52 Państwowa Agencja Atomistyki	0	0	0	25.111	28.227	0,00	0,00
53 Wyższy Urząd Górniczy	34	0	0	27.535	34.453	0,12	0,00
54 Urząd Patentowy RP	0	0	0	12.120	15.583	0,00	0,00
55 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0	0	0	9.723.360	10.988.794	0,00	0,00
57 Polski Komitet Normalizacyjny	3	0	0	17.510	22.346	0,02	0,00
59 Główny Urząd Miar	0	0	0	47.927	52.836	0,00	0,00
60 Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	0	0	0	-	12.457	-	0,00
61 Generalny Inspektorat Ochrony Danych Osobowych	0	0	0	-	3.631	-	0,00
62 Urząd Nadzoru nad Funduszem Emerytalnym	0	0	0	-	7.357	-	0,00
80 Regionalne Izby Obrachunkowe	0	0	0	37.133	47.215	0,00	0,00
82 Subwencje ogólne dla gmin	0	6.985	0	9.721.762	12.126.481	0,00	0,00
85/91-97 Budżety wojewodów	2.824.426	6.440.581	228,0	29.413.773	32.273.900	9,60	19,96
86/01-97 Samorządowe Kolegia Odwoławcze	0	5	0	32.626	35.946	0,00	0,01
O g ó ł e m	3.005.312	6.815.138	226,8	125.674.976	139.751.501	2,39	4,88

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Największy wzrost zobowiązań wymagalnych w stosunku do 1997 r. (liczony wskaźnikiem udziału w wydatkach ogółem danej części) wystąpił w następujących częściach budżetu państwa: 85/01-97 - Budżety wojewodów (o 10,4 pkt %), 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (o 2,9 pkt %), 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (o 0,7 pkt %).

W ogólnej kwocie zobowiązań wymagalnych z tytułu wydatków bieżących (6.815.138 tys. zł) główne pozycje stanowiły zobowiązania następujących części budżetu:

85/01-97 - Budżety wojewodów - 6.440.581 tys. zł
(w 1997 r. - 2.824.426 tys. zł, wzrost o 128,0%),
35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 294.041 tys. zł
(w 1997 r. - 145.572 tys. zł, wzrost o 102,0%),
31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 44.440 tys. zł
(w 1997 r. - 13.581 tys. zł, wzrost o 227,2%),
36 - Ministerstwo Sprawiedliwości - 22.080 tys. zł
(w 1997 r. - 11.631 tys. zł, wzrost o 89,8%).

Największy udział zobowiązań wymagalnych w wydatkach ogółem danej części wystąpił w następujących częściach budżetu państwa:

85/01-97 Budżety wojewodów - 20,0%,
35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 6,4%,
31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 1,0%.

W budżetach wojewodów największe kwoty zobowiązań wymagalnych wg stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. przypadały na dysponentów następujących części:

85/19 woj. gdańskie 666.671 tys. zł (w 1997 r. - 335.766 tys. zł),
85/27 woj. katowickie 580.236 tys. zł (w 1997 r. - 257.832 tys. zł),
85/01 woj. warszawskie 512.491 tys. zł (w 1997 r. - 221.518 tys. zł),
85/29 woj. kieleckie 361.792 tys. zł (w 1997 r. - 179.698 tys. zł),
85/35 woj. krakowskie 253.853 tys. zł (w 1997 r. - 95.028 tys. zł).

W ogólnej kwocie zobowiązań wymagalnych budżetów wojewodów (6.440.581 tys. zł), zobowiązania powstałe w trakcie 1998 r. stanowiły kwotę 4.800.001 tys. zł, tj. 74,5%.

Najwyższy stan zobowiązań wymagalnych występował w następujących działach:

85 - Ochrona zdrowia - 6.378.429 tys. zł, tj. 93,6% zobowiązań wymagalnych ogółem (w 1997 r. - 2.804 tys. zł i 93,3%). W 1998 r. nastąpił wzrost zobowiązań wymagalnych w porównaniu do 1997 r. o 127,5%,

Kontrola prawidłowości wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zobowiązań ochrony zdrowia przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów ujawniła nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- niezgodnego z „Zasadami i wytycznymi" MZiOS wydatkowania środków przeznaczonych na restrukturyzację służby zdrowia,
- nieprawidłowego dokonania podziału środków budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zobowiązań zarówno dla jednostek finansowanych z MZiOS, jak i z budżetu wojewodów.

W budżetach wojewodów zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia 1998 r. w dz. 85 - Ochrona zdrowia wyniosły 6.084.305 tys. zł i w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 1997 r. (2.658.125 tys. zł) uległy zwiększeniu o 128,9%.

Zobowiązania wymagalne w budżetach wojewodów z tytułu leków dla uprawnionych (rozdział 8591) w 1998 r. wyniosły 3.044.466 tys. zł i stanowiły 50,0% zobowiązań wymagalnych w dz. 85 - Ochrona zdrowia budżetów wojewodów (w 1997 r. - 1.097.845 tys. zł i 41,3%). W 1998 r. nastąpił wzrost zobowiązań wymagalnych z tytułu leków dla uprawnionych w porównaniu do 1997 r. o 177,3%. Najwyższe kwotowo zobowiązania wymagalne w rozdziale 8591 „Leki dla uprawnionych" wystąpiły w następujących województwach:

85/01 - województwo warszawskie	-	410.361 tys. zł,
85/19 - województwo gdańskie	-	392.116 tys. zł,
85/27 - województwo katowickie	-	253.925 tys. zł.

W ramach nadzoru nad stanem zobowiązań Ministerstwo Finansów podjęło działania zmierzające do ostatecznego rozwiązania kwestii dotyczącej zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu długów zaciągniętych przez jednostki ochrony zdrowia. W tym celu zwrócono się do wszystkich wojewodów o:

- podejmowanie działań zmierzających do renegocjowania warunków umów dotyczących przedmiotowych zobowiązań Skarbu Państwa,
- w wypadku występowania uprawnionych podmiotów o potwierdzanie bezsporności i wymagalności przedmiotowych należności - przy ich potwierdzaniu - informowanie wierzycieli o prowadzonych przez Ministerstwo Finansów działaniach, mających na celu umożliwienie rozpoczęcia wykupu przedmiotowych zobowiązań.

Obsługa zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z nieuregulowanych długów, zaciągniętych przez jednostki ochrony zdrowia odbywać się będzie poprzez:

- zamianę (konwersję) wierzytelności na skarbowe papiery wartościowe,
- wykup wierzytelności za gotówkę.

Operacja obsługi wierzytelności w obydwu formach przeprowadzona zostanie za pośrednictwem specjalnie powołanego do tego celu agenta.

Rozpoczęcie obsługi wierzytelności - po uprzednim ich zweryfikowaniu - planowane jest najwcześniej od lipca 1999 r. Zakłada się, iż przeważająca część wierzytelności zostanie skonwertowana lub wykupiona do końca 1999 r.

W dniu 1 kwietnia 1999 r. pomiędzy Ministrem Finansów, działającym w imieniu Skarbu Państwa a Bankiem Handlowym w Warszawie S.A. została zawarta umowa w sprawie powierzenia Bankowi obsługi wierzytelności wobec Skarbu Państwa, wynikających z nie uregulowanych zobowiązań ochrony zdrowia. Umową, która weszła w życie z dniem podpisania, objęto wierzytelności wynikające z nie uregulowanych zobowiązań przez:

1) urzędy wojewódzkie z tytułu refundacji dopłat do leków,

2) publiczne zakłady opieki zdrowotnej, utworzone przez organ administracji rządowej - z tytułu zobowiązań zaciągniętych do dnia 31 grudnia 1998 r., nie później jednak niż do chwili przekształcenia w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, z wyjątkiem zobowiązań wobec budżetu państwa, zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zobowiązań wobec budżetu gminy oraz zobowiązań z tytułu odszkodowań i rent zasądzonych na rzecz osób, które poniosły szkody w trakcie leczenia w tych zakładach,

3) jednostki budżetowe i zakłady budżetowe klasyfikowane w dziale 85 - Ochrona zdrowia i utworzone przez organ administracji rządowej, przejęte od 1 stycznia 1999 roku przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zobowiązanie powstało do dnia 31 grudnia 1998 roku, z wyjątkiem określonych w pkt 2”.

W § 1 ust. 2 umowy ustalono, że Bank zobowiązuje się do wykonania następujących czynności:

1) weryfikacji wierzytelności wobec Skarbu Państwa,

2) organizowania w imieniu Ministra przetargów na konwersję wierzytelności wobec Skarbu Państwa za skarbowe papiery wartościowe,

3) przeprowadzania, na zlecenie i na rachunek Ministra, przetargów na wykup wierzytelności wobec Skarbu Państwa oraz poddania tak wykupionych wierzytelności konwersji na skarbowe papiery wartościowe,

4) bezpośredniego wykupu, na zlecenie i na rachunek Ministra, wierzytelności wobec Skarbu Państwa według ich wartości nominalnej, powiększonej o narosłe odsetki, oraz poddania tak wykupionych wierzytelności konwersji na skarbowe papiery wartościowe,

5) dokonywania, w imieniu Ministra, spłat zobowiązań Skarbu Państwa, wynikających z nie uregulowanych zobowiązań ochrony zdrowia.

79 - Oświata i wychowanie - 344.593 tys. zł, tj. 5,1% (w 1997 r. - 158.091 tys. zł i 5,3%). W 1998 r. stan zobowiązań wymagalnych w porównaniu do 1997 r. uległ zwiększeniu o 118,0%. Na dzień 31 grudnia 1998 r. zobowiązania jednostek oświatowych zaciągnięte w roku 1998 wynosiły 276.497 tys. zł, a zobowiązania z lat ubiegłych wynosiły 68.096 tys. zł.

Z informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów wynika m.in., że pomimo przeznaczenia w 1997 r. na oddłużenie szkół i placówek oświatowych środków budżetowych w wysokości 1.378.391,7 tys. zł, zarówno na koniec 1997 r., jak i na 30 czerwca 1998 r. pozostawały niespłacone zobowiązania wymagalne, a proces oddłużania szkół i jednostek oświatowych nie przyniósł spodziewanych efektów. Przyczyną stwierdzonych przez kontrole nieprawidłowości był przede wszystkim niedostateczny nadzór zarówno ze strony MEN, jak i wojewodów nad prawidłową realizacją procesu spłat.

93 - Bezpieczeństwo publiczne - 44.587 tys. zł, tj. 0,7% zobowiązań wymagalnych ogółem (w 1997 r. 13.800 tys. zł i 0,5%). W 1998 r. stan zobowiązań w porównaniu do 1997 r. uległ zwiększeniu o 223,1%.

2.4.2. Zobowiązania wymagalne z tytułu wydatków inwestycyjnych

Zobowiązania wymagalne z tytułu wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych na koniec 1998 r. wyniosły 140.435 tys. zł, w tym powstałe w trakcie roku 1998 wyniosły 91.639 tys. zł, tj. 65,3%.

W ogólnej kwocie zobowiązań wymagalnych w zakresie inwestycji (140.435 tys. zł) główne pozycje stanowiły zobowiązania następujących części budżetu:

85/01-97 - Budżety wojewodów - 77.896 tys. zł, tj. 55,5%,
35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 59.973 tys. zł, tj. 42,7%,
28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - 1.071 tys. zł, tj. 0,8%.

W budżetach wojewodów (77.896 tys. zł) największe kwoty zobowiązań wymagalnych wg stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. przypadały na dysponentów następujących części budżetów wojewodów:

85/29 woj. kieleckie	-	16.968 tys. zł,
85/03 woj. bialskopodlaskie	-	12.196 tys. zł,
85/05 woj. białostockie	-	8.015 tys. zł,
85/93 woj. wrocławskie	-	7.253 tys. zł,
85/27 woj. katowickie	-	5.324 tys. zł.

*

* *

W części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej zobowiązania wymagalne na koniec 1998 r. wyniosły 294.041 tys. zł i stanowiły 62,4% ogólnej kwoty zobowiązań. W porównaniu z 1997 r. zobowiązania te wzrosły o 148.468 tys. zł, tj. o 102%.

W 1998 r. zobowiązania wymagalne wystąpiły w 42 jednostkach finansowanych z budżetu Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Najwyższe kwotowo zobowiązania wymagalne dotyczyły podobnie jak w latach poprzednich - szpitali klinicznych akademii medycznych. Na koniec 1998 r. zobowiązania szpitali klinicznych wyniosły 282.631 tys. zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosły o 142.409 tys. zł, tj. o 101,6%. Wzrost tych zobowiązań w latach 1997-1998 miał miejsce w szpitalach klinicznych 10 akademii medycznych, przy czym skala tego zjawiska w poszczególnych jednostkach była zróżnicowana. W szpitalu klinicznym w Łodzi nastąpił przyrost zobowiązań wymagalnych w stosunku do 1997 r. aż o 2.392,4%, natomiast w Szczecinie o 37,8%.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej nie posiadało informacji na temat przyczyn gwałtownego wzrostu zobowiązań wymagalnych w poszczególnych szpitalach klinicznych akademii medycznych, ponieważ nie została przeprowadzona analiza zobowiązań wymagalnych za 1998 r.

Brak danych o szczegółowych tytułach zaciągniętych zobowiązań wymagalnych przez szpitale kliniczne akademii medycznych uniemożliwia dokonanie oceny przyczyn tego zjawiska, w tym m.in. czy nie wynikały one z nadmiernych zakupów.

Pozytywnie należy natomiast ocenić spadek zobowiązań wymagalnych w stosunku do 1997 r., jaki miał miejsce w stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Według stanu na koniec 1998 r. zobowiązania te wystąpiły w 9 spośród 49 wojewódzkich stacji i w porównaniu z rokiem ubiegłym zmniejszyły się o 5.045 tys. zł, tj. o 96,1%.

Gwałtowny przyrost zobowiązań wymagalnych w stosunku do 1997 r. nastąpił także w części 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zobowiązania wymagalne na koniec 1998 r. wynosiły w tej części 44.440 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec roku poprzedniego o 30.859 tys. zł, tj. o 227,2%. Zobowiązania wymagalne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w całości stanowiły zobowiązania Państwowej Straży Pożarnej. W stosunku do stanu na koniec grudnia 1997 r. zobowiązania tej jednostki w 1998 r. wzrosły ponad trzykrotnie i dotyczyły pomocy finansowej dla funkcjonariuszy na budownictwo mieszkaniowe (42,5%), odpraw emerytalnych (30,2%) oraz równoważników pieniężnych przyznawanych za brak lokalu mieszkalnego (16,0%).

Zobowiązania te stanowiły 7% ogółu wydatków budżetowych w Państwowej Straży Pożarnej.

Zobowiązania wymagalne w jednostkach budżetowych Ministerstwa Sprawiedliwości na koniec 1998 r. stanowiły 22.080 tys. zł, i były o 89,9% wyższe niż w roku poprzednim. W strukturze tych zobowiązań 95,8% pochodziło z odszkodowań dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, na których powstanie jednostki budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości nie miały wpływu. Pozostałe zobowiązania wymagalne w tej części wystąpiły w 4 okręgowych sądach wojewódzkich, 2 okręgach prokuratury wojewódzkiej i 2 zakładach poprawczych i dotyczyły głównie nieuregulowanych należności z tytułu zakupu towarów i usług.

Z ustaleń kontroli wynika, że w resorcie Ministerstwa Obrony Narodowej powstały zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia 1998 r. w kwocie 2.843 tys. zł, co stanowiło 14,7% ogółu zobowiązań. Wystąpiły one w 2 jednostkach budżetowych resortu, tj. Krakowskim Okręgu Wojskowym (96,4%), oraz Dowództwie Garnizonu Warszawa (3,6%).

W części 05 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w sprawozdaniu o stanie zobowiązań nie została wykazana kwota 617,5 tys. zł, zobowiązań wymagalnych na koniec 1998 r., na którą składała się wartość pięciu rachunków wystawionych przez Gospodarstwo Pomocnicze KPRM z tytułu usług świadczonych na rzecz Kancelarii w listopadzie 1998 r. oraz kwota 53,6 tys. zł z tytułu trzech umów zawartych w 1998 r.

Kwota zobowiązań wymagalnych po korekcie na dzień 31 grudnia 1998 r. wynosiła 662,5 tys. zł i o 220 tys. zł przekraczała określoną w planie po zmianach kwotę wydatków w części 05.

Przejawem niskiej skuteczności działań podejmowanych przez dysponentów części budżetowych w celu zahamowania wzrostu zobowiązań finansowych w podległych jednostkach, był także 6-krotny wzrost zobowiązań nie mających pokrycia w wydatkach budżetowych w części 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, oraz prawie 2-krotny w części 36 - Ministerstwo Sprawiedliwości.

Na dzień 31 grudnia 1998 r. zobowiązania wymagalne w jednostkach Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wynosiły 451,9 tys. zł i w całości dotyczyły działu 79 - Oświata i wychowanie.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe, zaciągnięcie w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczają plan finansowy jednostki wykonującej budżet, było naruszeniem dyscypliny budżetowej.

Stwierdzono, że nie we wszystkich przypadkach były kierowane wnioski do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej - wobec osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny w jednostkach, które zaciągnęły w 1998 r. zobowiązania nie mające pokrycia w planach finansowych tych jednostek.

W związku z powyższym należy zauważyć, że art. 138 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[62] stanowi, że zaniechanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych jest również naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

2.5. Wydatki na inwestycje centralne

W ustawie budżetowej na rok 1998 (załącznik nr 6) przewidziano realizację 163 inwestycji centralnych o wartości kosztorysowej 34.691.950 tys. zł, z tego:

Lp.	Wyszczególnienie	Ilość	Wartość kosztorysowa (w tys. zł)	%
1.	Inwestycje państwowych jednostek i zakładów budżetowych, państwowych jednostek organiza-cyjnych oraz podmiotów gospodarczych	143	29.816.650	85,9
2.	Inwestycje finansowane z dotacji celowych na zadania własne gmin	20	4.875.300	14,1

Do poniesienia po 1997 r. przewidziano w ustawie budżetowej na 1998 r. nakłady na realizację tych inwestycji w wysokości ogółem 23.125.460 tys. zł (tj. 66,7% wartości kosztorysowej), w tym kwotę dotacji budżetowej w wysokości 19.143.557 tys. zł (tj. 82,8% nakładów planowanych do poniesienia po 1997 r.).

[62] Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

Na realizację powyższych inwestycji w 1998 r. zaplanowano w ustawie budżetowej nakłady inwestycyjne w wysokości ogółem 4.521.736 tys. zł, tj. 19,6% z nakładów przewidzianych do poniesienia po 1997 r. Dotacje budżetowe przewidziane na 1998 r. w wysokości 2.911.731 tys. zł, stanowiły 64,4% planowanych nakładów na 1998 r., a w tym:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Nakłady ogółem	Dotacja budżetowa	% rub. 4/3
1	2	3	4	5
1.	Inwestycje państwowych jednostek i zakładów budżetowych, państwowych jednostek organiza-cyjnych oraz podmiotów gospodarczych	3.899.746	2.675.311	68,6
2.	Inwestycje finansowane z dotacji celowych na zadania własne gmin	621.990	236.420	38,0

Dotacja budżetowa w kwocie 2.911.731 tys. zł przeznaczona na dofinansowanie w 1998 r. realizacji inwestycji centralnych stanowiła 2,0% planowanych wydatków budżetu państwa na rok 1998, oraz 5,8 % wszystkich planowanych ustawą budżetową na rok 1998 dotacji i subwencji.

Udział dotacji budżetowych na finansowanie inwestycji centralnych, w wydatkach ogółem budżetu państwa, systematycznie zwiększał się i wynosił w 1995 r. - 1,5%, w 1996 r. - 1,9%, w 1997 r. - 2,2%, a następnie w 1998 r. udział ten zmalał i wynosił 2,0%. W 1999 r. udział ten zwiększył się do 2,1%.

Z załącznika nr 6 do ustawy budżetowej na rok 1998 wynika, że w stosunku do poprzedniego roku nastąpił spadek liczby inwestycji objętych dotacjami budżetu państwa o 13,3%, a udział dotacji budżetowych w nakładach ogółem wzrósł z 61,9% w 1997 r. do 64,4% w 1998 r.

Jednocześnie zmniejszono udział środków własnych inwestorów i z budżetów gmin w nakładach ogółem z 9,9% w 1997 r. do 9,1% w 1998 r., a udział środków pochodzących od współinwestorów i z innych źródeł w nakładach ogółem zwiększył się z 13,1% w 1997 r. do 15,2% w 1998 r.

W 1998 r. rozpoczęto finansowanie ze środków budżetu państwa 2 nowe inwestycje centralne o wartości kosztorysowej 141,5 mln zł, stanowiącej 0,4% wartości wszystkich inwestycji. Na inwestycje te przyznano dotacje budżetowe na 1998 r. w wysokości 16,5 mln zł, które stanowiły 0,6% dotacji na wszystkie 163 inwestycje.

W wykazie inwestycji centralnych na 1998 r. ujęto do dalszego finansowania środkami budżetowymi 5 inwestycji nie zakończonych w 1997 r. o wartości kosztorysowej 517,5 mln zł, na które przyznano dotacje budżetowe do poniesienia w wysokości 66,9 mln zł, tj. 2,3% dotacji przyznanych w 1998 r. na 163 inwestycje.

Z analizy realizacji tych inwestycji wynikało, że podstawową przyczyną niezakończenia ich w 1998 r. był brak środków finansowych. W konsekwencji zaplanowanie środków finansowych w wielkościach nie wystarczających do zakończenia inwestycji spowodowało konieczność przesunięcia planowanych terminów zakończenia inwestycji. Jedną z przyczyn tego stanu było nieprzestrzeganie przez dysponentów poszczególnych części budżetu postanowień art. 29 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, który stanowi, że wysokość wydatków na finansowanie inwestycji powinna być określona na poziomie zapewniającym terminowe wykonanie inwestycji.

Z analizy rodzajowej wynika, że w 1998 r., podobnie jak w latach poprzednich, środki budżetowe przeznaczone na inwestycje centralne skoncentrowane były na realizacji przedsięwzięć w 3 podstawowych grupach, a mianowicie: obiektach służby zdrowia, związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz obiektach usprawniających transport drogowy, kolejowy i morski. Na realizację tych obiektów (stanowiących 87,7% wszystkich inwestycji centralnych planowanych do realizacji w 1998 r.) przewidziano w ustawie budżetowej wydatkowanie 87,9% środków budżetowych, przeznaczonych na finansowanie inwestycji centralnych.

Ustawą budżetową na rok 1998 przewidziano realizację w 1998 r. budowy 64 placówek służby zdrowia, w tym 62 szpitale: 8 szpitali klinicznych, 14 szpitali wojewódzkich, 8 szpitali specjalistycznych i 32 szpitale rejonowe, miejskie i resortowe.

Nakłady na placówki służby zdrowia w wysokości 1.195.301 tys. zł stanowiły 26,4% nakładów ogółem na inwestycje centralne. Głównym źródłem ich finansowania była dotacja budżetowa w kwocie 1.181.294 tys. zł (98,8%), która stanowiła 40,6% ogólnej sumy dotacji. W efekcie zrealizowania przedmiotowych inwestycji ma nastąpić przyrost liczby łóżek szpitalnych o 17.372, co wobec istniejącej obecnie bazy 209.961 łóżek[63] stanowiłoby wzrost o 8,3 %.

W sferze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przewidywano realizację 37 obiektów, w tym 15 oczyszczalni ścieków o łącznej przepustowości 1.242.393 m^3/d, z czego 3 oczyszczalni o przepustowości powyżej 120 tys. m^3/d. Nakłady na inwestycje ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynoszące 702.713 tys. zł stanowiły 15,5% nakładów na inwestycje centralne. Dotacja do tej grupy obiektów w łącznej kwocie 381.248 tys. zł (54,2%) stanowiła 13,1% ogólnej sumy dotacji. Przy aktualnej ilości ścieków wymagających oczyszczenia 2.849.100.000 m^3[64] realizacja powyższej ilości oczyszczalni pozwoliłaby zmniejszyć ilość ścieków wymagających oczyszczania o ok. 15,9%, a w 1998 r. o ok. 1,8%.

Trzecią znaczącą grupą inwestycji przewidzianych do realizacji przy udziale dotacji były obiekty i roboty związane z transportem drogowym, kolejowym i morskim W 1998 r. realizowano 42 takie inwestycje, w tym 11 mostów o łącznej długości 4.985,5m, 1 estakadę drogową o długości 135 m, 5 przejść granicznych oraz 9 inwestycji kolejowych dot. modernizacji 1893 km linii kolejowych. Nakłady na tę grupę inwestycji wynoszące 2.044.128 tys. zł, stanowiły 45,2% nakładów na wszystkie inwestycje centralne. Finansowano je m.in. ze środków budżetowych w kwocie 996.160 tys. zł (48,7%), która stanowiła 34,2% ogólnej sumy dotacji.

Do przekazania do użytku przewidywano w 1998 r. 29 inwestycji o łącznej wartości kosztorysowej 4.900,3 mln zł, co stanowiło 14,1% w stosunku do ogólnej wartości kosztorysowej wszystkich 163 inwestycji. W 1998 r. zakończono finansowanie z udziałem dotacji budżetowych 25 inwestycji o wartości kosztorysowej

---

[63] Rocznik statystyczny GUS 1998 r. - tabela nr 256.

[64] Rocznik statystyczny GUS 1998 r. - tabela nr 24.

4.571,9 mln zł (tj. 13,2%), a dla 4 inwestycji o wartości kosztorysowej 328,4 mln zł (tj. 0,9%) wydłużono terminy realizacji i kontynuuje się finansowanie jako inwestycji centralnych, przewidując dotacje budżetowe do poniesienia po 1998 r. w wysokości ogółem 136,5 mln zł, tj. blisko 33,1% łącznej wysokości dotacji budżetowych, zaplanowanych od początku ich realizacji.

Dla 2 z tych inwestycji zmieniono terminy zakończenia na 1999 r.:

- budowa mostu w Wyszogrodzie wraz z dojazdami, woj. mazowieckie,
- rozbudowa Kliniki Kardiochirurgicznej w Krakowskim Szpitalu Specjalistycznym im. Jana Pawła II,

a dla 2 ustalono nowe terminy zakończenia na 2000 r.:

- budowa Kliniki Chorób Dzieci i Klinika Rehabilitacji przy Szpitalu im. dr P. Jurasza w Bydgoszczy,
- rozbudowa i modernizacja Szpitala Rejonowego w Mielcu.

W ustawie budżetowej na 1998 r przewidziano również zakończenie budowy elektrowni 4 x 360 MW w Opolu, której finansowanie w 1998 r. przewidziano wyłącznie z kredytu bankowego poręczonego w kwocie 50.000 tys. zł.

W trakcie 1998 r. dokonano zwiększenia przyznanych środków na finansowanie inwestycji centralnych o 75.681 tys. zł. W efekcie tych zmian - planowana dotacja budżetowa w 1998 r. do zadań realizowanych w ramach inwestycji centralnych wynosiła 2.987.412 tys. zł, w tym:

- na inwestycje centralne państwowych jednostek i zakładów budżetowych, państwowych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów gospodarczych - 2.750.102 tys. zł, (wzrost o 2,8% w stosunku do planu wg ustawy budżetowej),
- na inwestycje centralne finansowane z dotacji celowych na zadania własne gmin - 237.310 tys. zł (wzrost o 0,4% w stosunku do założonego planu).

Z budżetu państwa w 1998 r. dofinansowano łącznie 161 zadań, w tym 141 zadań realizowanych w ramach inwestycji centralnych państwowych jednostek i zakładów budżetowych, państwowych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów gospodarczych w kwocie 2.749.653 tys. zł oraz 20 zadań realizowanych z dotacji celowych na zadania własne gmin w kwocie 237.310 tys. zł. Łącznie wydatkowano kwotę 2.986.963 tys. zł, co stanowiło 99,98% planowanych, w budżecie po zmianach, wydatków.

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 1998 nie planowano dotacji z budżetu państwa do inwestycji centralnej - budowa Elektrowni „Opole" (4x260 MW).

W 1998 r. Wojewoda Legnicki zrezygnował z dotacji budżetowej w kwocie 15.000 tys. zł na realizację zadania Wojewódzkiego Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Legnicy - budowy Elektrociepłowni w Głogowie.

Na niższe wykonanie dotacji do inwestycji centralnych niż przewidywał budżet po zmianach wpłynęło przekazanie na realizację budowy Szpitala im. Jana Pawła II w Nowym Targu kwoty 2.551 tys. zł, stanowiącej 85,0% wielkości założonej w planie na 1998 r., tj. 3.000 tys. zł.

Przebieg finansowania inwestycji centralnych w 1998 r. był następujący:

a) - na rachunki finansowania 141 inwestycji centralnych państwowych jednostek i zakładów budżetowych, państwowych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów gospodarczych przekazano ogółem 3.534.486 tys. zł, w tym dotacje z budżetu 2.749.653 tys. zł, tj. 77,8% ogólnej kwoty przekazanych środków (w 1997 r. - 79,4%),

- poniesiono wydatki w kwocie 3.380.254 tys. zł, w tym na roboty budowlano-montażowe 2.113.239 tys. zł,

- na koniec okresu sprawozdawczego (31 grudnia 1998 r.) na rachunkach finansowania inwestycji pozostały środki w kwocie 424.189 tys. zł,

- na koniec okresu sprawozdawczego stan zobowiązań wynosił 248.823 tys. zł;

b) - na rachunki 20 inwestycji centralnych będących zadaniami własnymi gmin przekazano łącznie środki w wysokości 689.464 tys. zł, w tym środki z budżetu gmin 417.587 tys. zł oraz dotacje z budżetu państwa 237.310 tys. zł. Udział dotacji z budżetu państwa w ogólnej kwocie przekazanych środków wynosił 34,4% (w 1997 r. - 35,8%),

- poniesiono wydatki w kwocie 682.688 tys. zł, w tym na roboty budowlano-montażowe 497.758 tys. zł,
- na koniec okresu sprawozdawczego na rachunku finansowania inwestycji pozostały środki w kwocie 49.504 tys. zł,
- stan zobowiązań na dzień 31 grudnia 1998 r. wynosił 26.559 tys. zł.

Na 163 inwestycje centralne przewidziane ustawą budżetową na rok 1998, kontrolą objęto 41 inwestycji o wartości kosztorysowej 4.219.053 tys. zł, tj. 12,2% wartości wszystkich 163 inwestycji, w tym rekontrolą 11 inwestycji o wartości kosztorysowej 1.092.252 tys. zł. Ponadto rekontrolą objęto budowę zakładu karnego i aresztu śledczego w Radomiu o wartości kosztorysowej 68.662 tys. zł, której współfinansowanie w ramach inwestycji centralnych zaprzestano po 1997 r. Nakłady poniesione w 1998 r. zostały sfinansowane z dotacji celowej, udzielonej w kwocie 8.263 tys. zł przez Ministra Sprawiedliwości. Całkowite zakończenie ww. inwestycji planowane jest przez inwestora bezpośredniego, tj. Rejonowy Areszt Śledczy w Warszawie, w 1999 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia finansowanie i realizację objętych kontrolą inwestycji centralnych. Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały wprawdzie poprawną realizację 8 inwestycji, lecz stwierdzone nieprawidłowości w realizacji pozostałych 34 inwestycji świadczą, że w stosunku do kontroli przeprowadzonych w 1997 r. nie nastąpiła istotna poprawa w sposobie realizacji inwestycji centralnych.

W zakresie rzeczowym, kontroli poddano:

- 3 oczyszczalnie ścieków,
- 6 inwestycji z zakresu gospodarki wodnej,
- 2 inwestycje z zakresu gospodarki morskiej,
- 3 inwestycje komunikacyjne,
- 21 obiektów służby zdrowia,
- 2 obiekty kulturalno-oświatowe,
- 1 obiekt przemysłowy,
- 3 inwestycje z zakresu obsługi ruchu granicznego,
- 1 obiekt administracji państwowej.

Z załącznika Nr 6 do ustawy budżetowej wynika, że okres realizacji kontrolowanych inwestycji wynosi poniżej 5 lat dla 2, od 5-10 lat dla 11, od 10-15 lat dla 7, powyżej 15 lat dla 22 inwestycji.

Najdłużej realizowane będą następujące inwestycje:

- Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Lublinie (1975-2000),
- budowa Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Akademii Medycznej w Łodzi (1975-1999),
- budowa stopnia wodnego Dwory na rzece Wiśle woj. krakowskie (1976-1999),
- Szpital Wojewódzki w Koszalinie (1983 - 2005).

W wyniku kontroli 42 inwestycji centralnych stwierdzono, że:

- blisko 1/4 inwestycji nie była prawidłowo przygotowana do realizacji,
- na finansowanie 1/3 inwestycji zaplanowano dotacje budżetowe na 1998 r. nie znając faktycznej całkowitej wartości kosztorysowej tych inwestycji,

- w ponad 1/3 inwestycji stwierdzono niegospodarne wydatkowanie środków inwestycyjnych, w tym blisko w 1/5 przypadków z naruszeniem dyscypliny budżetowej,
- dla połowy inwestycji po raz kolejny zmieniono termin zakończenia budowy, głównie z powodu zbyt niskich środków finansowych na 1998 r. w odpowiedniej wysokości, a także z powodu nie egzekwowania terminowej realizacji robót oraz dostaw maszyn i urządzeń,
- na blisko 1/3 inwestycji, przy zlecaniu robót lub dostaw maszyn i urządzeń, nie przestrzegano ustawy o zamówieniach publicznych,
- na 1/3 inwestycji realizowano roboty z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego, a w tym także bez posiadania stosownych pozwoleń na budowę.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczyły w szczególności:

1. Plan finansowy określony ustawą budżetową na 1998 r. dla 42 inwestycji w wysokości 807,7 mln zł wykonano w kwocie 780,6 mln zł, co stanowiło 96,6%. Na poszczególnych inwestycjach wykonanie planu nakładów kształtowało się w granicach od 1,4% do 272,0%. Poniżej planu wykonano roboty na 16 inwestycjach, tj. ok. 38%.
2. W 6 przypadkach inwestorzy, w okresie planowania nakładów na 1998 r., nie posiadali kompletnej dokumentacji inwestycji, która powinna zawierać w szczególności uzasadnienie celowości inwestycji, dane o koszcie, efektach i planowanym okresie realizacji oraz ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji. Mimo braku dokumentacji, inwestycje ujęto w wykazie inwestycji centralnych do finansowania środkami budżetowymi, narażając Skarb Państwa na ponoszenie niekontrolowanych wydatków. Wartość kosztorysowa 6 inwestycji nie posiadających, w okresie planowania nakładów inwestycyjnych na 1998 r., aktualnej dokumentacji inwestycji wynosiła 811,4 mln zł i stanowiła

19,2% wartości kosztorysowej 42 skontrolowanych inwestycji. Na inwestycje te przyznano, od początku realizacji do końca 1998 r., dotacje budżetowe w łącznej kwocie 274,4 mln zł, tj. 13,1% dotacji przyznanych w tym czasie na 42 inwestycje.

3. Stwierdzono 6 przypadków niewłaściwego przygotowania inwestorów do prawidłowej realizacji inwestycji. W wyniku częstych zmian zakresów rzeczowych, wykonywania robót dodatkowych oraz braku ostatecznych programów realizacyjnych dezaktualizacji uległa część dokumentacji inwestycji. Brak dokumentów umożliwiających prawidłowe określanie nakładów, niezbędnych na realizację inwestycji w poszczególnych latach, wynikał w większości przypadków z braku ostatecznych programów użytkowych i był naruszeniem § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa.

4. Na budowie Terminalu Samochodowego w Koroszczynie stwierdzono, że dla inwestycji tej ustalono wskazanie lokalizacyjne, realizując tą inwestycję poza terenem drogowego przejścia granicznego w Kukurykach bez uzyskania zgody organów Straży Granicznej na rozszerzenie zasięgu terytorialnego tego przejścia o tereny Terminalu w Koroszczynie. Było to sprzeczne m.in. z przepisami § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów zobowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych[65].

---

[65] Szczegółowe ustalenia kontroli realizacji inwestycji centralnej budowy Terminalu Samochodowego w Koroszczynie zawarto w oddzielnej informacji, opracowanej w kwietniu 1999 r. przez Delegaturę NIK w Lublinie - nr ewid. 63/99/P/98/271/LLU.

5. Inwestorzy 12 inwestycji nierzetelnie opracowali wnioski o dotacje budżetowe na 1998 r., zaniżając wartości kosztorysowe. Wyniki kontroli wykazały, że wartości te były faktycznie wyższe od ok. 29% do ok. 398%, w stosunku do wynikających z wniosków. Wynikało to m.in. z braku dokumentacji kosztorysowej (3 przypadki) i z nieprzeliczenia lub błędnego przeliczenia wartości kosztorysowych - w 5 przypadkach określonych szacunkowo - co jest działaniem nierzetelnym.
6. Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały, że w 6 przypadkach inwestorzy finansowali ze środków inwestycyjnych nakłady nie związane z realizacją inwestycji centralnych, w tym finansując bieżącą działalność inwestorów. Łącznie wydatkowano w 1998 r. na cele nie związane z realizacją inwestycji kwotę 13,6 mln zł. Stanowiło to naruszenie art. 27 ust. 2a Prawa budżetowego oraz stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 5 Prawa budżetowego.
7. Kontrola ujawniła przypadki niegospodarnego i nieracjonalnego wydatkowania środków inwestycyjnych. Z powodu niekorzystnego zawierania umów oraz nieprawidłowego rozliczania wykonanych robót, zawyżano wykonawcom wynagrodzenie. Na 11 inwestycjach wydatkowano nadmiernie, z powyższych przyczyn, kwotę 2,2 mln zł, która stanowiła 1,1% dotacji budżetowych przyznanych na te inwestycje.
8. Z kontroli wynikało, że na 25 inwestycji, tj. 59,5% skontrolowanych, dysponenci środków budżetowych przekazali środki w łącznej kwocie 91,4 mln zł, tj. 12,9% dotacji budżetowych udzielonych w 1998 r., dopiero w grudniu 1998 r. Przekazanie środków budżetowych na konta inwestorów dopiero w grudniu 1998 r. spowodowało w 7 przypadkach, że środki te nie zostały wykorzystane na realizację inwestycji i spowodowały nadmiar środków na kontach inwestorów. Na koniec 1998 r. znajdowały się na kontach inwestorów 42 skontrolowanych inwestycji centralnych niewykorzystane środki w wysokości 67,2 mln zł, co stanowiło 8,3% planowanych nakładów do poniesienia w 1998 r. oraz 73,5% środków budżetowych przekazanych w grudniu 1998 r.

9. W wyniku kontroli stwierdzono, że w 4 przypadkach inwestorzy przekazywali kwoty na zaliczki lub przedpłaty na roboty budowlane oraz na zakupy maszyn i urządzeń - które później blisko rok były składowane w magazynach inwestorskich - bez ograniczania się do sytuacji koniecznych, tj. wynikających z warunków stawianych przez jedynych producentów i wykonawców specjalistycznych usług, tak krajowych jak i zagranicznych, a w tym dostaw specjalistycznej aparatury i sprzętu. Udzielając od 1,2 mln zł do 8,7 mln zł zaliczek i przedpłat faktycznie finansowano działalność firm zatrudnionych przy realizacji inwestycji centralnych. Stwierdzono również 1 przypadek nie rozliczenia zaliczki w kwocie 14,9 mln zł, udzielonej w 1996 r. W świetle art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budżetowe nie było to dokonywanie wydatków budżetowych w sposób celowy. Łącznie wydatkowano w 1998 r., na tych inwestycjach, na zaliczki i przedpłaty 12,1 mln zł, co stanowiło 10,7% przyznanych na te inwestycje dotacji budżetowych na 1998 r.
10. Kontrola ujawniła 3 przypadki finansowania z dotacji przyznanych na realizację inwestycji centralnych własnych służb zajmujących się prowadzeniem tych inwestycji, czym naruszono art. 27 ust. 2a Prawa budżetowego. Z kontroli wynikało, że na wynajęcie inwestora zastępczego poniesiono by wyższe nakłady niż wynikające z kosztów utrzymania własnych służb, niewłaściwym jednak było pokrycie tych kosztów jedynie z dotacji na inwestycje centralne. Stwierdzono bowiem, że jednostki te prowadziły równolegle również inne inwestycje, za co nie pobierały należnej prowizji inwestorskiej.
11. Na 11 skontrolowanych inwestycjach stwierdzono, że przy zlecaniu robót oraz dostaw maszyn i urządzeń nie przestrzegano postanowień wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych. M.in. dzielono zamówienia na części i zlecano roboty dodatkowe wbrew przepisom art. 3 ust. 2 i art. 71 ust. 1 ustawy oraz bez zastosowania procedur wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych, z naruszeniem przepisów art. 3 i 4 tej ustawy. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło to naruszenie dyscypliny budżetowej. Wartość

przedmiotu umów, które zawarto z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych wynosiła łącznie 85,5 mln zł i stanowiła 34,2% udzielonych dotacji budżetowych na te inwestycje w 1998 r.

12. Wyniki kontroli wykazały, że z powodu braku prawidłowego planowania zamierzeń inwestycyjnych lub złej pracy służb inwestycyjnych, inwestorzy nie posiadali kompletnej dokumentacji technicznej w stosunku do postępu robót. Nie opracowywano lub nieaktualizowano harmonogramów robót i dostaw inwestorskich. Powodowało to zahamowanie tempa robót, wydłużanie terminów realizacyjnych oraz jednocześnie podnosiło całkowitą wartość kosztorysową inwestycji. Stwierdzono 3 takie przypadki.

13. Na 42 skontrolowane inwestycje w 19 przypadkach terminy zakończenia budowy zmieniano ponad 2 krotnie, w tym na 7 inwestycjach 3 krotnie, na 7 od 4 do 5 krotnie, a na 5 ponad 5 krotnie. W 2 przypadkach terminy te zmieniano aż 9-10 krotnie. Dotyczyło to budowy Szpitala Wojewódzkiego w Siedlcach oraz Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Częstochowie. Na 23 inwestycjach ich realizacja wydłuży się ponad 2 razy, w tym na 6 ponad 3 razy, a na 5 ponad 4 razy.

14. Z ustaleń kontroli wynikało, że nadzór inwestorski nad realizacją robót nie był prowadzony w sposób należyty. Stwierdzono 8 przypadków nierzetelnego dokonywania przez inspektorów nadzoru wpisów do dziennika budowy co do prawidłowości prowadzonego procesu inwestycyjnego, a w tym odbiorów robót ulegających zakryciu lub zanikających, czym naruszano postanowienia art. 45 Prawa budowlanego. Ponadto stwierdzono trzy przypadki oddania do użytku zakończonych obiektów niezgodnie z postanowieniami art. 54 Prawa budowlanego, tzn. bez wymaganego uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

15. Wyniki kontroli wykazały, że w 5 przypadkach realizowano roboty nie posiadając stosownych pozwoleń na budowę niektórych obiektów, wbrew przepisom art. 28 Prawa budowlanego. Brak pozwoleń na budowę niektórych obiektów stwierdzono na inwestycjach pn: Budowa Instytutu Pediatrii w Białymstoku, Budowa Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Akademii Medycznej w Łodzi, Rozbudowa Szpitala w Pińczowie, Budowa Szpitala Miejskiego w Koninie oraz Rozbudowa i Modernizacja Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Tarnobrzegu.

16. Na 42 skontrolowanych inwestycji dla 7 z nich wyznaczono termin zakończenia w 1998 r., a całkowicie zakończono tylko 3 z nich. Z powodu nieprawidłowego planowania ostatniego etapu budowy oraz braku wystarczających środków finansowych pozostałe inwestycje nie zostały zakończone. Dla dwóch inwestycji wydłużono termin zakończenia, a pozostałe dwie kończone są poza wykazem inwestycji centralnych - ze środków własnych inwestorów.

17. Z kontroli wynikało, że na 12 inwestycji, które poddano rekontroli tylko na 3 z nich w pełni zrealizowano wnioski pokontrolne. Na pozostałych realizacja wniosków była częściowa lub nie podjęto ich realizacji. Z inwestycji poddanych rekontroli tylko na jednej z nich, tj. rozbudowie i modernizacji Szpitala Rejonowego w Mielcu nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

18. Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały, że przy realizacji 42 skontrolowanych inwestycji centralnych z naruszeniem prawa i obowiązujących procedur wydatkowano środki budżetowe o łącznej wartości 169,0 mln zł, w tym uszczuplenia budżetu państwa wyniosły 40,3 mln zł. W czasie kontroli i po jej zakończeniu NIK podjęła działania w celu odzyskania środków budżetowych w łącznej kwocie 28,1 mln zł, z czego dotychczas odzyskano 1,3 mln zł.

Ponadto kontrole wykazały, że na 42 inwestycje poddane badaniom kontrolnym na 8 z nich wynikała pozytywna ocena ich realizacji. Na inwestycjach tych stwierdzono prawidłowe przygotowanie inwestorów do realizacji, dostateczny nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego oraz właściwe wydatkowanie nakładów inwestycyjnych. Dotyczyło to inwestycji:

a) Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

- Polder Buków na rzece Odrze, zadanie nr 3, woj. katowickie - ODGW w Gliwicach,
- Budowa stopnia wodnego Dwory na rzece Wiśle, woj. bielskie - ODGW w Krakowie,
- Budowa zbiornika wodnego Kozielno na rzece Nysie Kłodzkiej, gmina Paczków, woj. opolskie - ODGW we Wrocławiu,
- Budowa zbiornika wodnego Topola na rzece Nysie Kłodzkiej, gmina Kamieniec Ząbkowicki, woj. wałbrzyskie - ODGW we Wrocławiu,

b) Urzędów Wojewódzkich w Łodzi i w Suwałkach

- Przebudowa układu komunikacyjnego w rejonie Dworca PKP Łódź-Kaliska z estakadą nad Al. Włókniarzy, droga krajowa nr 1 w Łodzi,
- Budowa Szpitala Rejonowego w Ełku,

c) własnych realizowanych przez Urząd Miejski w Olsztynie i Urząd Miejski w Rzeszowie

- Ochrona zlewni jezior w zachodnich dzielnicach Olsztyna, etap I,
- Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków z kolektorem prawobrzeżnym i przepompownią ścieków w Rzeszowie.

Poprawa sposobu realizacji inwestycji wieloletnich w zakresie racjonalnego i gospodarnego wykorzystania środków budżetowych powoduje konieczność podjęcia zdecydowanych działań dyscyplinujących procesy inwestycyjne, a w tym poprzez uregulowanie zasad prawidłowego programowania oraz opracowania i zatwierdzania dokumentacji inwestycji.

2.6. Dotacje do jednostek niepaństwowych na realizowane przez te jednostki zadania państwowe

W ustawie budżetowej na rok 1998 (art. 14) przewidziano dotacje dla jednostek niepaństwowych, na realizację przez te jednostki zadań państwowych bieżących i inwestycyjnych w wysokości 637.389 tys. zł.

W budżecie po zmianach kwota dotacji dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe wyniosła 705.263 tys. zł, co stanowiło 110,6% planu według ustawy budżetowej na rok 1998.

Zrealizowano wydatki w kwocie 702.452 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania roku 1997 wydatki te były wyższe nominalnie o 17,7%, a realnie wyższe o 5,3%.

Dotacje dla jednostek niepaństwowych na realizację zadań państwowych stanowiły, zarówno w 1997 r. jak i w 1998 r., 0,5% wydatków budżetu państwa ogółem.

Wykaz zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym, ogólne warunki i tryb zlecania tych zadań, zasady ustalania i rozliczania dotacji z budżetu państwa określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań[66].

[66] Dz.U. Nr 94, poz. 573 ze zm.

Realizację wydatków budżetu państwa na dotacje dla jednostek niepaństwowych w poszczególnych częściach budżetu państwa, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wyko-nanie		6 : 3	6 : 4	6 : 5	6 : 7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem, w tym:	596.964	637.389	705.263	702.452	667.406	117,7	110,2	99,6	105,3
05	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	150	215	-	-	168	-	-	-	-
08	Ministerstwo Finansów	700	492	576	576	783	82,3	117,1	100,0	73,6
09	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	12.938	12.742	17.742	17.672	14.465	136,6	138,7	99,6	122,2
11	Kancelaria Senatu	18.440	31.980	31.980	31.347	20.616	170,0	98,0	98,0	152,1
13	Ministerstwo Gospodarki	30.000	-	15.400	15.400	33.540	51,3	-	100,0	45,9
17	Ministerstwo Skarbu Państwa	2.776	1.917	2.297	2.297	3.104	82,7	119,8	100,0	74,0
19	Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	3.807	4.449	5.871	5.871	4.256	154,2	132,0	100,0	137,9
27	Komitet Integracji Europejskiej	500	3.000	14.318	14.317	559	2863,4	477,2	100,0	2561,2
30	Ministerstwo Obrony Narodowej	7.464	9.229	9.229	9.229	8.345	123,6	100,0	100,0	110,6
31	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	12.748	11.220	12.823	12.821	14.252	100,6	114,3	100,0	90,0
33	Ministerstwo Edukacji Narodowej	40.365	43.883	46.556	46.544	45.128	115,3	106,1	100,0	103,1
34	Ministerstwo Kultury i Sztuki	31.817	43.225	38.069	38 059.	35.571	119,6	88,0	100,0	107,0
35	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	41.342	44.510	35.633	35.629	46.220	86,2	80,0	100,0	77,1
37	Urząd Ochrony Konku-rencji i Konsumentów	1.259	1.842	1.842	1.842	1.408	146,3	100,0	100,0	130,8
39	Komenda Główna Policji	3.500	3.885	3.885	3.885	3.913	111,0	100,0	100,0	99,3
42	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	5.090	5.424	5.424	3.735	5.691	73,4	68,9	68,9	65,6
45	Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	127.438	135.142	134.913	134.644	142.476	105,7	99,6	99,8	94,5
48	Komitet Badań Naukowych	-	-	87	87	-	-	-	100,0	-
85	Budżety Wojewodów ogółem	256.630	284.234	328.618	328.498	286.912	128,0	115,6	100,0	114,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Najwyższe dotacje na wydatki bieżące i inwestycyjne dla jednostek niepaństwowych realizujących zadania państwowe wystąpiły w częściach:

45 - Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki - 134.644 tys. zł, (w 1997 r. - 127.438 tys. zł)

33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej - 46.544 tys. zł,
(w 1997 r - 40.365 tys. zł)

34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki - 38.059 tys. zł,
(w 1997 r. - 31.817 tys. zł)

35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 35.629 tys. zł,
(w 1997 r. - 41.342 tys. zł)

11 - Kancelaria Senatu - 31.347 tys. zł.
(w 1997 r. - 18.440 tys. zł)

Wydatki na dotacje dla jednostek niepaństwowych w wymienionych wyżej pięciu częściach budżetu państwa stanowiły odpowiednio 39,7%; 1,3%; 4,3%; 0,7%; 39,2% wydatków ogółem zrealizowanych w tych częściach budżetu.

W budżetach wojewodów ogółem na dotacje dla jednostek niepaństwowych wydatkowano kwotę 328.498 tys. zł, tj. 128,0% wykonania 1997 r. (256.630 tys. zł) nominalnie i 114,5% realnie.

Największe kwoty dotacji dla jednostek niepaństwowych wystąpiły w województwach:

- katowickim - 39.559 tys. zł (w 1997 r. - 31.878 tys. zł),
- gdańskim - 21.887 tys. zł (w 1997 r. - 14.766 tys. zł),
- warszawskim - 21.194 tys. zł (w 1997 r. - 20.752 tys. zł),
- krakowskim - 17.209 tys. zł (w 1997 r. - 8.294 tys. zł),
- bielskim - 16.058 tys. zł (w 1997 r. - 13.107 tys. zł),
- opolskim - 13.014 tys. zł (w 1997 r. - 14.558 tys. zł),
- wrocławskim - 11.754 tys. zł (w 1997 r. - 9.577 tys. zł),
- poznańskim - 10.378 tys. zł (w 1997 r. - 9.968 tys. zł).

Realizację wydatków na dotacje dla jednostek niepaństwowych w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wyko-nanie		6 : 3	6 : 4	6 : 5	6 : 7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem, w tym:	596.964	637.389	705.263	702.452	667.406	117,7	110,2	99,6	105,3
40	Rolnictwo	84	-	-	-	94	-	-	-	-
45	Leśnictwo	38	30	19	19	42	50,0	63,3	100,0	45,2
61	Handel wewnętrzny	1.259	1.842	1.842	1.842	1.408	146,3	100,0	100,0	130,8
70	Gospodarka komunalna	200	-	1.781	1.781	224	890,5	-	100,0	795,1
74	Gospodarka mieszka-niowa oraz niematerialne usługi komunalne	69	-	43	43	77	62,3	-	100,0	55,8
79	Oświata i wychowanie	56.498	58.316	59.907	59.887	63.165	106,0	102,7	100,0	94,8
81	Szkolnictwo wyższe	493	547	543	535	551	108,5	97,8	98,5	97,1
83	Kultura i sztuka	42.628	52.800	62.650	62.626	47.658	146,9	118,6	100,0	131,4
85	Ochrona zdrowia	43.688	45.920	58.652	58.635	48.843	134,2	127,7	100,0	120,0
86	Opieka społeczna	168.277	187.531	196.956	196.874	188.134	117,0	105,0	100,0	104,6
87	Kultura fizyczna i sport	171.723	181.105	184.475	184.253	191.986	107,3	101,7	99,9	96,0
88	Turystyka i wypoczynek	16.041	16.489	16.893	16.837	17.934	105,0	102,1	99,7	93,9
89	Różna działalność	53.314	33.495	45.962	44.223	59.605	82,9	132,0	96,2	74,2
91	Administracja państwowa	500	3.000	17.813	17.805	559	3561,0	593,5	100,0	3185,0
93	Bezpieczeństwo publiczne	16.248	15.105	16.051	16.049	18.165	98,8	106,2	100,0	88,4
97	Różne rozliczenia	-	-	380	380	-	-	-	100,0	-
98	Obrona narodowa	7.464	9.229	9.229	9.229	8.345	123,6	100,0	100,0	110,6
99	Urzędy naczelnych organów władzy kontroli i sądownictwa	18.440	31.980	31.980	31.347	20.616	170,0	98,0	98,00	152,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Najwyższe kwotowo dotacje wystąpiły w dziale:

86 - Opieka społeczna - 196.874 tys. zł, co stanowiło 2,1% wydatków w tym dziale. W 1998 r. kwota dotacji wzrosła w porównaniu do roku 1997 nominalnie o 17,0% a realnie o 4,6%;

87 - Kultura fizyczna i sport - 184.253 tys. zł tj. 75,6% wydatków w tym dziale. W porównaniu do wykonania roku 1997, wydatki w roku 1998 były nominalnie wyższe o 7,3%, a realnie niższe o 4,0%;

83 - Kultura i sztuka - 62.626 tys. zł, co stanowiło 5,5% wydatków działu 83 ogółem. W 1998 r. wydatki te w porównaniu do wykonania 1997 r. nominalnie wzrosły o 46,9%, a realnie o 31,4%;

79 - Oświata i wychowanie - 59.887 tys. zł tj. 0,9% wydatków ogółem w dziale 79. Wydatki roku 1998 w porównaniu z wykonaniem w 1997 r. były nominalnie wyższe o 6,0%, a realnie niższe o 5,2%.

W stosunku do wykonania w 1997 r. największy wzrost wydatków na dotacje dla jednostek niepaństwowych wystąpił w następujących działach:

91 - Administracja państwowa	o	3.461,0%
70 - Gospodarka komunalna	o	790,5%
99 - Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa	o	70,0%
83 - Kultura i sztuka	o	46,9%
61 - Handel wewnętrzny	o	46,3%
85 - Ochrona zdrowia	o	34,2%
98 - Obrona narodowa	o	23,6%

W ogólnej kwocie 702.452 tys. zł wydatków w 1998 r. na dotacje do jednostek niepaństwowych na realizowane zadania państwowe, wydatki bieżące stanowiły 91,7% (644.059 tys. zł).

Realizację wydatków w budżetach wojewodów na dotacje dla jednostek niepaństwowych w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie		6 : 3	6 : 4	6 : 5	6 : 7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem, w tym:	256.630	284.234	328.618	328.498	286.912	128,0	115,6	100,0	114,5
40	Rolnictwo	84	-	-	-	94	-	-	-	-
45	Leśnictwo	38	30	19	19	42	50,0	63,3	100,0	45,2
70	Gospodarka Komunalna	200	-	1.781	1.781	224	890,5	-	100,0	795,1
74	Gospodarka mieszka-niowa oraz niematerialne usługi komunalne	69	-	43	43	77	62,3	-	100,0	55,8
79	Oświata i wychowanie	15.959	16.544	16.798	16.782	17.842	105,2	101,4	100,0	94,1
83	Kultura i sztuka	13.961	13.072	28.075	28.061	15.608	201,0	214,7	100,0	179,8
85	Ochrona zdrowia	9.910	9.806	31.415	31.402	11.079	316,9	320,2	100,0	283,4
86	Opieka społeczna	155.339	174.789	179.214	179.203	173.669	115,4	102,5	100,0	103,2
87	Kultura fizyczna i sport	55.691	57.897	61.317	61.310	62.263	110,1	105,9	100,0	98,5
88	Turystyka i wypoczynek	4.635	4.555	5.138	5.136	5.82	110,8	112,6	100,0	99,1
89	Różna działalność	744	7.541	3.514	3.463	832	465,5	45,9	98,5	416,2
91	Administracja państwowa	-	-	1.304	1.297	-	-	-	99,5	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W budżetach wojewodów najwyższe kwotowo dotacje wystąpiły w dziale:

86 - Opieka społeczna - 179.203 tys. zł, które były wyższe od wykonania 1997 r. nominalnie o 15,4%, a realnie o 3,2%;

87 - Kultura fizyczna i sport - 61.310 tys. zł, tj. 110,1% wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym. Realnie wydatki w tym dziale były niższe o 1,5%;

85 - Ochrona zdrowia - 31.402 tys. zł. W porównaniu do wykonania 1997 r. wydatki te były wyższe nominalnie o 216,9%, a realnie o 183,4%;

83 - Kultura i sztuka - 28.061 tys. zł, co w stosunku do wykonania 1997 r. stanowiło nominalnie wzrost o 101,0%, a realnie o 79,8%.

Dotacja na wydatki bieżące w kwocie 287.829 tys. zł dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe w budżetach wojewodów stanowiła 87,6% ogólnej kwoty dotacji (328.498 tys. zł).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w 1998 r. w stosunku do lat ubiegłych nie nastąpiła zasadnicza poprawa w zakresie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, które określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r.[67].

Nieprawidłowości w przyznawaniu i rozliczaniu dotacji dla jednostek niepaństwowych stwierdzono zarówno w toku odrębnej kontroli przeprowadzonej w II i III kwartale 1998 r.[68] jak również w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. przez dysponentów części budżetowych.

W 1998 r. uchybienia i nieprawidłowości w tej sferze stwierdzono w odniesieniu do 22 dysponentów części budżetowych, w tym w 14 budżetach wojewodów. Polegały one w szczególności na przekazywaniu środków finansowych na zadania nie umieszczone w wykazie zadań państwowych, które mogą być zlecane jednostkom niepaństwowym, zgodnie z wymienionym wyżej rozporządzeniem Rady Ministrów. Przykładowo: Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przekazało na zadania nie umieszczone w wykazie zadań państwowych trzem jednostkom kwotę 122,7 tys. zł, a z budżetu Wojewody Białostockiego sfinansowano dwóm jednostkom koszty pośrednie i zakup sprzętu sportowego na łączną kwotę 87,0 tys. zł, co stanowiło 63% otrzymanej przez te jednostki dotacji.

Przekazywano również środki z dotacji na realizację zadań państwowych bez zawarcia umowy określającej zakres zadania, termin jego realizacji i rozliczenia, obowiązki stron a także bez spełnienia wymagań dotyczących trybu składania

---

[67] Dz.U. Nr 94, poz. 573.

[68] Szczegółowe dane zawarte zostały w „Informacji o wynikach kontroli prawidłowości zlecania i realizacji przez jednostki niepaństwowe zadań państwowych w dziedzinie oświaty i wychowania oraz kultury i sztuki, zleconych przez organy administracji rządowej w latach 1997-1998" - styczeń 1999.

wniosków i określających wysokości zgłaszanych potrzeb finansowych, zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Między innymi Wojewoda Suwalski przekazał 4 jednostkom dotacje w wysokości 20 tys. zł bez zawarcia umowy a kolejne 397 tys. przekazano 12 jednostkom niepaństwowym, które złożyły niekompletne dokumenty. Podobne przypadki stwierdzono m.innymi w budżetach wojewodów: leszczyńskiego, łomżyńskiego, tarnowskiego oraz w Komendzie Głównej Policji.

Minister Kultury i Sztuki zlecił Polskiemu Towarzystwu Wydawców Książek realizację przygotowań do uczestnictwa Polski w Międzynarodowych Targach Książki - Frankfurt 2000 za kwotę 2.350 tys. zł, mimo iż nie dysponował programem udziału Polski w tych targach oraz planem przygotowań. Podpisanie umowy z Towarzystwem nie zostało poprzedzone wyborem najkorzystniejszej oferty, a MKiS nie otrzymał wniosku Towarzystwa w sprawie realizacji zadania.

Nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu warunków i trybu zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 lipca 1997 r. stwierdzono w 15 częściach budżetu państwa, w tym w 11 budżetach wojewodów.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w Zielonej Górze w listopadzie 1998 r. przekazał dotację w wysokości 1.273 tys. zł „Lubuskiemu Konsorcjum Budownictwa Socjalnego" na realizację zadania państwowego polegającego na renowacji i konserwacji obiektów zabytkowych kultury materialnej. Umowa ze strony LKBS podpisana została przez osobę nieuprawnioną. Do kwietnia 1999 roku realizacja zadania nie została podjęta, a środki finansowe w wysokości 800 tys. zł ulokowane były na terminowych lokatach bankowych LKBS. LKBS jeszcze w kwietniu 1999 r. zatrudniał jedynie dwie osoby (dyrektora i doradcę finansowego), nie posiadał bazy warsztatowo-produkcyjnej, środków transportu i sprzętu oraz nie zatrudniał osób o odpowiednich kwalifikacjach, niezbędnych do wykonania przyjętego zadania.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stwierdzony w toku kontroli przypadek opóźnień w realizacji procedury zlecania zadań państwowych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Na 300 wniosków złożonych w I półroczu 1998 r. dotyczących realizacji letniego wypoczynku dzieci i młodzieży do 4 czerwca 1998 r. podpisano zaledwie 15 umów.

Dotacja przekazana przez Wojewodę Poznańskiego na zakup urządzeń technologicznych kuchni do organizowanego Domu dla Samotnych Matek w wysokości 102,7 tys. zł została wprawdzie wykorzystana w terminie zgodnym z umową, jednak urządzenia te do końca lutego 1999 r. nie były zainstalowane.

Ministerstwo Kultury i Sztuki rozliczyło dotację w wysokości 70 tys. zł, z której Fundacja Kultury Wsi wykorzystała kwotę 23,4 tys. zł (33%) na zadania nie objęte umową.

Jednostki niepaństwowe działające na terenie czterech województw nie przestrzegały obowiązku wyodrębnienia ewidencji księgowej dla zadań finansowych z dotacji budżetowej. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 118 kontrolowanych jednostek, 35, tj. blisko 30% nie prowadziło wbrew postanowieniom rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 1997 r., właściwej dokumentacji księgowej. Nieprawidłowości te wystąpiły w województwach szczecińskim, bydgoskim, gorzowskim i legnickim.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przypadki nierzetelnego i nieterminowego sporządzania rozliczeń dotacji otrzymanych przez jednostki niepaństwowe na zadania państwowe. Dotyczyło to zleceń rozliczanych przez 23 (19,5%) ze 118 kontrolowanych podmiotów korzystających z dotacji.

Występujące w procesie realizacji zadań państwowych zlecanych jednostkom niepaństwowym, nieprawidłowości i uchybienia wynikały w ocenie Najwyższej Izby Kontroli z braku właściwego nadzoru i kontroli dysponentów części budżetowych nad realizacją zleconych zadań.

Ministerstwo Edukacji Narodowej nie wyegzekwowało od 84 zleceniobiorców rozliczenia (w terminie do 28 lutego 1999 r.) realizacji 124 zadań, na które przeznaczono 1.100 tys. zł. Wojewoda Wałbrzyski do końca lutego 1999 r. nie rozliczył wykorzystania dotacji przekazanych jednostkom niepaństwowym na kwotę 1.239 tys. zł.

Departament Społeczno-Wychowawczy Ministerstwa Obrony Narodowej do 22 marca 1999 r. nie posiadał rozliczenia 12 umów zlecających wykonanie zadań państwowych o wartości 682,2 tys. zł, pomimo że termin rozliczenia upłynął 28 lutego 1999 r.

Ustalenia dotyczące nieprawidłowości i uchybień w zakresie nadzoru i kontroli stwierdzono u 22 dysponentów, w tym 14 wojewodów.

2.7. Dotacje dla gmin

W ustawie budżetowej na rok 1998 ustalono dotacje dla gmin w łącznej kwocie 4.671.890 tys. zł.

W budżecie po zmianach łączna kwota dotacji wyniosła 6.587.013 tys. zł, a wykonanie 6.567.757 tys. zł, co stanowiło 140,6 % planu wg ustawy budżetowej i 99,7 % planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. dotacje dla gmin były w ujęciu nominalnym wyższe o 1.034.932 tys. zł, tj. o 18,7 % a realnie wzrosły o 6,2 %.

Dotacje dla gmin w 1998 r. stanowiły 4,7 % wydatków budżetu państwa.

Realizację wydatków na dotacje dla gmin prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997r.	1998			Wykonanie 1997r. w cenach 1998r.	%			
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wykonanie		5:2	5:3	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dotacje ogółem	5.532.825	4.671.890	6.587.013	6.567.757	6.185.698	118,7	140,6	99,7	106,2
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, z tego :	2.528.221	2.597.123	2.839.583	2.833.464	2.826.551	112,1	109,1	99,8	100,2
- zadania bieżące	2.498.058	2.591.564	2.808.740	2.802.632	2.792.829	112,2	108,1	99,8	100,4
- zad. inwestycyjne	30.163	5.559	30.843	30.832	33.722	102,2	554,6	100,0	91,4
2. Dotacje celowe dla gmin o statusie miasta, z tego :	443.943	539.516	584.498	584.022	496.328	131,6	108,2	99,9	117,7
- wydatki bieżące	306.529	395.346	418.674	418.398	342.699	136,5	105,8	99,9	122,1
- wyd. inwestycyjne	137.414	144.170	165.824	165.624	153.629	120,5	114,9	99,9	107,8
3. Dotacje celowe na zadania własne* z tego:	1.843.928	1.535.251	2.316.865	2.306.553	2.061.512	125,1	150,2	99,6	111,9
- zadania bieżące	762.676	-	1.124.860	1.115.809	852.672	146,3	-	99,2	130,9
- zad. inwestycyjne	1.060.078	-	1.053.378	1.052.119	1.185.167	99,2	-	99,9	88,8
- zad. inwestycyjne gmin o statusie miasta	21.174	8.425	138.627	138.625	23.673	654,7	1645,4	100,0	585,6
4.Dotacje celowe na zadania powierzone, z tego :	716.733	-	846.068	843.718	801.307	117,7	x	99,7	105,3
- wydatki bieżące	561.134	-	673.336	671.006	627.348	119,6	x	99,7	107,0
- wydatki inwestycyjne	155.599	-	172.732	172.712	173.959	111,0	x	100,0	99,3

kol.6 = kol. 2 x wskaźnik wzrostu cen towarów i usług wg. GUS - 1,118 % M.P. z 1999 r. Nr 4, poz. 31

*/ W dotacjach celowych na zadania własne dla gmin uwzględniono kwotę 175.718 tys. zł dotacji przekazanych gminom w celu zrekompensowanych nie pobranych kwot z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

2.7.1. Dotacje celowe na finansowanie zadań zleconych gminom

W art. 15 ust. 1 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalono wysokość dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej zleconej gminom w kwocie 2.597.123 tys. zł. Podział tej kwoty na poszczególne części i działy klasyfikacji budżetowej stanowił załącznik nr 8 do ustawy budżetowej na 1998 r. Zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom zostały określone przepisami ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach

szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw[69].

Plan po zmianach dotacji celowej na zadania zlecone gminom w 1998 r. wynosił 2.839.583 tys. zł, tj. 109,3 % kwoty określonej w ustawie budżetowej.

Wykonanie dotacji celowej na finansowanie zadań zleconych gminom w 1998 r. wyniosło 2.833.464 tys. zł, co stanowiło 99,8 % planu po zmianach, z tego przeznaczono na finansowanie:

- zadań bieżących 2.802.632 tys. zł,
- zadań inwestycyjnych 30.832 tys. zł.

W porównaniu do 1997 r. dotacje na finansowanie zadań zleconych gminom były w ujęciu nominalnym wyższe o 305.243 tys. zł tj. o 12,0 %, a realnie wzrosły o 0,2 %.

Realizację wydatków na dotacje celowe na zadania zlecone gminom wg działów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli :

(w tys. zł)

Dział	Nazwa działu	Wykonanie 1997r.	Plan wg ustawy budżetowej na 1998r.	Plan po zmianach	Wykonanie 1998r.	Wykonanie 1997r. w cenach 1998r.	% 6:3	% 6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
40	Rolnictwo	287	-	-	-	321	-	-
70	Gospodarka komunalna	194	-	-	-	217	-	-
74	Gospospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	8.852	8.045	8.222	8.204	9.896	92,7	99,8
79	Oświata i wychowanie	1.050	-	740	740	1174	70,5	100,0
83	Kultura i sztuka	352	255	424	424	394	120,4	100,0
85	Ochrona zdrowia	133.764	157.279	142.805	142.801	149.548	106,8	100,0
86	Opieka społeczna	2.119.924	2.216.833	2.421.032	2.415.652	2.370.075	114,2	99,8
87	Kultura fizyczna i sport	802	-	661	660	897	82,3	99,8
88	Turystyka i wypoczynek	331	-	212	212	370	64,0	100,0
89	Różna działalność	2.264	1.559	1.713	1.709	2.531	75,5	99,8
91	Administracja państwowa i samorządowa	182.320	208.714	206.322	206.257	203.834	113,4	100,0
99	Urzędy nacz. organów władzy i sądownictwa	78.081	4.438	57.452	56.805	87.295	72,8	98,9
	RAZEM	2.528.221	2.597.123	2.839.583	2.833.464	2.826.551	112,0	99,8

kol.7 = kol. 3 x wskaźnik wzrostu cen towarów i usług wg. GUS - 1,118 % M.P. z 1999 r. Nr 4, poz. 31
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[69] Dz.U. z 1990 r Nr 34, poz. 198.

Największy udział w ogólnej kwocie dotacji na zadania zlecone gminom stanowią dotacje w działach:

- opieka społeczna - 85,3 %,
- administracja państwowa - 7,3 %,
- ochrona zdrowia - 5,0 %.

Dotacje przeznaczone na sfinansowanie zadań zleconych gminom w tych działach obejmowały następujące zadania:

- 86 - Opieka społeczna - 2.415.652 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach, z tego na :
  - wydatki bieżące - 2.389.480 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach, z których sfinansowano: świadczenia pieniężne z pomocy społecznej - 1.800.452 tys. zł, zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wypłacane przez ośrodki pomocy społecznej - 135.934 tys. zł, utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej - 374.289 tys. zł, działalność środowiskowych domów samopomocy - 45.241 tys. zł, usługi opiekuńcze świadczone dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ich domach 27.358 tys. zł, pomoc dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku powodzi - 6.206 tys. zł,
  - wydatki inwestycyjne - 26.172 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach. Ze środków tych finansowano m.in. zakupy inwestycyjne na rzecz środowiskowych domów samopomocy i terenowych ośrodków pomocy społecznej.
- 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 206.257 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach.

  Z tego finansowane były zadania:

  - bieżące - 206.125 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, z budżetu wojewodów w wysokości 204.639 tys. zł, głównie w zakresie: funkcjonowania urzędów stanu cywilnego, prowadzenia ewidencji ludności, wydawania dowodów osobistych , czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony, udziału w przygotowaniu

i przeprowadzeniu poboru do wojska, rejestracji działalności gospodarczej oraz z budżetu Głównego Urzędu Statystycznego w wysokości 1.486 tys. zł przeznaczonych na aktualizację wykazów gospodarstw i działek rolnych,

- inwestycyjne - 132 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, m. in. w zakresie: zakupu komputerów i oprogramowania dla stanowisk ewidencji ludności w urzędach stanu cywilnego,

- 85 - Ochrona zdrowia - 142.801 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach . W ramach tej kwoty sfinansowano zadania :

  - bieżące - 139.849 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, na utrzymanie i funkcjonowanie placówek ochrony zdrowia, prowadzonych przez gminy, tj. na zadania, m. in. z zakresu:
    - lecznictwa ambulatoryjnego - 79.456 tys. zł,
    - lecznictwa szpitalnego - 52.476 tys. zł,
    - pogotowia ratunkowego - 6.745 tys. zł,
  - inwestycyjne - 2.952 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, na inwestycje zakładów opieki zdrowotnej.

Pozostałe dotacje na finansowanie zadań zleconych gminom zostały wykorzystane w następujących działach:

- 74 - Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne - 8.204 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach na :
  - zadania bieżące, tj. 99,8 % planu po zmianach, przeznaczone na utrzymanie, remonty, konserwację cmentarzy wojennych i wojskowych oraz miejsc pamięci narodowej - 8.173 tys. zł,
  - finansowanie zadań inwestycyjnych - 31 tys. zł tj. 100,0 % planu po zmianach.
- 79 - Oświata i wychowanie - 740 tys. zł, tj.100,0 % planu po zmianach, wykorzystano na inwestycje w liceach ogólnokształcących,

- 83 - Kultura i sztuka, - 424 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach i zostały przeznaczone na zadania bieżące z zakresu ochrony zabytków oraz organizowanie warsztatów twórczych, plenerów i festiwali,
- 87 - Kultura fizyczna i sport - 660 tys. zł tj. 99,8 % planu po zmianach na:
  - zadania bieżące - 161 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, na prowadzenie szkoleń w sporcie młodzieżowym, udział w imprezach oraz organizację imprez sportowych,
  - zadania inwestycyjne - 499 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach, przeznaczone na budowę i modernizację hal, stadionów i innych obiektów sportowych.
- 88 - Turstyka i wypoczynek, - 212 tys. zł tj. 100,0 % planu po zmianach na :
  - wydatki bieżące - 4 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach, wykorzystane na dofinansowanie imprez rekreacyjnych,
  - zadania inwestycyjne - 208 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, wykorzystane na budowę urządzeń na szlakach turystycznych - 48 tys. zł oraz na kontynuowanie budowy przystani w Borsku, budowę ścieżek rowerowych na Płw. Helskim i na Kaszubach, modernizację bazy WOPR i ośrodka informacji turystycznej, turystyczne zagospodarowanie wzgórza Wieżyca - 160 tys. zł,
- 89 - Różna działalność - 1.709 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach, przeznaczono na zadania:
  - bieżące - 1.610 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach. Dotyczyły one wydatków na szkolenia i ćwiczenia obronne formacji OC, modernizację magazynów, konserwację sprzętu i urządzeń obrony cywilnej, modernizację systemów alarmowych - 1.436 tys. zł oraz na przeprowadzenie powtórnych wyborów do walnych zgromadzeń izb rolniczych w woj: białostockim - 64 tys. zł i ciechanowskim - 110 tys. zł,

- inwestycyjne - 99 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach (woj.: warszawskie - 67 tys. zł, gorzowskie - 2 tys. zł, łódzkie - 15 tys. zł, skierniewickie 15 tys. zł),

- 99 - Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa - 56.805 tys. zł, tj. 98,9 % planu po zmianach. Środki te przeznaczone były na zadania bieżące. Dotyczyły one sfinansowania kosztów prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców oraz sfinansowania kosztów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem 11 października 1998 r. wyborów do organów samorządu terytorialnego.

2.7.2. Dotacje celowe na finansowanie zadań zleconych niektórym miastom

W art. 16 ustawy budżetowej ustalono dotację celową dla gmin o statusie miasta na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przejętych na podstawie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych[70] w wysokości 539.516 tys. zł. Podział tej kwoty pomiędzy 46 miast określał załącznik nr 9 do ustawy budżetowej na 1998 r.

W toku wykonywania budżetu, kwoty dotacji uległy zwiększeniu o 44.983 tys. zł. do wysokości 584.498 tys. zł. Wykonanie dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych gminom o statusie miasta za 1998 r. wyniosło ogółem 584.022 tys. zł, co stanowiło 99,9 % planu po zmianach

W porównaniu do 1997 r. dotacje na finansowanie zadań zleconych gminom o statusie miasta były w ujęciu nominalnym wyższe o 140.079 tys. zł tj. o 31,6 %, a realnie wzrosły o 17,7 %.
W 1998 r. dotacje na realizację tych zadań zaplanowano w budżetach 30 wojewodów w kwocie 539.516 tys. zł.

[70] Dz.U. z 1997r. Nr 36, poz. 224 i Nr 123, poz. 780.

Realizacja wydatków na dotacje celowe na zadania zlecone gminom o statusie miasta wg działów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Dział	Nazwa działu	Wykonanie 1997r.	Plan wg. ustawy budżetowej na 1998r.	Plan po zmianach	Wykonanie 1998r.	Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	% 6:3	% 6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
01	Przemysł	51	111	57	57	57	111,8	100.0
31	Budownictwo	3.876	4.385	4.742	4.669	4.333	120,5	98,5
45	Leśnictwo	110	393	419	418	123	380,0	99,8
40	Transport	-	558	558	558	-	-	100,0
70	Gospodarka komunalna	202.378	247.763	283.152	282.951	226.256	139,8	99,9
74	Gosp. mieszk. komunalna oraz niemat. usługi komunalne	833	1.161	1.304	1.288	931	154,6	98,9
79	Oświata i wychowanie	185.914	217.487	225.308	225.139	207.852	121,0	99,9
85	Ochrona zdrowia	24.063	38.089	38.853	38.838	26.902	161,5	100,0
86	Opieka społeczna	3.511	3.842	4.121	4.121	3.925	117,4	100,0
91	Administracja państw. i samorządowa	23.207	25.727	25.985	25.982	25.945	112,0	100,0
	RAZEM	443.943	539.516	584.499	584.022	496.328	131,6	99,9

kol.7 = kol. 3 x wskaźnik wzrostu cen towarów i usług wg. GUS - 1,118 % M.P. z 1999 r. Nr 4, poz. 31
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z kwoty wykorzystanych dotacji przeznaczono na finansowanie zadań :

- bieżących - 418.398 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach,
- inwestycyjnych - 165.624 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach.

Największy udział w ogólnej kwocie dotacji na zadania zlecone gminom o statusie miasta stanowią dotacje w działach:

- gospodarka komunalna - 48,5 %,
- oświata i wychowanie - 38,6 %,
- ochrona zdrowia - 6,7 %,
- administracja państwowa i samorządowa - 4,5 %.

Wykonanie omawianych dotacji w działach klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

- 70 - Gospodarka komunalna - 282.951 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach.

Środki te przeznaczono na :

- zadania bieżące - 117.949 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach. Dotacje te zostały wykorzystane na modernizację dróg wojewódzkich i miejskich, wiaduktów, mostów, kładek oraz na usuwanie skutków powodzi na drogach miejskich,

- zadania inwestycyjne - 165.002 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach, które zostały wykorzystane na budowę i przebudowy ulic, skrzyżowań, wiaduktów i mostów,

- 79 - Oświata i wychowanie - 225.139 tys. zł, co stanowi 99,9 % planu po zmianach. Z tego na zadania :

  - bieżące - 225.124 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach. Dotacje te zostały wykorzystane na dofinansowanie liceów ogólnokształcących, szkół zawodowych, internatów i stypendiów dla uczniów, przedszkoli, zakładów opiekuńczo - wychowawczych, placówek wychowania przedszkolnego, a także na świadczenia pieniężne dla dzieci przebywających w rodzinach zastępczych i własnych,

  - inwestycyjne - 15 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, które zostały wykorzystane na zakupy inwestycyjne dla szkół zawodowych w Nowym Sączu,

- 85 - Ochrona zdrowia - 38.838 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, z tego na zadania:

  - bieżące - 38.510 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, w ramach których finansowane były zadania z zakresu świadczenia usług zdrowotnych realizowanych przez szpitale, placówki lecznictwa ambulatoryjnego oraz pogotowia ratunkowe przejęte przez Sądecką Miejską Strefę Usług Publicznych, miasta Bydgoszcz i Legnica,

  - inwestycyjne - 328 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach realizowane w szpitalach w Bydgoszczy i Sądeckiej Miejskiej Strefie Usług Publicznych,

- 91 - Administracja państwowa i samorządowa - ogółem 25.982 tys. zł, co stanowi 100,0 % planu po zmianach. Ze środków tych finansowane były zadania bieżące wynikające głównie z przepisów prawa budowlanego, prawa wodnego, ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ustawy o zmianie imion i nazwisk, ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz funkcjonowania komisji poborowych.

- 86 - Opieka społeczna - 4.121 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach. Z tego na:
    - zadania bieżące - 3.947 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach na finansowanie działalności w domach pomocy społecznej,
    - zadania inwestycyjne - 174 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach w domach pomocy społecznej w Sądeckiej Miejskiej Strefie Usług Publicznych,

- 31 - Budownictwo - 4.669 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach. Z tego na :
    - zadania bieżące - 4.644 tys. zł, tj. 98,5 % planu po zmianach, wykorzystane na utrzymanie zasobu geodezyjno-kartograficznego, sporządzanie map numerycznych, uaktualnianie map zasadniczych, odnowienie ewidencji gruntów,
    - zadania inwestycyjne - 25 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach wykorzystane na inwestycje w Toruniu,
- 74 - Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne - 1.288 tys. zł, tj. 98,8 % planu po zmianach. Z tego na:
    - zadania bieżące - 1.208 tys. zł, tj. 98,8 % planu po zmianach. W ramach tej kwoty sfinansowano uregulowanie stanów prawnych gruntów Skarbu Państwa i organizację ruchu drogowego,
    - zadania inwestycyjne - 80 tys. zł, tj. 98,8 % planu po zmianach, wykorzystane na inwestycje w Kaliszu,
- 45 - Leśnictwo - 418 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W dziale tym dotacje zostały wykorzystane na zadania bieżące dotyczące sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa,
- 01 - Przemysł - 57 tys. zł, co stanowi 100,0 % planu po zmianach. Dotacje te zostały wykorzystane na zadania bieżące dotyczące sfinansowanie kosztów ogrzewania pomieszczeń zajmowanych przez warsztaty szkolne działające przy szkołach przejętych przez Sądecką Miejską Strefę Usług Publicznych,

2.7.3. Dotacje celowe na finansowanie zadań własnych gmin

W art.17 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1998 ustalono dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin w kwocie 1.053.406 tys. zł, z tego na:

- wypłatę dodatków mieszkaniowych 497.331 tys. zł,
- przygotowanie terenów po budownictwo mieszkaniowe 40.000 tys. zł,
- budowę szkół i placówek oświatowych (z wyłączeniem przedszkoli) 195.986 tys. zł,
- inwestycje w zakresie zaopatrzenia w wodę i sanitacji wsi 106.635 tys. zł,
- inwestycje ujęte w budżetach wojewodów 247.854 tys. zł.

W art. 18 ustawy budżetowej zaplanowano dotacje na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym w wysokości 65.000 tys. zł.

Ponadto w załączniku nr. 6 do ustawy budżetowej, stanowiącym wykaz inwestycji centralnych - zaplanowano kwotę dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji centralnych realizowanych w ramach zadań własnych gmin - w wysokości 236.420 tys. zł, co stanowiło 38,0% nakładów inwestycyjnych planowanych do poniesienia w 1998 r. (621.990 tys. zł).

W ustawie budżetowej przewidziane zostały także dotacje celowe na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych gmin o statusie miasta w kwocie 8.425 tys. zł oraz środki w wysokości 172.000 tys. zł na wyrównanie ustawowych ulg podatkowych gminom z tytułu ulg w podatku rolnym i leśnym.

Łączna kwota zaplanowanych wydatków na zadania własne gmin na 1998r. wyniosła 1.535.251 tys. zł, co w stosunku do wykonania roku 1997r. stanowiło 83,3%.

W toku realizacji budżetu dotacje te zostały zwiększone o 781.614 tys. zł, tj. o 50,9 % . Wykonanie wyniosło 2.306.553 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach.

Dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin w 1998r. były o 25,1% wyższe od dotacji zrealizowanych w 1997r. w ujęciu nominalnym i o 11,9% wyższe w ujęciu realnym.

Z ogólnej kwoty dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin, na cele inwestycyjne (łącznie z inwestycjami gmin objętych ustawą miejską) z budżetu państwa przekazano środki w wysokości 1.190.744 tys. zł, tj. 51,6% a na realizację zadań bieżących - 1.115.809 tys. zł, tj. 48,4% ogólnej kwoty dotacji.

Dotacje na finansowanie zadań własnych gmin przeznaczono na sfinansowanie m. in. następujących zadań własnych gmin:

a) wypłatę dodatków mieszkaniowych

System dodatków mieszkaniowych uruchomiony został na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[71] - jako osłona socjalna dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Wypłata tych dodatków jest zadaniem własnym gmin dofinansowywanym z budżetu państwa w formie dotacji celowej.

Z zaplanowanej w części 83 - Rezerwy celowe na wypłatę dodatków mieszkaniowych kwoty 497.331 tys. zł, przeniesiono do budżetów wojewodów 472.059 tys. zł.

Po dokonaniu blokady przez Ministra Finansów w budżecie państwa na 1998 r. i przeniesieniu do rezerw celowych niewykorzystanych środków z dotacji celowych dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, zmniejszono plan dotacji w budżetach wojewodów ogółem na kwotę 5.778 tys. zł. W 1998 r. do budżetów wojewodów, na dotacje celowe dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, przekazana została kwota ogółem 466.281 tys. zł. Wojewodowie przekazali gminom środki w łącznej kwocie 459.387 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach.

[71] Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 i nr 162, poz. 1119.

b) przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe - 40.000 tys. zł.

Na podstawie wniosków wojewodów Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił dotacje na przygotowanie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe pomiędzy 48 wojewodów. Środki dotacji, zaplanowane w części 83 - Rezerwy celowe w kwocie 40.000 tys. zł, przekazano w 100% do budżetów 48 województw do działu 70 - Gospodarka komunalna na dofinansowanie zadań własnych gmin. Dotacji nie otrzymało województwo włocławskie.

c) dofinansowanie budowy szkół i placówek oświatowych (z wyłączeniem przedszkoli) w kwocie 195.986 tys. zł, zwiększono do kwoty 249.504 tys. zł i w 100% przeznaczono na finansowanie zadań inwestycyjnych w szkołach i placówkach oświatowych w części 85 - budżety wojewodów , dziale 79 - Oświata i wychowanie.

d) dofinansownie nakładów inwestycyjnych w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę i sanitacji wsi w kwocie 106.635 tys. zł. Dotacja ta ujęta została bezpośrednio w budżetach wojewodów w dziale 40 - Rolnictwo. Wydatki te zostały zwiększone do kwoty 129.602 tys. zł i zrealizowane w kwocie 129.598 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

e) dofinansowanie inwestycji centralnych finansowanych z dotacji celowych na zadania własne gmin w kwocie 236.420 tys. zł. Z zaplanowanych środków przewidziano dofinansowanie 20 inwestycji. Kwota dotacji w 1998r. została zwiększona o 890 tys. zł tj. o 0,4% i wynosiła w planie po zmianach 237.310 tys. zł. Kwotę tę przekazano na rachunki 20 inwestycji centralnych finansowanych z dotacji celowych w ramach zadań własnych gmin.

f) dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych.

Zgodnie z art. 18 ustawy budżetowej na rok 1998 została utworzona rezerwa celowa w kwocie 65.000 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych w gminach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym.

Planowane wydatki rozdysponowano w 100,0%. Środki przekazano do budżetów 18 wojewodów zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym[72]. Dotacjami objęto 75 rejonów urzędów pracy, na terenie których znajdowały się gminy zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Największe środki z rezerwy celowej gminy przeznaczyły na finansowanie zadań w dziale 70 - Gospodarka komunalna (42.641 tys. zł) tj. 65,6%, dziale - 40 - Rolnictwo (13.785 tys. zł) tj. 21,2%, dziale - 50 - Transport (6.086 tys. zł), tj. 9,4%.

g) W ramach dotacji przekazanych gminom na bieżące zadania własne, gminy otrzymały z budżetu państwa dotacje w kwocie 175.718 tys. zł, rekompensujące nie pobrane kwoty z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatkach rolnym i leśnym.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia przypadki nieterminowego przekazywania gminom dotacji z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym za I półrocze 1998 r. Termin przekazania tych dotacji określony został w § 2 ust. 5 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie obliczania i przekazywania dotacji z budżetu państwa dla gmin z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym i leśnym[73] - na dzień 15 października i 31 maja następnego roku. Dla 13 gmin przekazano w 1998 r. środki na dotacje z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym w kwocie 193,2 tys. zł, tj. 0,11% ogółem wypłaconej dotacji - po upływie ww. terminu. Opóźnienia wynosiły od 4 do 44 dni.

Ponadto zwrócone w okresie od lutego do czerwca 1998r. przez sześć gmin dotacje z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym pobrane w nadmiernej wysokości w 1997r. za I półrocze tego roku w kwocie 185,4 tys. zł, zostały przeznaczone na wypłatę dotacji w roku 1998.

---

[72] Dz.U. Nr 56, poz. 253 ze zm.

[73] Dz.U. Nr 85, poz. 540.

Zgodnie z art. 42 ust.1 pkt.10 ustawy - Prawo budżetowe, zwroty dotacji udzielonych ze środków budżetowych, pobranych w nadmiernej wysokości, podlegają odprowadzeniu na dochody budżetu państwa. Na uwagę zasługuje fakt, że środki przewidziane w ustawie budżetowej na 1998r rok - na wyrównanie gminom ubytku dochodów z tytułu ulg ustawowych w podatku rolnym i leśnym, zostały przez Ministra Finansów zmniejszone o kwotę 8.196,7 tys.zł, a więc nie było potrzeby przeznaczenia na ten cel środków pochodzących z wpłat gmin.

Wysokość dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i bieżących gmin w 1998 r., w tym wysokość dotacji przekazanych na zadania własne inwestycyjne dla gmin objętych ustawą „miejską", według działów, przedstawia poniższe zestawienie.

(w tys.zł)

Wyszczególnienie	Dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin			
	Ogółem	z tego:		1998/1997 %
		na inwestycje	na zadania bieżące	
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	2.306.553	1.190.744	1.115.809	125,1
w tym: gminy objęte ustawą „miejską"	138.625	138.625	-	654,7
Rolnictwo	165.662	154.681	10.981	113,9
Gospodarka komunalna	572.342	501.542	70.800	117,0
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	75.444	45.274	30.170	365,0
Oświata i wychowanie	402.171	257.713	144.458	94,9
w tym: gminy objęte ustawą „miejską"	8.215	8.215	-	96,9
Kultura i sztuka	7.588	2.852	4.736	300,8
Ochrona zdrowia	16.667	14.877	1.790	408,8
w tym: gminy objęte ustawą „miejską"	10.410	10.410	-	2041,2
Opieka społeczna	558.734	1.516	557.218	134,2
Kultura fizyczna i sport	11.300	7.845	3.455	177,0
Administracja państwowa i samorządowa	2.716	1.694	1.022	203,9
Pozostałe działy	493.929	202.750	291.179	147,6
w tym: gminy objęte ustawą „miejską" (Różne rozliczenia)	120.000	120.000	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Największy udział w ogólnej kwocie dotacji na dofinansowanie zadań własnych gmin stanowią dotacje w działach : gospodarka komunalna (24,8%), opieka społeczna (24,2%), oświata i wychowanie (17,1%), oraz transport (8,2%).

2.7.4. Dotacje celowe na finansowanie zadań powierzonych gminom

Dotacje na finansowanie zadań powierzonych gminom nie były planowane w ustawie budżetowej na 1998 r. Ustalono je w trakcie realizacji budżetu w kwocie 846.068 tys. zł, w wyniku:

- przeniesienia wydatków na realizację zadań będących w kompetencji wojewodów i urzędów rejonowych, do gmin w drodze zawartych porozumień - 782.270 tys. zł,
- przekazania środków z rezerwy celowej (część 83) budżetu państwa - 62.153 tys. zł,
- uruchomienia pozostającej w dyspozycji wojewodów rezerwy na wydatki nieprzewidziane - 1.170 tys. zł,
- przeniesienia wydatków między działami - 290 tys. zł,
- przeniesienia wydatków między częściami - 185 tys. zł.

Realizację wydatków na dotacje celowe na zadania powierzone gminom, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli :

w tys. zł

Dział	Nazwa działu	Budżet po zmianach 1998r	Wykonanie 1998r	% 4:3
1	2	3	4	5
31	Budownictwo	756	756	100,0
50	Transport	20.001	19.996	100,0
70	Gosp. komunalna	292.443	291.886	99,8
74	Gosp. mieszk. oraz niematerialne usługi komunalne	90	90	100,0
79	Oświata i wychowanie	69.701	67.983	97,5
83	Kultura i sztuka	844	843	100,0
85	Ochrona zdrowia	416.587	416.568	100,0
86	Kultura fizyczna i sport	5	5	100,0
88	Turystyka i wypoczynek	397	397	100,0
89	Różna działalność	11	11	100,0
91	Administracja państw. i samorządowa	45.233	45.183	99,9
	OGÓŁEM	846.068	843.718	99,7

Wykonanie dotacji celowej na finansowanie zadań powierzonych gminom w 1998 r. wyniosło ogółem 843.718 tys. zł, co stanowiło 99,7 % planu po zmianach, z tego przeznaczono na finansowanie:

- zadań bieżących - 671.006 tys. zł,
- zadań inwestycyjnych - 172.712 tys. zł.

Największy udział w ogólnej kwocie dotacji na zadania powierzone gminom stanowią dotacje w działach:

- ochrona zdrowia - 49,4 %,
- gospodarka komunalna - 34,6 %,
- oświata i wychowanie - 8,1 %,
- administracja państwowa - 5,4 %,
- transport - 2,4 %.

W 1998 r. dotacje zostały przeznaczone na sfinansowanie realizowanych zadań powierzonych gminom w następujących działach:

- 85 - ochrona zdrowia - 416.568 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, z tego finansowane były:
  - wydatki bieżące - 387.786 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach. Dotyczyły one finansowania działalności: szpitali ogólnych - 76.930 tys. zł, lecznictwa ambulatoryjnego - 294.617 tys. zł, pogotowia ratunkowego - 10.597 tys. zł,
  - wydatki inwestycyjne - 28.782 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach, które zostały wykorzystane na inwestycje: szpitali ogólnych - 22.310 tys. zł, lecznictwa ambulatoryjnego - 3.820 tys. zł, wojewódzkich zespołów specjalistyczno - psychiatrycznych oraz zakładów dla nerwowo i psychicznie chorych - 2.595 tys. zł,

-70 - Gospodarka komunalna - 291.887 tys. zł, co stanowi 99,8 % planu po zmianach, z tego finansowane były zadania:

- bieżące - 151.888 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach, które dotyczyły utrzymania, remontów i modernizacji dróg, remontów obiektów mostowych, wykonania chodników i poboczy, utrzymania przeprawy promowej, odśnieżania dróg, utrzymania i oznakowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich w miastach, regulacji rzek oraz usuwania skutków powodzi na drogach wojewódzkich w miastach,
- inwestycyjne - 139.999 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach, które dotyczyły budowy dróg, przebudowy wiaduktów - 106.962 tys. zł, zadań gospodarki komunalnej 25 tys. zł oraz usuwania skutków powodzi i budowy wałów przeciwpowodziowych - 4.685 tys. zł,

-79 - Oświata i wychowanie - 67.983 tys. zł, co stanowi 97,5 % planu po zmianach i dotyczy wydatków:

- bieżących - 67.133 tys. zł, tj. 97,5 % planu po zmianach. Dotacje te dotyczyły przede wszystkim finansowania pomocy dzieciom w rodzinach zastępczych i własnych, wprowadzenia przedmiotu - wiedza o życiu seksualnym człowieka oraz zakupu przez szkoły podstawowe podręczników dla uczniów pochodzących z rodzin najuboższych,
- inwestycyjnych - 850 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach w szkolnictwie zawodowym, w województwach: częstochowskim - 250 tys. zł i wałbrzyskim - 600 tys. zł,

- 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 45.183 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach.

W ramach tej kwoty realizowane były zadania:

- bieżące - 43.584 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach. Dotyczyły one finansowania zadań z zakresu utrzymania funkcjonowania drogowych przejść granicznych, prowadzenia spraw komunikacyjnych, nadzoru budowlanego, geodezji i architektury oraz zadań realizowanych przez Państwowe Służby Ochrony Zabytków,

- inwestycyjne - 1.599 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach. Środki te zostały wykorzystane na budowę i modernizację drogowych przejść granicznych (woj.: katowickie 1.099 tys. zł, nowosądeckie - 500 tys. zł),

- 50 - Transport - 19.996 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, z tego:

  - wydatki bieżące - 18.514 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, z których sfinansowano zadania w zakresie usuwania skutków powodzi na drogach wojewódzkich zamiejskich - 8.240 tys. zł, modernizację, remont oraz utrzymanie dróg wojewódzkich zamiejskich - 10.274 tys. zł,

  - wydatki inwestycyjne - 1.482 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach. Ze środków tych finansowano zadania w zakresie budowy dróg wojewódzkich zamiejskich oraz usuwanie skutków powodzi na drogach wojewódzkich zamiejskich,

- 88 - Turystyka i wypoczynek - 397 tys. zł, co stanowi 100,0 % planu po zmianach i dotyczyły wydatków bieżących na prowadzenie szkolnych schronisk młodzieżowych, upowszechniania turystyki i dofinansowania Centrum Informacji Turystycznej w Łowiczu,

- 83 - Kultura i sztuka - 843 tys. zł, co stanowi 99,9% planu po zmianach. W ramach tych wydatków finansowane były zadania bieżące z zakresu utrzymania muzeów i ochrony zabytków w woj.: jeleniogórskim, legnickim, olsztyńskim, siedleckim, suwalskim, tarnobrzeskim i wałbrzyskim,

- 31 - Budownictwo - 756 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach i dotyczyły wydatkow bieżących na prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w woj. katowickim,

- 74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne - 90 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Dotyczyły one wydatków bieżących, na sfinansowanie opracowań geodezyjnych, kosztów operatów szacunkowych związanych z naliczaniem opłat za prawo do gruntów Skarbu Państwa, regulacji stanów prawnych, zakładania ksiąg wieczystych,

- 89 - Różna działalność - 11 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach i dotyczył zadań bieżących (pozostałe wydatki wydatki obronne).

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała - w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. wykorzystanie dotacji w 52 gminach. Badaniami objęto dotacje budżetowe przyznane gminom w 1998 r. na realizację zadań własnych, zadań zleconych, zadań zleconych gminom o statusie miasta oraz miejskiej strefie usług publicznych oraz na zadania powierzone gminom z zakresu administracji rządowej na mocy zawartych porozumień z terenowymi organami rządowej administracji ogólnej. Wykorzystanie i rozliczanie dotacji w 21 gminach nie budziło zastrzeżeń.
W 31 gminach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem. Dotyczyło to 13 gmin na łączną kwotę 607 tys. zł.
   Dotacje na zadania z zakresu oświaty na wprowadzenie przedmiotu „wiedza o życiu seksualnym człowieka" w 5 przypadkach przeznaczono na inne cele np: wynagrodzenia nauczycieli i opłacenie innych zajęć pozalekcyjnych, zakup materiałów szkolnych, zakup sprzętu elektronicznego. W jednej gminie dotacje na zakup podręczników dla uczniów pochodzących z rodzin najuboższych przeznaczono na zakupy książek dla bibliotek.

   Dotacje na realizację zadań własnych związanych z usuwaniem skutków powodzi w dwóch przypadkach wykorzystano na prace nie wykazane w szacunkach strat powodziowych, tj. na wykonanie nawierzchni ulic, kanalizacji, rozruch technologiczny oczyszczalni ścieków, remont dachów szkół.

2. W czterech gminach odnotowano przypadki nieprawidłowego rozliczania dotacji, polegające na zawyżaniu kwot pobranych dotacji, nieterminowym zwrocie dotacji w łącznej kwocie 291,7 tys. zł, co naruszało art. 21. ust. 9 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin[74].
   Np. w jednej gminie niezwrócono dotacji w wysokości 288,0 tys. zł, stanowiącej 82,2 % dotacji na zadanie zlecone pn. „Zorganizowanie środowiskowego domu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi".

[74] Dz.U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164 ze zm.

3. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się gmin z obowiązku składania dysponentom środków budżetowych informacji o przebiegu realizacji i finansowaniu dotowanych zadań inwestycyjnych (art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 19 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin)
   Dotyczyło to 11 przypadków nie sporządzania informacji lub nierzetelnie sporządzanych informacji z wykorzystania dotacji celowych, w tym w 3 przypadkach na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych przeznaczonych na uzbrojenie terenu i wykonanie kanalizacji sanitarnej oraz na inwestycje infastrukturalne realizowane w systemie robót publicznych.

4. W pięciu gminach przy realizacji zadań objętych dotacjami naruszono ustawę o zamówieniach publicznych. Dotyczyło to pominięcia obowiązujących procedur ustawy przy realizacji zamówienia na remont dróg, nie sporządzenia kosztorysów inwestorskich przy realizacji zamówienia w postępowaniu przetargowym, nie spełnienia wymogu zamieszczenia ogłoszenia o przetargu w siedzibie urzędu.

5. Występowały też przypadki sporządzania wniosków o przyznanie dotacji w oparciu o nieprawdziwe lub nierzetelne informacje o źródłach finansowania inwestycji. W celu pozyskania dotacji z budżetu Wojewody suwalskiego na realizację zadania własnego dotyczącego budowy oczyszczalni ścieków, gmina wykazała w harmonogramie realizacji zadania na 1999 r. roboty wykonane już w 1998 r.

6. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zachowaniu dopuszczalnego udziału środków pochodzących z dotacji budżetowych w finansowaniu zadań inwestycyjnych (art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin). Na finansowanie dotowanej inwestycji nie przeznaczono środków z budżetu gminy w pełnej wysokości - w proporcji do poniesionych wydatków i nie dokonano zwrotu dotacji stosownie do wymagań art.21 ust. 8 ustawy.

2.8. Dotacje przedmiotowe

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono ogólną kwotę dotacji przedmiotowych do wyrobów i usług w wysokości 850.480 tys. zł. W trakcie roku dokonano zmniejszenia kwoty dotacji o 36.003 tys. zł, ustalając plan po zmianach w wysokości 814.477 tys. zł. Wykonanie dotacji przedmiotowych wyniosło 792.138 tys. zł, co stanowiło 97,3% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki na dotacje przedmiotowe były niższe o 20,9% w ujęciu nominalnym, a realnie o 29,3%.

Realizację wydatków na dotacje przedmiotowe prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykona-nie		6:3	6:4	6:5	6:7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Dotacje przedmiotowe z tego:	1.001.738,6	850.480	814.477	792.138	1.119 .943,7	79,1	93,1	97,3	70,7
1	Dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich	710.000,0	560.000	560.000	560.000	793.780,0	78,9	100,0	100,0	70,5
2	Dopłaty do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiastowej	193.421,0	164.710	164.710	164.024	216.244,7	84,8	99,6	99,6	75,9
3	Dopłaty do produkcji specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich	11.043,0	11.600	11.600	11.600	12.346,1	105,0	100,0	100,0	94,0
4	Dopłaty do samochodów osobowych sprzedawanych w ramach przedpłat	73.304,9	35.000	35.000	35.000	81.954,9	47,7	100,0	100,0	42,7
5	Dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	13.969,7	16.320	17.070	17.006	15.618,1	121,7	104,2	99,6	108,9
6	Dopłaty do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych	-	8.850	2.097	2.083	-	-	23,5	99,3	-
7	Dotacje dla niektórych sprzedawców ciepła		54.000	24.000	2.425	-	-	4,5	10,1	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W poniższej tabeli przedstawiono realizację wydatków na dotacje przedmiotowe w poszczególnych częściach budżetu państwa:

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r w cenach 1998 r.	%			
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykona-nie		6:3	6:4	6:5	6:7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
08	Ministerstwo Finansów:	87.274,6	51.320	52.070	52.006	97.573,0	60,0	101,3	99,9	53,3
	- dopłaty do samochodów osobowych sprzedawanych w ramach przedpłat	73.304,9	35.000	35.000	35.000	81.954,9	47,7	100,0	100,0	42,7
	- dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	13.969,7	16.320	17.070	17.006	15.618,1	121,7	104,2	99,6	108,9
21	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej:	886.015,0	710.000	708.180	707.585	990.564,8	79,9	99,7	99,9	71,4
	- dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich w komunikacji krajowej	710.000,0	560.000	560.000	560.000	793.780,0	78,9	100,0	100,0	70,5
	- dopłaty do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiast.	176.015,0	150.000	148.180	147.585	196.784,8	83,8	98,4	99,6	75,0
33	Ministerstwo Edukacji Narodowej:	11.043,0	11.600	11.600	11.600	12.346,1	105,0	100,0	100,0	94,0
	- dopłaty do produkcji specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich	11.043,0	11.600	11.600	11.600	12.346,1	105,0	100,0	100,0	94,0
85/27	Wojewoda Katowicki	17.406,0	14.710	16.530	16.439	19.459,9	94,4	111,8	99,4	84,5
	- dopłata do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji między-miastowej	17.406,0	14.700	16.530	16.439	19.459,9	94,4	111,8	99,4	84,5
13	Ministerstwo Gospodarki	-	8.850	2.097	2.083	-	-	23,5	99,4	-
	- dopłata do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych	-	8.850	2.097	2.083	-	-	23,5	99,4	-
85/01-97	Budżety wojewodów	-	54.000	24.000	2.425	-	-	4,5	10,1	-
	- dotacje dla niektórych sprzedawców ciepła		54.000	24.000	2.425	-	-	4,5	10,1	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

a) Dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich w komunikacji kolejowej

W ustawie budżetowej na rok 1998 zaplanowano kwotę 560.000 tys. zł na dotacje przedmiotowe do kolejowych przewozów pasażerskich: aglomeracyjnych, regionalnych (lokalnych), międzyregionalnych (dalekobieżnych), wykonywanych pociągami osobowymi i pospiesznymi w komunikacji krajowej. W porównaniu do wykonania 1997 r. kwota planowanych dotacji zmniejszyła się w ujęciu nominalnym o 21,1%, a w ujęciu realnym o 29,5%.

W ogólnej kwocie dotacji przedmiotowych dotacja ta stanowiła 70,9% (w 1997 r. - 70,3%). Dotacja ta zaplanowana została jako wydatki części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej i przekazana Polskim Kolejom Państwowym w pełnej wysokości (560.000 tys. zł).

Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych[75] ustalono stawkę dotacji w wysokości 3.783,78 zł na 1.000 jednostek przewozu, w tym do przewozów: aglomeracyjnych - 3.780,00 zł, regionalnych (lokalnych) - 5.147,0 zł i międzyregionalnych (dalekobieżnych) - 2.511,1 zł.

Przedsiębiorstwo PKP wykonało w 1998 r. planowany w wysokości 148.000.000 przebieg pociągo-kilometrów dotowanych. Z wypłaconej kwoty dotacji 560.000 tys. zł, wykorzystało 559.998,75 tys. zł, tj. 100,0%. Niewykorzystana kwota w wysokości 1,25 tys. zł została wpłacona w lutym 1999 r. na rachunek dochodów budżetowych właściwego terytorialnie urzędu skarbowego.

b) Dopłaty do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiastowej.

Dotacje do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiastowej zaplanowane zostały w 1998 r. w wydatkach budżetowych części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej i części 85/27 - woj. katowickie w łącznej kwocie 164.710 tys. zł, z tego na dotację do:

- autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiastowej zwykłej w wysokości 150.000 tys. zł (wydatki części 21),
- autobusowych przewozów pasażerskich w międzymiastowej komunikacji zwykłej w aglomeracji katowickiej organizowanej (zlecanej) przez samorządy gmin i związki komunalne w wysokości 14.710 tys. zł (wydatki części 85/27).

[75] Dz. U. Nr 74, poz. 481.

W 1998 r. dotacje do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiastowej w kwocie 164.024 tys. zł - w porównaniu do 1997 r. (193.421 tys. zł) - były niższe w ujęciu nominalnym o 15,2%, a w ujęciu realnym o 24,1%. Udział tych dotacji w ogólnej kwocie dotacji przedmiotowych w 1998 r. wynosił 20,8% (w 1997 r. 19,3%).

W toku realizacji budżetu, decyzją Ministra Finansów z 23 kwietnia 1998 r., dokonano przeniesienia planowanych wydatków w kwocie 1.820 tys. zł z części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej do części 85/27 - budżet województwa katowickiego z przeznaczeniem na dopłaty do autobusowej komunikacji międzymiastowej zwykłej w aglomeracji katowickiej. Plan po zmianach dla części 21 wyniósł 148.180 tys. zł, a dla części 85/27 - 16.530 tys. zł.

W 1998 r. określone przez Ministra Finansów - w rozporządzeniu w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych - warunki dotowania spełniały 173 przedsiębiorstwa PKS i 75 przewoźników spoza PKS, w tym 3 spółdzielnie komunikacyjne. Stawka dotacji w 1998 r. dla przewoźników świadczących usługi przewozu osób w krajowej komunikacji międzymiastowej autobusowej zwykłej została określona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 1998 r. na kwotę 158,27 zł na 1.000 jednostek przewozu.

Art. 19 ust. 4 ustawy - Prawo budżetowe zawierał upoważnienie dla Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do różnicowania stawki dotacji przedmiotowej do pasażerskich przewozów autobusowych dla poszczególnych przedsiębiorstw Państwowej Komunikacji Samochodowej. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych dla przedsiębiorstw Państwowej Komunikacji Samochodowej[76], w którym zróżnicował stawki dotacji w oparciu o udział sprzedaży biletów miesięcznych szkolnych w sprzedaży dotowanej. Wyższą stawkę dotacji w wysokości 170,84 zł/1.000 jednostek przewozu otrzymały 32 przedsiębiorstwa PKS, w których udział

[76] Dz. U. Nr 94, poz. 599.

przekraczał o 20% średni udział tych przewozów we wszystkich PKS, a pozostałe 141 przedsiębiorstw PKS otrzymało stawkę dotacji w wysokości 155,31 zł/1.000 jednostek przewozu przy zachowaniu średniej stawki dotacji dla wszystkich PKS w wysokości 158, 27 zł/1.000 jednostek przewozu.

Z planu po zmianach na 1998 r. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej wynika, że z ogólnej kwoty 148.180 tys. zł, przekazano przewoźnikom kwotę 147.585 tys. zł, tj. 99,6%. Dotacja ta została wykorzystana w kwocie 146.614 tys. zł, w tym przez:

- przedsiębiorstwa PKS 142.301 tys. zł,
- przewoźników spoza PKS 4.313 tys. zł.

Według rocznych rozliczeń dotacji - potwierdzonych w odniesieniu do poszczególnych przewoźników przez właściwe terytorialnie urzędy skarbowe - przewoźnicy ogółem wykonali 926.284.348 wozokilometrów dotowanych, tj. 98,9% przyjętego planu na 1998 r. (936.226.013 wozokilometrów). Zaplanowanego przebiegu dotowanego na 1998 r. nie wykonało 113 przedsiębiorstw PKS i 36 przewoźników spoza PKS. Udokumentowane zwroty dotacji wynoszą 971,1 tys. zł, z tego od PKS - 859,9 tys. zł i od pozostałych przewoźników 111,2 tys. zł.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie wykazały, że zarówno na etapie podejmowania decyzji o podziale dotacji pomiędzy poszczególnych przewoźników, jak i w toku realizacji zadań objętych dotowaniem podejmowane były decyzje dyscyplinujące gospodarowanie środkami budżetowymi.

Wprawdzie zadania nadzoru i kontroli sprawowane przez dysponenta dotacji przedmiotowych sprowadzały się generalnie do analizowania wniosków o dotacje oraz nadsyłanej sprawozdawczości, to podejmowane w jej wyniku działania przyczyniły się, w ocenie NIK, do ograniczenia zjawisk negatywnych, polegających przede wszystkim na pobieraniu przez przewoźników nienależnych kwot dotacji. Odmówiono m.in. przyznania dotacji 8 przewoźnikom oraz zaprzestano dotowania 4 przewoźników, którzy nie spełniali wszystkich warunków dotowania, bądź naruszyli te warunki w ciągu roku budżetowego.

Właściwe zaangażowanie dysponenta dotacji w zakresie dbałości o interesy Skarbu Państwa przejawiało się ponadto w licznych pismach instruktażowo-dyscyplinujących, kierowanych do przewoźników.

Stwierdzono, że nie wszyscy przewoźnicy przestrzegali wskazanych zaleceń oraz warunków uprawniających otrzymanie dotacji. Do 19 marca 1999 r., 8 przewoźników, nie rozliczyło przekazanych im w 1998 r. kwot dotacji, pomimo iż obowiązek taki winni spełnić do dnia 28 lutego 1999 r.[77]

Dopiero w wyniku upomnienia MTiGM grożącego ograniczeniem dotacji w 1999 r. oraz po poinformowaniu właściwego urzędu skarbowego przedsiębiorstwa te rozliczyły pobrane dotacje, z wyjątkiem jednego przedsiębiorstwa, które nie zwróciło dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Właściwy urząd skarbowy przekazał sprawę do Urzędu Kontroli Skarbowej.

Według danych MTiGM przewoźnicy nie wykonali w 1998 r. 9.941.665 jednostek przewozu co stanowiło 1,1% przyznanego limitu. W związku z powyższym zwrócili do budżetu niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 971,1 tys. zł z tego:

- przedsiębiorstwa PKS 859,9 tys. zł,
- pozostali przewoźnicy 111,2 tys. zł.

Wykorzystanie dotacji wyniosło 98,9%.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest wzmożenie nadzoru nad wykorzystaniem dotacji budżetowych przez przewoźników, gdyż na 45 przewoźników, którzy korzystali z dotacji przedmiotowych (1 przewoźnik otrzymał wyłącznie dotacje do zakupu autobusów) tylko u 14 nie stwierdzono nieprawidłowości.

---

[77] § 4 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 maja 1991 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191 ze zm.).

Pozostałych 31 przewoźników wykorzystało część środków budżetowych niezgodnie z warunkami dotowania. W wyniku przeprowadzonych kontroli, 15 przewoźników zostało zobligowanych do zwrotu właściwym urzędom skarbowym kwoty 208,3 tys. zł nienależnie pobranej dotacji.

Nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnie prowadzonej ewidencji przebiegów dotowanych,
- zawyżaniu liczby kursów zgłoszonych do dotowania w stosunku do rozkładu jazdy autobusów,
- nie realizowaniu wszystkich kursów objętych dotowaniem,
- wykazywaniem we wnioskach o dotacje kursów nie uzgodnionych z obszarowym koordynatorem rozkładu jazdy,
- zaliczaniu do kursów objętych dotowaniem przejazdów pospiesznych i okolicznościowych.

W jednym przypadku bezpośrednia kontrola przeprowadzona przez urząd skarbowy u przewoźnika prywatnego ujawniła nieprawidłowości, które uzasadniały odmową dalszego potwierdzania temu przewoźnikowi prawidłowości wykorzystania dotacji. Stanowisko urzędu skarbowego, potwierdziły badania kontrolne NIK.

Minister TiGM, w związku z ustaleniami urzędu skarbowego wstrzymał dotowanie tego przewoźnika, a NIK zobowiązywała go do zwrócenia do budżetu państwa, nienależnie wykorzystaną dotację w wysokości 74,7 tys. zł.

W 1996 r. skontrolowano 34 przewoźników autobusowych, ujawniając o wiele szerszy zakres występowania nieprawidłowości, co dokumentuje m.in. kwota dotacji nienależnie pobranej, a mianowicie 421,7 tys. zł, wobec 208,3 tys. zł w roku 1998.

W 1998 r. dotację na dofinansowanie zakupu taboru autobusowego przez przedsiębiorstwa PKS (dział 50, rozdział 5895, § 74 klasyfikacji budżetowej) zaplanowano w wysokości 21.000 tys. zł. Miała ona stanowić dofinansowanie do zakupu 621 autobusów. Po zmianach dotację do zakupów autobusów określono w wysokości 14.513 tys. zł. i przekazano przedsiębiorstwom PKS na dofinansowanie zakupu 391 autobusów kwotę 14.512,4 tys. zł.

W 1997 r. przedsiębiorstwa PKS otrzymały 19.670,6 tys. zł. dotacji, którą wykorzystano do dofinansowania zakupu 517 autobusów (planowano zakup 766 autobusów przy udziale środków budżetowych w wysokości 22.000 tys. zł).

Dotacje do zakupu autobusów nie były wyodrębnione, zarówno jako zadanie jak również w układzie wykonawczym budżetu części 21[78].

Podobnie jak w latach poprzednich (zakupy autobusów dla PKS dotowane były od 1996 r.) w zakupach autobusów pośredniczyła Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji (PITS)[79].

Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji w 1998 r. została przeprowadzona w 39 przedsiębiorstwach PKS. W 27 przedsiębiorstwach dokonano zakupów autobusów, dofinansowanych z budżetu państwa.

Ustalenia kontroli, nie wykazały nieprawidłowości w 26 przedsiębiorstwach. Na pozytywną ocenę zasługuje przede wszystkim fakt wykorzystywania w 80 - 100% nowozakupionych pojazdów do obsługi tzw. kursów rozkładowych - co świadczy o właściwym ukierunkowaniu środków państwowych na podwyższenie jakości obsługi komunikacji publicznej.

---

[78] Zgodnie z art. 36 ustawy Prawo budżetowe dysponenci części budżetowej ustalają i przedstawiają Ministrowi Finansów układ wykonawczy ich budżetów w granicach kwot wynikających z ustawy budżetowej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej (ust. 1). Układ wykonawczy budżetu, należy opracować w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem dotacji z budżetu (...).

[79] Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji jest organizacją samorządu gospodarczego, działającą na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195 ze zm). Izba zrzesza ponad 150 przedsiębiorstw PKS. Przedsiębiorstwa te dokonują zakupu autobusów przy pomocy Izby. Izba negocjuje z producentami autobusów w imieniu przedsiębiorstw PKS warunki dostaw, ich terminy, ceny, rabaty itp.

W jednym przedsiębiorstwie PKS stwierdzono niezgodne z wytycznymi MTiGM wykorzystywanie przyznanej mu dopłaty do zakupu autobusu.

Powołany wyżej negatywny przykład wykorzystania środków budżetowych, obniża generalnie pozytywną ocenę gospodarowania środkami budżetowymi przez upoważnione do ich wykorzystania przedsiębiorstwa PKS.

Wojewoda Katowicki z ogólnej kwoty 16.530 tys. zł po zmianach, do końca 1998 r. przekazał przewoźnikom kwotę 16.455 tys. zł, tj. 99,5%, na realizację ujętych w planie wozokilometrów dotowanych w ilości 104.444.733. Dotacja ta została wykorzystana w kwocie 16.439 tys. zł, tj. w 99,4%. Dokonano zwrotu dotacji w kwocie 16 tys. zł.

c) dopłaty do produkcji specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano w części 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej dotację w kwocie 11.600 tys. zł na dopłaty do produkcji specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich. W 1998 r. dotacja ta została wykorzystana w kwocie 11.600 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

W porównaniu do 1997 r. (11.043 tys. zł) dotacja ta wzrosła o 557,0 tys. zł, tj. o 5,0% w ujęciu nominalnym, a w ujęciu realnym uległa obniżeniu o 6,0%.

Zasady i tryb udzielania dotacji reguluje zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych i akademickich[80].

Wykorzystanie dotacji przedmiotowych do specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich w 1998 r. w porównaniu do 1997 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

---

[80] M P Nr 30, poz. 209 ze zm.

Podręczniki akademickie				
Lata	Dotacja w tys. zł	Liczba dotowanych tytułów	Nakład ogółem	Średnia dotacja do 1 arkusza w zł
1997	9 839	436	1 020 950	812,6
1998	10 542	383	853 929	919,6
Podręczniki szkolne				
1997	1 192	64	254 000	1 026,0
1998	1 058	53	187 200	1 022,0

Stawki dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych i akademickich określono zarządzeniem nr 219 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych do specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich[81], podając kwotę dotacji do jednego arkusza wydawniczego w wysokości:

- dla podręczników szkolnych - 1.200 zł
- dla podręczników akademickich przy pierwszym wydaniu - 1.100 zł
- dla podręczników akademickich przy wydaniach następnych - 950 zł

W 1998 r. z dotacji skorzystało 5 wydawców podręczników szkolnych, 68 wydawców i oficyn wydawniczych podręczników akademickich szkół wyższych.

d) Dopłaty do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano - nie występującą w latach ubiegłych - dotację w kwocie 8.850 tys. zł na dopłaty do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, wprowadzonych na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw[82]. W 1998 r. dysponentem tych środków był Minister Gospodarki.

W trakcie realizacji budżetu dokonano zmniejszenia środków na dotacje przedmiotowe z tytułu utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw ciekłych w części 13 - Ministerstwo Gospodarki o kwotę 6.753 tys. zł. Plan po zmianach dotacji wyniósł 2.097 tys. zł.

---

[81] Dz.U. Nr 38, poz. 219.

[82] Dz. U. Nr 90, poz. 404 ze zm.

W 1998 r. dotacja ta została wykorzystana w kwocie 2.083 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Z dotacji skorzystało 5 rafinerii. W ramach tej kwoty utworzono 122,0 tys. ton zapasów paliw oraz 90,3 tys. ton ropy naftowej.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie ustalenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych[83] ustalono stawkę dotacji przedmiotowej w wysokości 36,87 zł od jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w skali roku.

e) Art. 24 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalał dotacje dla sprzedawców ciepła-dostarczających ciepło gestorom zasobów mieszkaniowych bądź bezpośrednio indywidualnym odbiorcom do lokali mieszkalnych - których jednostkowe, zweryfikowane koszty wytwarzania i dostarczania ciepła przewyższają maksymalne stawki taryfowe określone w przepisach wydanych na podstawie ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach[84].

Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad weryfikowania kosztów i taryf dla ciepła, jakie mogą stanowić podstawę naliczenia dotacji oraz trybu jej przyznawania[85], w którym określił szczegółowe zasady weryfikowania kosztów i taryf dla ciepła - dostarczanego gestorom zasobów mieszkaniowych bądź indywidualnym odbiorcom w lokalach mieszkalnych, w tym również do domów jednorodzinnych - jakie mogą stanowić podstawę naliczenia dotacji, oraz tryb jej przyznawania sprzedawcom ciepła.

W ustawie budżetowej na 1998 r., w części 83 - Rezerwy celowe, zaplanowano dotacje dla niektórych sprzedawców ciepła dostarczających je gestorom zasobów mieszkaniowych bądź bezpośrednio indywidualnym odbiorcom do lokali mieszkalnych w kwocie 54.000 tys. zł. Decyzją Ministra Finansów, dotacje dla sprzedawców ciepła zostały zmniejszone do kwoty 24.000 tys. zł. Z kwoty dotacji przekazano do budżetów wojewodów środki w wysokości 2.425 tys. zł, tj. 10,1%.

---

[83] Dz. U. Nr 60, poz. 389.

[84] Dz.U. z 1988 r. Dz.U. Nr 27, poz. 195 ze zm.

[85] Dz.U. Nr 44, poz. 267.

2.9. Dotacje podmiotowe i inne dotacje do zadań gospodarczych

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki na dotacje podmiotowe i inne dotacje do zadań gospodarczych w wysokości 1.041.866 tys. zł, tj. o 16,3% niższe niż wykonanie w 1997 r.

W trakcie 1998 r. Minister Finansów i dysponenci środków budżetowych dokonywali zmian w wydatkach przeznaczonych na dotacje podmiotowe i inne. W efekcie tych zmian planowane wydatki budżetowe na dotacje podmiotowe i inne na 1998 r. wyniosły 1.204.970 tys. zł. Wydatki te zostały zrealizowane w kwocie 1.204.792 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach i 96,8% wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym oraz 86,6% w ujęciu realnym.

Realizację wydatków budżetowych na dotacje podmiotowe i inne dotacje do zadań gospodarczych według tytułu dotacji prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wykonanie		5:2	5:3	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dotacje podmiotowe i inne dotacje ogółem z tego:	1.244.418	1.041.866	1.204.970	1.204.792	1.391.259	96,8	115,6	100,0	86,6
1. Dotacje na restrukturyzację przemysłu	828.245	736.446	896.050	895.894	925.978	108,2	121,7	100,0	96,8
2. Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych przemysłu obronnego	190.338	194.370	194.370	194.348	212.798	102,1	100,0	100,0	91,3
3. Dotacje na restrukturyzację zadłużenia z tytułu składek na ubezp. społ.	100.000	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Dotacje do gospodarki komunalnej	61.417	61.850	62.350	62.350	68.664	101,5	100,7	100,0	90,8
5. Pozostałe dotacje	64.418	49.200	52.200	52.200	72.019	81,0	106,1	100,0	72,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W strukturze wykonania wydatków na dotacje podmiotowe i inne największy udział przypadał na dotacje na restrukturyzację przemysłu 74,4% (w 1997 r. - 66,6%).

Realizację wydatków budżetowych 1998 r. na dotacje podmiotowe i inne według dysponentów części budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%		
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wykona-nie		5:2	5:4	5:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dotacja podmiotowa ogółem (§ 52)	937.745	736.646	896.250	896.094	1.048.399	95,6	100,0	85,5
cz. 13 Ministerstwo Gospodarki	818.799	718.000	877.604	877.448	915.199	107,2	99,9	95,9
cz. 17 Ministerstwo Skarbu Państwa	79.081	10.386	10.386	10.386	88.413	13,1	100,0	12,9
cz. 33 Ministerstwo Edukacji Narodowej	500	200	200	200	559	40,0	100,0	35,8
cz. 85/01-97 Budżety wojewodów	39.365	8.060	8.060	8.060	44.010	20,5	100,0	18,3
Dotacje do gospodarki komunalnej (§ 55)	61.417	61.850	62.350	62.350	68.664	101,5	100,0	90,8
cz. 85/01-97 Budżety wojewodów	61.417	61.850	62.350	62.350	68.664	101,5	100,0	90,8
Pozostałe dotacje (§ 53)	245.256	243.370	246.370	246.348	274.196	100,4	100,0	89,8
cz. 13 Ministerstwo Gospodarki	204.608	204.510	204.510	204.488	228.752	99,9	99,9	89,4
cz. 21 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	16.418	15.000	18.000	18.000	18.355	109,6	100,0	98,1
cz. 30 Ministerstwo Obrony Narodowej	16.000	16.000	16.000	16.000	17.888	100,0	100,0	89,4
cz. 85/01-97 Budżety wojewodów	8.230	7.860	7.860	7.860	9.201	95,5	100,0	85,4
Ogółem dotacje (§§ 52, 53, 55)	1.244.418	1.041.866	1.204.970	1.204.792	1.391.259	96,8	100,0	86,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wykonanie dotacji podmiotowych i innych w 1998 r. wyniosło 1.204.792 tys. zł (w 1997 r. - 1.244.418 tys. zł). Najwyższy udział przypadał na dotacje podmiotowe 74,4%. Z ogólnej kwoty wydatków na dotacje podmiotowe i inne w 1998 r. przypadało dla jednostek nadzorowanych przez :

Ministra Gospodarki	1.081.936 tys. zł
Ministra Skarbu Państwa	10.386 tys. zł
Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej	18.000 tys. zł
Ministra Obrony Narodowej	16.000 tys. zł
Ministra Edukacji Narodowej	200 tys. zł
Wojewodów	78.270 tys. zł

2.9.1. Dotacja na restrukturyzację przemysłu

Ustawą budżetową na 1998 r. ustalono dotację na restrukturyzację przemysłu w kwocie 736.446 tys. zł, tj. o 11,1% niższą od wykonania 1997 r. (828.245 tys. zł).

W trakcie roku budżetowego dotacja ta została zwiększona do kwoty 896.050 tys. zł.

Wykonanie wydatków na dotacje do restrukturyzacji przemysłu wyniosło 895.894 tys. zł, co stanowiło 100,0% budżetu po zmianach i 108,2% wykonania w 1997 r.

Dotacje na restrukturyzację przemysłu w kwocie 895.894 tys. zł przeznaczone zostały na następujące cele:

1) na dotacje dla górnictwa wykorzystano środki w łącznej kwocie 868.448 tys. zł, tj. 99,98% budżetu po zmianach (868.604 tys. zł) i 104,9% wykonania 1997 r. (828.245 tys. zł), z tego wydatkowano dla:

   a) kopalń węgla kamiennego 757.875 tys. zł, co w porównaniu do wykonania 1997 r. (692.461 tys. zł) stanowiło wzrost dotacji o 9,4% z przeznaczeniem środków na:

      - likwidację kopalń węgla kamiennego - 217.902 tys. zł
      - restrukturyzację zatrudnienia - 501.974 tys. zł
      - dofinansowanie napraw szkód górniczych - 28.000 tys. zł
      - ekspertyzy, analizy, opiniowanie i weryfikację przebiegu procesów w górnictwie - 9.999 tys. zł

   b) kopalń - zakładów górniczych poza górnictwem węgla kamiennego - 110.573 tys. zł, co w porównaniu do wykonania 1997 r. (117.338 tys. zł) stanowiło wzrost dotacji o 23,2% z przeznaczeniem na :

      - likwidację Kopalni Siarki „Machów” - 60.000 tys. zł
      - likwidację Kopalni Soli „Bochnia” - 13.030 tys. zł (w tym świadczenia socjalne 30 tys. zł)
      - likwidację Kopalni Siarki „Grzybów” - 8.800 tys. zł

- likwidację Kopalni Siarki „Jeziórko” - 9.600 tys. zł
- likwidację kopalni cynku i ołowiu w ZGH Bolesław - 15.747 tys. zł
  (w tym świadczenia socjalne 747 tys. zł)
- likwidację Kopalni Węgla Brunatnego „Sieniawa” - 1. 087 tys. zł
  (w tym świadczenia socjalne 487 tys. zł)
- likwidację Kopalni Barytu „Boguszów” - 2.309 tys. zł
  (w tym świadczenia socjalne 159 tys. zł).

2) na dotacje dla Zakładów Górniczo-Hutniczych „Orzeł Biały” w Bytomiu z przeznaczeniem środków na rekultywację terenów, likwidację szkód górniczych oraz utrzymanie Centralnej Pompowni „Bolko” w wysokości 10.386 tys. zł. Dotacje te zostały wykorzystane w kwocie 10.386 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach i 100,0% wykonania roku 1997,

3) na dotacje dla Agencji Techniki i Technologii w wysokości 9.000 tys. zł z przeznaczeniem środków na finansowe wsparcie wdrażania nowoczesnych technik i technologii, technicznych i ekonomicznych ocen projektów, organizację przetargów oraz konkursów na projekty inwestycyjne, budowę sieci komputerowej Agencji. Dotacja ta w 1998 r. została wykorzystana w kwocie 9.000 tys. zł, tj. w 100,0% , z tego na udzielenie pożyczek dla podmiotów na wsparcie działań mających na celu wdrożenie nowych technik i technologii - 5.900 tys. zł, na dofinansowanie kosztów funkcjonowania Agencji - 2.841 tys. zł, tj. 31,6% kwoty dotacji oraz na zakupy inwestycyjne 259 tys. zł,

4) na dotację dla Zakładów Chemicznych „Tarnowskie Góry” na likwidację zakładów oraz na utylizację odpadów poprodukcyjnych i rekultywację terenów w wysokości 8.060 tys. zł. Dotacja ta została wykorzystana w 100%.

Zasady rozdysponowania dotacji dla górnictwa węgla kamiennego określone zostały w wydanym na podstawie art. 21 ustawy budżetowej na 1998 r., rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych dla

górnictwa oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie warunków uzyskania uprawnień, sposobu obliczania, szczegółowych zasad i trybu wypłacania w 1998 r. osłon socjalnych z tytułu urlopów górniczych, zasiłków socjalnych i jednorazowych wypłat dla zatrudnionych pod ziemią pracowników górnictwa. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt, iż wyżej wymienione rozporządzenia wydane zostały po upływie prawie trzech miesięcy od daty uchwalenia ustawy budżetowej (19 lutego 1998 r.). Konsekwencją opóźnionego wydania tych aktów prawnych było udzielanie przez Ministra Gospodarki zaliczek na poczet dotacji w warunkach braku podstawy prawnej do ich wypłacenia oraz bez spełnienia przez dotowane podmioty niektórych wymogów formalnych, w tym posiadania zatwierdzonych rocznych planów likwidacji kopalń oraz zawarcia z Ministrem Gospodarki umowy o likwidację. Z ustaleń kontroli wynika, iż akceptacji rocznych planów likwidacji kopalń Minister Gospodarki dokonywał w sierpniu 1998 r., natomiast umowy o likwidację podpisane zostały dopiero we wrześniu 1998 r.

Stwierdzono, że w odniesieniu do 6 spośród 10 skontrolowanych kopalń przekazanie pełnej, rocznej kwoty dotacji na fizyczną likwidację nastąpiło w 1998 r. przed datą wydania przepisów wykonawczych do ustawy budżetowej oraz przed zatwierdzeniem przez Ministra Gospodarki rocznego planu likwidacji kopalń i przed zawarciem umowy o likwidację.

Dane dotyczące wykonania planów rzeczowych i finansowych likwidacji 37 podmiotów górnictwa węgla kamiennego zawarte zostały w tabeli na następnej stronie.

Realizacja planów rzeczowych i finansowych likwidacji 37 podmiotów górnictwa węgla kamiennego

Lp.	Wyszczególnienie	Zakres rzeczowy						Zakres finansowy (w tys. zł.)				
		Jednostki miary	Niezweryfikowany plan zadań rzeczowych	Zweryfikowany plan zadań rzeczowych	Wykonanie zadań rzeczowych	% wykonania niezweryfiko-wanego planu zadań rzeczowych 6 : 4	% wykonania zweryfikowa-nego planu zadań rzeczowych 6 : 5	Niezweryfikowany plan kosztów	Zweryfikowany plan kosztów	Poniesione koszty	% wykonania niezweryfiko-wanego planu kosztów 11 : 9	% wykonania zweryfikowa-nego planu kosztów 11 : 10
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
1.	Wyrobiska korytarzowe	m.	297.678	214.169	251.797	84,59	117,57	47.501,5	22.645,6	41.627,9	87,63	183,82
2.	Szyby i szybiki	m.	29.955,9	8.019,9	11.309,7	37,75	141,02	21.492,4	7.170,6	13.435,4	62,51	187,37
3.	Obiekty powierzchniowe oraz demontaż maszyn i urządzeń)	sztuki	453	145/2*	212/17*	46,80	146,21	70.290,3	12.743	25.972,6	36,95	203,82
4.	Usuwanie szkód górniczych	zadania	1.116	179/1*	309/47*	27,69	172,63	95.879,2	11.014,6	28.644,7	29,88	260,06
5.	Rekultywacja terenów pogórniczych	ha	381	79,8	110,2	24.93	153,23	47.597,2	4.482,9	9048	19,01	201,83
6.	Prace zabezpieczające i zapobiegające zagrożeniom związanym z likwidacją	zadania	209	62/5*	95/15*	93,78	140,00	179.906,8	39.364,5	94.739,5	52,66	240,67
7.	Projekty, dokumentacje, ekspertyzy i analizy związane z likwidacją	sztuki	419	140	196/5*	46,78	140,00	20.833,4	4250,2	6832	32,79	160,75
8.	Zabezpieczenie wyrobisk górniczych	zadania	8	8	8	100,00	100,00	44.052,8	31..251	40.114,4	91,06	128,36
9.	Utrzymanie obiektów przeznaczonych do likwidacji	zadania	486	400	473	97,33	118,25	44.373,1	12.180	30.063,2	67,75	246,82
10.	Koszty ogólnozakładowe likwidacji	tys. zł	X	X	X	X	X	59.217,3	25.916,3	45.670,5	77,12	176,22
11.	Przychody z likwidacji	tys. zł	X	X	X	X	X	9.830,4	6.011,6	12.461,3	126,76	207,29
12.	Saldo kosztów i przychodów z likwidacji	tys. zł.	X	X	X	X	X	577.260,8	165.007,1	323.686,9	56,07	196,17
13.	Nakłady niezbędne do poniesienia po likwidacji zakładu górniczego	tys. zł.	X	X	X	X	X	155.057,4	50.190,0	59.643	38,47	118,83
14.	Zobowiązania wynikające z prawomocnych postanowień sądu	tys. zł.	X	X	X	X	X	1.455,9	1.455,9	1454,9	99,93	99,93

Żródło: dane PARGWK SA

* Zrealizowane częściowo i w trakcie realizacji.

Zadania rzeczowe ujęte w tzw. niezweryfikowanym planie obejmują zakres prac przewidywanych do wykonania w 1998 r.. wynikający z zatwierdzanych przez Ministra Gospodarki wieloletnich programów likwidacji kopalń. Powyższy niezweryfikowany plan poddany został korekcie przez PARGWK SA, która dokonała istotnej redukcji zakresu zadań rzeczowych w związku z ustaloną w ustawie budżetowej na 1998 r. wielkością środków dotacji budżetowej. Dotacje przyznane w 1998 r. na fizyczną likwidację kopalni (166.655,8 tys.zł) stanowiły 28,9% kosztów likwidacji zaplanowanych pierwotnie do poniesienia przez likwidowane kopalnie w kwocie łącznej 577.260,8 tys.zł oraz 51,5% faktycznie poniesionych kosztów w wysokości 323.686,9 tys.zł. Kopalnie z własnych środków sfinansowały prace likwidacyjne o wartości 157.031,1 tys.zł (48,5% faktycznie poniesionych kosztów likwidacji).

Zakres finansowania prac likwidacyjnych przez kopalnie ze środków własnych był jednak niewystarczający dla pełnej realizacji zadań rocznych wynikających z wieloletnich programów likwidacji. Przykładowo zlikwidowano wyrobiska korytarzowe długości 251.797 m, co stanowiło 84,6% planu (297.678 m). Poddano rekultywacji 110,2 ha terenów pogórniczych, pomimo iż w programach wieloletnich zakładano rekultywację 381 ha. Zlikwidowano ostatecznie 212 obiektów powierzchniowych spośród planowanych 453.

W 1998 r. w likwidowanych kopalniach przekroczono natomiast o 70,1% planowaną obniżkę zatrudnienia (odeszło z pracy 24.590 osób wobec planowanej liczby 14.456 osób). W skali całego górnictwa węgla kamiennego zatrudnienie zmniejszyło się natomiast o 35,4 tys. osób, tj. o 45,7% więcej niż założono w rządowym programie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego z 30 czerwca 1998 r. (24,3 tys. osób).

Kontrola przeprowadzona w: Ministerstwie Gospodarki, PARGWK S.A., 5 spółkach węglowych i 10 likwidowanych kopalniach wykazała, że w procesie przyznawania i wykorzystywania dotacji dla podmiotów górnictwa węgla kamiennego dopuszczono do naruszenia obowiązujących przepisów, niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków budżetowych oraz nierzetelnego dokumentowania podejmowanych czynności.

I tak PARGWK S.A. poddawała weryfikacji roczne plany likwidacji kopalń, która to czynność była dokumentowana protokołem, przedkładanym następnie do akceptacji Ministrowi Gospodarki. Ustalono, że protokoły weryfikacji, wprowadzające do rocznych planów niekiedy daleko idące zmiany, nie zawierały podziału na miesiące rocznych zakresów rzeczowych zadań likwidacyjnych ani przyporządkowanych im kwot dotacji zaproponowanych w wyniku weryfikacji. W protokołach nie było również danych o przychodach ze sprzedaży węgla i majątku kopalń. Z ustaleń kontroli wynika, że roczne plany likwidacji nie były korygowane po weryfikacji stosownie do wprowadzonych zmian. Powyższa praktyka była sprzeczna z § 4 ust.1 pkt 2 cytowanego rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ..., zgodnie z którym podstawą przyznania dotacji na sfinansowanie kosztów likwidacji kopalń był m.in. zaakceptowany przez Ministra Gospodarki roczny plan likwidacji w podziale na miesiące, obejmujący zakres rzeczowy robót likwidacyjnych i ich harmonogram, preliminarz kosztów i przychodów z likwidacji majątku oraz przychody ze sprzedaży węgla i majątku kopalń. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż Minister Gospodarki przyznawał dotacje na podstawie planów nie spełniających wymogów określonych w rozporządzeniu oraz brak reakcji na przedkładanie przez PARGWK S.A. do akceptacji dokumentów, które w świetle przepisów rozporządzenia nie mogły stanowić podstawy do przyznania dotacji.

Agencja dokonując weryfikacji rocznych planów likwidacji kopalń dysponowała opiniami Zespołu Ekspertów ds. Oceny Projektów Łączenia i Likwidacji Kopalń. Powyższy Zespół powołany został uchwałą Zarządu PARGWK S.A. z dnia

3 grudnia 1996 r. w związku z uchwałami Walnych Zgromadzeń Spółek Węglowych (Minister Skarbu Państwa) z listopada 1996 r., które zobowiązywały kopalnie ubiegające się o dotację na realizację programu łączenia oraz likwidacji (całkowitej lub częściowej) zakładów górniczych do uzyskania pozytywnej opinii Zespołu Ekspertów. Kontrola wykazała, że Zespół podjął w 1998 r. 79 uchwał dotyczących 47 rocznych planów likwidacji zakładów górniczych. W żadnym jednak przypadku zaproponowana przez Zespół kwota dotacji nie została przez Agencję utrzymana w trakcie weryfikacji. Minister Gospodarki każdorazowo akceptował natomiast propozycje Agencji.

W 1998 r. podmioty górnictwa za opinie Zespołu Ekspertów zapłaciły łącznie 489 tys.zł brutto, w tym 106,3 tys.zł (z 10% zyskiem) stanowiło wynagrodzenie PARGWK S.A. za świadczoną obsługę administracyjno-biurową.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli funkcjonowanie Zespołu Ekspertów jako dodatkowego ogniwa w procesie opiniowania wniosków o dotacje było niecelowe.

Stwierdzono, że w stosunku do 5 kopalń PARGWK S.A. wnioskowała a Minister Gospodarki przyznał dotację na likwidację szkód górniczych, pomimo braku planu likwidacji szkód. Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad ... obowiązek sporządzenia tych planów spoczywał na podmiocie ubiegającym się o dotację. Wiceprezes PARGWK S.A. uzasadniał przekazywanie wniosków tym, że wymóg posiadania planu określony został dopiero w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 8 maja 1998 r., gdy finansowanie zadań było już w toku. W ocenie NIK przyznanie dotacji nastąpiło więc bez podstawy prawnej.

Ustalono, że przekazane przez Agencję Ministrowi Gospodarki (w grudniu 1997 r.) opracowanie pn. „Weryfikacja wniosków oraz nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem środków budżetowych przeznaczonych na usuwanie szkód górniczych" sporządzone zostało nierzetelnie. Agencja wykazała bowiem, że wnioski o dotację na 1998 r. złożyło 39 kopalń na ogólną kwotę 103 mln zł, a w wyniku weryfikacji przyjęto wnioski 29 podmiotów na kwotę 28,0 mln zł. Faktycznie zaś

łączna kwota z wniosków przed weryfikacją wynosiła 105 mln zł, natomiast dotację zaproponowano dla 25 podmiotów, a nie 29, jak wykazano w opracowaniu. W załączniku nr 2 do opracowania nierzetelnie przedstawiono też zestawienie zgłoszonych wniosków. Przykładowo w przypadku KWK „Jaworzno" do PARGWK S.A. wpłynęły ostatecznie 2 wnioski obejmujące 10 tematów na kwotę 2.530 tys.zł, a w zestawieniu wymieniono tylko 2 tematy na kwotę 650 tys.zł. KWK „Polska-Wirek" zgłosiła wniosek z 4 tematami na kwotę 7.700 tys.zł, a wykazano tylko 2 tematy na sumę 3.700 tys.zł. Ostateczne zestawienie przedsięwzięć przewidzianych do dotowania sporządzono w formie listy, na której dla każdej kopalni przyporządkowano jedno zadanie. Na liście tej umieszczono 26 pozycji (w tym jedna wprowadzona w Ministerstwie Gospodarki), które podzielono w ten sposób, że 20 zadaniom nadano status zadań kontynuowanych a 6 zadań nowych. Stwierdzono, że w przypadku 5 zadań kwalifikacja nadana przez Agencję nie odpowiadała stanowi faktycznemu. Wynikało to z faktu połączenia przedsięwzięć nowych i kontynuowanych w jedno zadanie. W ocenie NIK tak skonstruowana lista zadań nie mogła stanowić dla Ministra Gospodarki prawidłowej informacji o zakresie prac związanych z likwidacją szkód górniczych.

Kontrola wykazała, że niezgodnie z postanowieniami § 5 i 7 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki, w przypadku 4 kopalń Agencja wnioskowała, a Minister Gospodarki przyznawał zaliczki miesięczne dotacji na pokrycie kosztów likwidacji szkód górniczych, pomimo iż podmioty te nie sporządzały sprawozdań obejmujących rozliczenie dotychczas wykonanych prac. W ocenie NIK nierzetelność PARGWK S.A. polegała na tym, iż jako podmiot, do którego faktycznie miały być kierowane sprawozdania, nie reagowała na ich brak, co doprowadziło w konsekwencji do naruszenia prawa przez Ministra Gospodarki.

W toku kontroli ustalono, że Agencja bezpodstawnie wnioskowała do Ministra Gospodarki o przekazanie w styczniu i lutym 1998 r. dla Zakładu Wydobywczo-Przeróbczego Antracytu w Wałbrzychu dotacji w kwocie 3.000 tys. zł na pokrycie kosztów zaspokojenia roszczeń byłych pracowników. Dotacja została przyznana, lecz

jej udzielenie było sprzeczne z § 2 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki. Powyższy przepis pozwalał bowiem udzielić dotacji na ten cel wyłącznie kopalniom, które zaprzestały wydobycia węgla. W przypadku Zakładów zaprzestanie wydobycia nastąpiło dopiero 26 czerwca 1998 r.

Ze sporządzonego przez Agencję wstępnego rozliczenia kwoty 250 mln zł dotacji z Funduszu Pracy na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, którą dysponowało Ministerstwo Gospodarki, wynika, iż dotowane podmioty wykorzystały niezgodnie z przeznaczeniem łącznie 7.536,5 tys. zł. Kwota ta została wydatkowana na sfinansowanie kosztów, które nie zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 30 października 1998 r. w sprawie przeznaczenia środków z Funduszu Pracy na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego[86]. Na powyższą kwotę wydatkowaną niezgodnie z przeznaczeniem składały się wypłaty:

- miesięcznych zasiłków socjalnych w wysokości 767,3 tys.zł,
- składek na ubezpieczenie społeczne (ZUS, FP, FGŚP) od tych zasiłków w kwocie 318,0 tys.zł,
- odpraw ustawowych związanych z wypłatą zasiłków socjalnych w wysokości 12,2 tys.zł,
- ekwiwalentu za deputat węglowy w łącznej wysokości 5.053,5 tys.zł,
- nagród jubileuszowych w kwocie 1.385,5 tys.zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż PARGWK S.A., przeprowadzając w 1998 r. 81 kontroli sposobu rozliczenia kosztów restrukturyzacji zatrudnienia, w ogóle nie wykazała nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji. Należy podkreślić, że do czasu zakończenia kontroli NIK, PARGWK S.A. nie posiadała jeszcze pełnego, ostatecznego rozliczenia przekazanych podmiotom górnictwa dotacji z powodu niezakończenia procesu weryfikacji rocznych sprawozdań.

---

[86] Dz.U. Nr 136, poz. 883.

Kontrola przeprowadzona w Wałbrzyskich Kopalniach Węgla Kamiennego w Wałbrzychu (WKWK) ujawniła wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem części środków dotacji na fizyczną likwidację zakładu górniczego. WKWK miały w dniu 31 grudnia 1997 r. zaległe zobowiązania z tytułu robót likwidacyjnych, wykonanych w ciągu 1997 r., w kwocie 3.925,8 tys. zł. Część z tych zobowiązań, w wysokości 2.954,3 tys. zł uregulowano bezpośrednio ze środków dotacji otrzymanej w 1998 r. Pozostałą część, tj. 971,6 tys. zł uregulowano ze środków zaciągniętego kredytu bankowego, który został spłacony również dotacją otrzymaną w 1998 r. Także, ze środków dotacji sfinansowano koszty finansowe związane z obsługą kredytu w wysokości 190,9 tys. zł. Łącznie wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem 4.116,7 tys. zł, finansowanie zaległych zobowiązań nie zostało umieszczone w wykazie kosztów przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 8 maja 1998 r. do pokrycia ze środków dotacji.

W toku kontroli ustalono, że Minister Gospodarki nie rozliczał rzetelnie likwidatorów kopalń z obowiązków wynikających z zawartych umów o likwidację w zakresie przestrzegania dopuszczalnego poziomu wzrostu wynagrodzeń. Z analizy sprawozdań z realizacji rocznych planów likwidacji w 1998 r. wynika, iż 7 likwidowanych kopalń węgla kamiennego przekroczyło ustalony przez Komisję Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych maksymalny roczny wskaźnik przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (12,5%). Przekroczenie powyższego wskaźnika wynosiło od 0,16 (KWK „Katowice-Kleofas") do 21,7 punktu procentowego (KWK „Paryż"). Zwraca uwagę fakt, iż 10 kopalń poinformowało Ministra Gospodarki, iż wskaźnik wzrostu wynagrodzeń obliczany jest na poziomie spółki węglowej, aczkolwiek zgodnie z zawartymi umowami z Ministrem Gospodarki, likwidatorzy zobowiązani byli do utrzymania wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na poziomie nie przekraczającym wielkości ustalonej przez Komisję Trójstronną. Również 3 z 8 kopalń górnictwa niewęglowego, korzystających z dotacji budżetowych przekroczyły powyższy wskaźnik odpowiednio o 1, 2,1 i 2,4 punktu procentowego.

Fakty zaniechania informowania Ministra Gospodarki o rzeczywistym wzroście wynagrodzeń oraz bierność Ministra w przypadkach przekraczania poziomu ustalonego przez Komisję Trójstronną wykazywane były w kontrolach wykonania budżetu w części 13 również w latach ubiegłych oraz w przeprowadzonej w 1997 r. kontroli przyznawania i wykorzystywania dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego.

W ocenie NIK deprecjonuje to znaczenie umów podpisywanych przez Ministra Gospodarki z likwidatorami zakładów górniczych dysponującymi środkami publicznymi.

Stwierdzona w toku kontroli wybranych podmiotów górnictwa węgla kamiennego łączna suma nadwyżki przekazanych dotacji na cele osłonowe nad poniesionymi z tego tytułu kosztami wyniosła 2.593,5 tys. zł, w tym:

- w Nadwiślańskiej Spółce Węglowej S.A. - 2.366,8 tys. zł
- w Wałbrzyskich Kopalniach Węgla Kamiennego - 143,6 tys. zł
- Gliwickiej Spółce Węglowej S.A. - 83,1 tys. zł

Wskutek działań podjętych przez Najwyższą Izbę Kontroli odzyskano z powyższej sumy 2.449,9 tys. zł, w tym Nadwiślańska Spółka Węglowa S.A. zwróciła do budżetu kwotę 2.366,8 tys. zł, a Gliwicka Spółka Węglowa SA - 83,1 tys. zł.

W sposób niezgodny z przeznaczeniem wydatkowano 14.653,2 tys. zł, w tym:

- dla Zakładu Wydobywczo-Przeróbczego Antracytu - 3.000,0 tys. zł - nieprawidłowo przyznano dotację,
- Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego - 4.116,7 tys. zł - nieprawidłowo wydatkowały dotację,
- środki z Funduszu Pracy (75 podmiotów łącznie) - 7.536,5 tys. zł.

Nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem środków z dotacji przez wykorzystujące ją podmioty sprawowała w imieniu Ministra Gospodarki Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. (PARGWK S.A.), na podstawie umowy Nr 1/ES/98/6 zawartej w dniu 30 czerwca 1998 r. Wartość umowna usług świadczonych przez PARGWK S.A. określona została na 9.999,1 tys. zł płatnych ze środków dotacji dla górnictwa. Minister Finansów, który opiniował powyższą umowę, zgłosił do jej treści zastrzeżenia. W opinii Ministra Finansów nie należy przekazywać Agencji takich uprawnień, które należą do organów administracji państwowej, tj. przygotowywania odpowiedzi na interpelacje poselskie, wystąpienia związków zawodowych czy przygotowania projektów aktów prawnych, gdyż tego rodzaju działalność jest finansowana ze środków budżetowych przeznaczonych na bezpośrednią działalność organu i jego urzędu. W ocenie Ministra Finansów wykorzystanie na ten cel środków dotacji dla górnictwa jest niezgodne z ich przeznaczeniem.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż pomimo negatywnej opinii Ministra Finansów, w umowie zawartej z PARGWK S.A. umieszczono zadania dotyczące m.in. nadzoru nad wykorzystaniem dotacji dla górnictwa, przygotowywania odpowiedzi Ministra na interpelacje oraz projektów aktów prawnych.

Prawidłowość rozliczeń z tytułu dotacji przeznaczonych dla górnictwa badało również Ministerstwo Finansów[87].

Kontrole przeprowadzono w 21 podmiotach, w tym:

- w 10 kopalniach likwidowanych całkowicie,
- w Rudzkiej Spółce Węglowej S.A. w Rudzie Śl. i zgrupowanych w niej 4 kopalniach węgla kamiennego (3 kopalnie częściowo likwidowane, 1 kopalnia czynna),

[87] Informacja w sprawie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli prawidłowości rozliczeń z tytułu dotacji przeznaczonych dla górnictwa oraz o zastosowanych z tego tytułu sankcjach za 1998 r.

- w Katowickim Holdingu Węglowym S.A. w Katowicach i wchodzących w jego skład 5 kopalniach węgla kamiennego (3 kopalnie częściowo likwidowane i 2 kopalnie czynne).

Ponadto kontrolą objęto Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego.

Nieprawidłowości stwierdzone w kopalniach węgla kamiennego i Spółce Węglowej polegały na:

1) wykorzystaniu dotacji na spłaty zobowiązań z tytułu kosztów likwidacji podlegających dotowaniu z lat ubiegłych bez zgody Ministra Gospodarki na kwotę 9.795,0 tys. zł,

2) zawyżeniu kosztów likwidacji zakładów górniczych oraz nakładów niezbędnych do poniesienia po likwidacji, podlegających dotowaniu na kwotę 8.099,0 tys. zł,

3) sfinansowaniu dotacjami kosztów nie uznanych za podlegające dotowaniu przez Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. w KWK Siemianowicie Sp. z o.o. na kwotę 817,0 tys. zł,

4) nadmiernym pobraniu dotacji na likwidację przez KWK „Pokój" wchodzącą w skład Rudzkiej Spółki Węglowej S.A. z tytułu wykazania w rozliczeniu dotacji przychodów w kwocie niższej niż faktycznie osiągnięte na kwotę 692,6 tys. zł,

5) zawyżaniu kwot podlegających dotowaniu:

   - z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy na kwotę 2.676,4 tys. zł,
   - z tytułu zasiłków socjalnych na kwotę 1,3 tys. zł,
   - z tytułu odpraw pieniężnych ustawowych na kwotę 86,7 tys. zł

6) znacznym opóźnieniu w przekazywaniu dotacji przez Rudzką Spółkę Węglową S.A. do czterech kopalń wchodzących w skład tej Spółki. Opóźnienia te wynosiły od 2 do 114 dni, co znacznie pogłębiało trudności płatnicze kopalń.

Powyżej stwierdzone nieprawidłowości stanowiły naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych dla górnictwa.

Jednocześnie w toku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że zakres rzeczowy określony w planach likwidacji na 1998 r. zatwierdzony został przez Ministra Gospodarki w III kwartale 1998 r. w wersji zweryfikowanej przez PARGWK S.A., która to wersja w większości przypadków ogranicza zakres rzeczowy i finansowy likwidacji w stosunku do planowanego przez kopalnie.

Kontrola przeprowadzona w Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. w Katowicach w zakresie wykonywania przez nią funkcji nadzorczych za okres 3 kwartałów 1998 r. wykazała:

- niedostateczny nadzór ze strony Agencji nad przebiegiem rozliczeń z tytułu dotacji przeznaczonych dla górnictwa,
- dwukrotne obciążenie budżetu państwa z tytułu prac związanych z weryfikacją rocznych planów likwidacji kopalń. W okresie 9 miesięcy 1998 r. zafakturowano na rzecz kopalń ubiegających się o dotację wartość prac wykonanych przez Zespół Ekspertów ds. Oceny Projektów Łączenia i Likwidacji Kopalń w wysokości 346 tys. zł.

  Zespół ten powołany został przez Agencję w 1996 r. w wykonaniu uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Spółek Węglowych. Członkami tego Zespołu są osoby nie zatrudnione w Agencji.

  Z dokumentacji posiadanej przez Agencję wynika, że każdy z „rocznych planów likwidacji" kopalń był dwukrotnie weryfikowany: przez członków wymienionego Zespołu oraz przez pracowników Agencji w ramach zadań i wynagrodzenia umownego określonego przez Ministra Gospodarki.

  Kontrole skarbowe przeprowadzone w kopalniach węgla kamiennego potwierdziły, że kosztami weryfikacji planu likwidacji przez ww. Zespół Ekspertów obciążono koszty likwidacji zakładów górniczych dotowane środkami budżetu państwa.

2.9.2 Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych przemysłu obronnego

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano wydatki na dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych dla potrzeb ochrony państwa w kwocie 194.370 tys. zł

Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych dla potrzeb obrony państwa przeznaczone były dla podmiotów gospodarczych realizujących zadania wynikające z programu Mobilizacji Gospodarki (PMG) na lata 1996 - 2000, nałożone na te podmioty w trybie postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji[88].

W 1998 r. dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych dla potrzeb obrony państwa stanowiły wydatki następujących części budżetowych:

- części 13 - Ministerstwo Gospodarki - 170.488 tys. zł,
- części 30 - Ministerstwo Obrony Narodowej - 16.000 tys. zł,
- części 85 /01-97 Budżety wojewodów - 7.860 tys. zł,

z tego w części:

- 85/17 - województwo elbląskie - 100 tys. zł,
- 85/27 - województwo katowickie - 300 tys. zł,
- 85/29 - województwo kieleckie - 2.800 tys. zł,
- 85/37 - województwo krośnieńskie - 110 tys. zł,
- 85/47 - województwo łódzkie - 3.500 tys. zł,
- 85//57 - województwo pilskie - 330 tys. zł,
- 85/69 - woj. rzeszowskie - 340 tys. zł,
- 85/93 - woj. wrocławskie - 380 tys. zł

[88] Dz. U. Nr 69, poz. 331 ze zm.

W 1998 r. wydatkowano środki w kwocie 194.348 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Wykonanie 1998 r. było o 2,1% wyższe od wykonania roku 1997 (190.338 tys. zł).

2.9.3. Dotacje do gospodarki komunalnej

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano wydatki na dotację do gospodarki komunalnej w łącznej kwocie 61.850 tys. zł, co w porównaniu do wykonania 1997 r. (61.417 tys. zł) stanowiło wzrost wydatków o 0,7%.

Środki te przeznaczone były na dotacje na dofinansowanie kosztów eksploatacyjnych Przedsiębiorstwa Komunikacji Tramwajowej w Katowicach, realizującego przewozy między miastami i wewnątrzmiejskie na terenie aglomeracji katowickiej oraz na częściowe dofinansowanie działalności gospodarczej Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku w Chorzowie.

W trakcie roku 1998 decyzjami Wojewody Katowickiego dotacja do gospodarki komunalnej została zwiększona o kwotę 500 tys. zł.

W planie po zmianach kwota dotacji do gospodarki komunalnej wyniosła 62.350 tys. zł. Wojewoda Katowicki dokonał podziału tej kwoty dla:

- Przedsiębiorstwa Komunikacji Tramwajowej w Katowicach - 51.115 tys. zł
- Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku w Chorzowie - 11.235 tys. zł.

Dotacja ta została wykorzystana w 1998 r. w 100% i stanowiła wydatki części 85/27 - województwo katowickie.

2.9.4. Pozostałe dotacje na finansowanie zadań gospodarczych

W grupie tych wydatków w ustawie budżetowej na 1998 r. przewidziano dotacje dla:

- Kopalni Soli „Wieliczka” w kwocie 34.000 tys. zł z przeznaczeniem na zabezpieczenie i utrzymanie zabytkowej części kopalni,

- na dofinansowanie transportu kombinowanego w kwocie 10.000 tys. zł,
- na częściowe pokrycie kosztów zakupu licencji połowowych na Morzu Ochockim w kwocie 5.000 tys. zł,
- na częściowe sfinansowanie zapasów podręczników szkolnych w kwocie 200 tys. zł

Łączna kwota zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1998 r. pozostałych dotacji wyniosła 49.200 tys. zł. W trakcie roku kwota ta została zwiększona o kwotę 3.000 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów przewozów wykonywanych przez przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe" związanych z powodzią i likwidacją jej skutków.

Plan po zmianach w kwocie 52.200 tys. zł zrealizowano w 1998 r. w kwocie 52.200 tys. zł, tj. w 100,0 %.

Z kwoty wydatkowanych w 1998 r. środków przypadało na:

- dotację dla Kopalni Soli „Wieliczka" - 34.000 tys. zł,
- dopłaty do przewozów realizowanych w systemie transportu kombinowanego (przewożenie koleją kontenerów, naczep i całych zestawów samochodowych) - 10.000 tys. zł,
- dofinansowanie kosztów zakupu licencji połowowych na Morzu Ochockim przez przedsiębiorstwa połowów dalekomorskich „Odra" w Świnoujściu, „Gryf" w Szczecinie i „Dalmor" w Gdyni - 5.000 tys. zł, z tego:

PPD i UR „Odra" w Świnoujściu	1.800 tys. zł,
PPD i UR „Gryf" w Szczecinie	1.335 tys. zł,
PPPH „Dalmor" SA w Gdyni	1.865 tys. zł,

- częściowe sfinansowanie zapasów podręczników szkolnych - 200 tys. zł,
- sfinansowanie kosztów przewozów realizowanych przez przedsiębiorstwo PKP związanych z powodzią i likwidacją jej skutków w kwocie 3.000 tys. zł, z tego na opłacenie:

a) przewozów ładunków (artykułów budowlanych, sprzętu ratowniczego, pasz i artykułów żywnościowych na kwotę 2.830,9 tys. zł,

b) przewozów osób (przewozy kolonijne, ewakuacyjne i przewozy ekip ratunkowych) na kwotę 169,1 tys. zł.

Dotacje na sfinansowanie wymienionych zadań gospodarczych wydatkowano za pośrednictwem następujących resortów:

- Ministra Gospodarki 34.000 tys. zł,
- Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej 18.000 tys. zł,
- Ministra Edukacji Narodowej 200 tys. zł.

2.10. Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych

W ustawie budżetowej na rok 1998 w części 83 - Rezerwy celowe (poz. 19) zaplanowano środki w kwocie 146.240 tys. zł na dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych na sfinansowanie niedoboru dotacji w 1997 r. w niektórych województwach z tytułu wyrównania różnicy pomiędzy kosztami dostawy energii cieplnej na cele bytowe wg cen umownych a opłatami pobieranymi od użytkowników mieszkań za energię cieplną wg cen urzędowych.

W związku z odejściem od ustalenia cen urzędowych za energię cieplną dostarczoną do mieszkań na cele bytowe, od 1998 r. nie planuje się dotacji do spółdzielni mieszkaniowych.

Z rozliczenia dotacji na częściowe pokrycie kosztów utrzymania spółdzielczych zasobów mieszkaniowych za okres 1 stycznia - 31 grudnia 1997 r. przekazanego do Ministerstwa Finansów w dniu 9 grudnia 1998 r. przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wynika, że niedobór dotacji z tytułu dopłat do kosztów centralnego ogrzewania i ciepłej wody wynosił 134.608 tys. zł.

W 1998 r. Minister Finansów na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe - na wniosek Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - 8 decyzjami dokonał przeniesienia planowanych wydatków w części 83 - Rezerwy celowe do 39 budżetów wojewodów w łącznej kwocie 134.614,7 tys. zł.

W trakcie roku Minister Finansów na podstawie art. 43 ust. 1 pkt. 3 i ust. 5 na wnioski wojewodów: Chełmskiego, Lubelskiego, Bialskopodlaskiego i Piotrkowskiego dokonał blokady wydatków i przeniesienia ich do części 83 - Rezerwy celowe na łączną kwotę 195,0 tys. zł.

Zmiany te spowodowały, że w 1998 r. do budżetów wojewodów przeniesiono środki z części 83 - Rezerwy celowe w łącznej kwocie 134.419,7 tys. zł.
Według sprawozdań budżetowych o wykonaniu wydatków w 1998 r. (Rb 28) przedłożonych przez dysponentów części 85/01-97 na dotację dla spółdzielni mieszkaniowych przekazano łączną kwotę 132.402,6 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach.

Szczegółowy wykaz niedoboru dotacji do centralnego ogrzewania i ciepłej wody w podziale na poszczególne województwa oraz rozliczenie środków ujętych w ustawie budżetowej na 1998 r. przedstawiono w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Nr cz. w bud. wojew.	WOJEWÓDZTWO	Niedobór dotacji na 31.12.1997r	Dotacje przek. dec. Min.Fin.	Blokada środków dec. Min.Fin.	Budżet po zmianach	Wykonanie wg Rb 28	Różnica /6 - 7/
1	2	3	4	5	6	7	8
	OGÓŁEM	134.608,0	134.614,7	195,0	134.419,7	132.402,6	2.017,0
01	WARSZAWSKIE	3.017,0	3.017,0		3.017,0	2.972,3	44,7
03	BIALSKOPODLASKIE	442,0	442,0	5,1	436,9	436,9	0,0
05	BIAŁOSTOCKIE	1.773,0	1.773,0		1.773,0	1.772,7	0,3
07	BIELSKIE	358,0	358,3		358,3	358,3	0,0
09	BYDGOSKIE	2.247,0	2.246,9		2.246,9	2.246,9	0,0
11	CHEŁMSKIE	146,0	157,0	10,9	146,1	146,1	0,0
13	CIECHANOWSKIE	1.837,0	1.837,0		1.837,0	1.837,0	0,0
15	CZĘSTOCHOWSKIE	333,0	332,7		332,7	332,7	0,0
19	GDAŃSKIE	7.032,0	7.032,0		7.032,0	6.984,8	47,2
21	GORZOWSKIE	2.289,0	2.289,0		2.289,0	2.282,0	7,0
25	KALISKIE	828,0	827,9		827,9	827,9	0,0
33	KOSZALIŃSKIE	2.593,0	2.593,5		2.593,5	2.593,5	0,0
35	KRAKOWSKIE	635,0	635,4		635,4	635,3	0,1
37	KROŚNIEŃSKIE	3.352,0	3.351,8		3.351,8	3.177,8	174,0
41	LESZCZYŃSKIE	2.513,0	2.512,7		2.512,7	2.513,4	- 0,7
43	LUBELSKIE	173,0	173,0	173,0	0,0	0,0	0,0

1	2	3	4	5	6	7	8
45	ŁOMŻYŃSKIE	220,0	220,0		220,0	220,0	0,0
47	ŁÓDZKIE	708,0	708,1		708,1	708,1	0,0
49	NOWOSĄDECKIE	281,0	281,2		281,2	192,8	88,3
51	OLSZTYŃSKIE	7.137,0	7.136,2		7.136,2	7.087,0	49,2
53	OPOLSKIE	4.624,0	4.624,0		4.624,0	3.468,0	1.156,0
55	OSTROŁĘCKIE	71,0	70,7		70,7	70,7	0,0
57	PILSKIE	1.305,0	1.304,5		1.304,5	1.304,5	0,0
59	PIOTRKOWSKIE	33,0	32,6	6,1	26,5	26,5	0,0
63	POZNAŃSKIE	25.452,0	25.451,8		25.451,8	25.451,8	0,0
65	PRZEMYSKIE	5.012,0	5.011,5		5.011,5	5.011,5	0,0
69	RZESZOWSKIE	442,0	442,0		442,0	169,0	273,0
71	SIEDLECKIE	100,0	99,3		99,3	99,3	0,0
73	SIERADZKIE	67,0	67,2		67,2	66,6	0,6
75	SKIERNIEWICKIE	1.187,0	1.187,0		1.187,0	1.187,0	0,0
77	SŁUPSKIE	4.011,0	4.011,0		4.011,0	3.853,5	157,5
79	SUWALSKIE	5.205,0	5.204,6		5.204,6	5.204,5	0,1
81	SZCZECIŃSKIE	23.453,0	23.452,7		23.452,7	23.488,9	3,8
83	TARNOBRZESKIE	126,0	126,0		126,0	126,0	0,0
87	TORUŃSKIE	15.781,0	15.780,2		15.780,2	15.780,2	0,0
89	WAŁBRZYSKIE	3.276,0	3.275,8		3.275,8	3.260,5	15,3
93	WROCŁAWSKIE	601,0	601,0		601,0	600,5	0,5
95	ZAMOJSKIE	1.631,0	1.631,2		1.631,2	1.631,2	0,0
97	ZIELONOGÓRSKIE	4.317,0	4.317,0		4.317,0	4.317,0	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

2.11. Wydatki na ubezpieczenia społeczne

W ustawie budżetowej na rok 1998 przewidywano wydatki na ubezpieczenia społeczne obejmujące:

- dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- dotację dla Funduszu Alimentacyjnego,
- dotację dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dla Funduszu Emerytalno - Rentowego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji),

- wydatki na zaopatrzenie emerytalno - rentowe tzw. służb mundurowych finansowane z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Sprawiedliwości,
- uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz ich rodzin, w związku z ustawą z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[89] uwzględnione w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości,
- wydatki na renty odszkodowawcze wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dla osób poszkodowanych przez wojska b. ZSRR stacjonujące w Polsce.

W 1998 r. na wydatki w dziale ubezpieczenia społeczne zaplanowano 23.186.340 tys. zł, co stanowiło 109,2% wykonania roku 1997 (21.229.272 tys. zł).

W trakcie roku 1998 dokonano zwiększenia wydatków na ubezpieczenia społeczne do kwoty 25.236.128 tys. zł tj. o 2.049.788 tys. zł.

Zwiększenie to było wynikiem m.in. przeniesienia wydatków zaplanowanych w części 83 - Rezerwy celowe w łącznej kwocie 2.030.673 tys. zł, z tego przeznaczonych na:

- podwyżki wynagrodzeń (zwiększenie w części 30 - Ministerstwo Obrony Narodowej i części 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) o kwotę 673 tys. zł;
- zwiększenie wydatków w części 58 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych z poz. 69 Zobowiązania Skarbu Państwa o kwotę 2.030.000 tys. zł,

a także dokonanych przeniesień między częściami budżetu państwa i między działami w ramach danej części.

Zrealizowane wydatki wyniosły 25.218.722 tys. zł i stanowiły 99,9% planu po zmianach. W stosunku do wykonania roku 1997 wydatki te wzrosły o 18,8% w ujęciu nominalnym, a realnie wzrosły o 6,3%.

---

[89] Dz.U. Nr 124, poz. 782

Realizację wydatków z budżetu państwa 1998 r. na ubezpieczenia społeczne wg poszczególnych tytułów dopłat prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%		
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wykonanie		5 : 2	5 : 4	5 : 6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ubezpieczenia społeczne ogółem	21.229.273	23.186.340	25.236.128	25.218.722	23.734.326	118,8	99,9	106,3
1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	7.000.000	6.792.760	8.792.760	8.792.760	7.826.000	125,6	100,0	112,4
2. Fundusz Alimentacyjny	440.000	528.000	558.000	558.000	491.920	126,8	100,0	113,4
3. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	9.462.916	10.670.730	10.670.730	10.670.730	10.579.540	112,8	100,0	100,9
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	18.786	18.410	18.410	18.410	21.003	98,0	100,0	87,7
- Fundusz Emerytalno Rentowy	9.444.130	10.652.320	10.652.320	10.652.320	10.558.537	112,8	100,0	100,9
4. Wypłata świadczeń emerytalno rentowych przez MON	2.116.816	2.488.559	2.498.676	2.498.676	2.366.600	118,0	100,0	105,6
5. Wypłata świadczeń emerytalno rentowych przez MSWiA	1.909.358	2.248.164	2.248.420	2.248.397	2.134.662	117,8	100,0	105,3
6. Wypłata świadczeń emerytalno rentowych przez Ministra Sprawiedliwości	299.694	359.064	359.580	359.578	335.058	120,0	100,0	107,3
7. Uposażenia sędziów i prokuratorów wypłata świadczeń przez:	-	98.500	107.399	90.054	-	-	83,8	-
-Sąd Najwyższy	-	-	6.720	6.594	-	-	98,1	-
-Naczelny Sąd Administracyjny	-	-	2.614	1.809	-	-	69,2	-
-Trybunał Konstytucyjny	-	-	665	513	-	-	77,1	-
-Ministerstwo Sprawiedliwości	-	98.500	97.400	81.138	-	-	88,3	-
8. Pozostałe renty odszkodowawcze wypłacane przez ZUS osobom poszkodowanym przez żołnierzy b. ZSRR	488	563	563	528	546	108,2	93,8	96,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

2.11.1. Dotacja dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Z budżetu państwa dla Zakładu Ubezpieczeń społecznych w ustawie budżetowej na rok 1998 przewidziano wydatki z przeznaczeniem na:

- dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 6.792.760 tys. zł
- dotację dla Funduszu Alimentacyjnego w kwocie 528.000 tys. zł
- wypłaty rent odszkodowawczych wypłacane przez ZUS osobom poszkodowanym przez żołnierzy b. ZSRR w kwocie 563 tys. zł.

Dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 6.792.760 tys. zł przeznaczona jest na sfinansowanie wypłat świadczeń zleconych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do realizacji (dotacja celowa - 3.158.683 tys. zł) oraz dotację uzupełniającą wynikającą z ustawowo zapisanej gwarancji państwa wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego - 3.634.077 tys. zł. W trakcie roku kwota dotacji do FUS została zwiększona o 2.000.000 tys. zł, z tego dotacje celowe do kwoty 3.177.700 tys. zł (w 1997 r. - 2.586.263 tys. zł), dotacja uzupełniająca do wysokości - 5.615.060 tys. zł (w 1997 r. - 4.413.737 tys. zł).

Realizację wydatków budżetu państwa w części 58 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych w 1998 r, w tym dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%		
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wyko-nanie		5 : 2	5 : 4	5 : 6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki budżetu w części 58 - ZUS ogółem[90]	10.472 536	11.177.983	12.757 983	12.696.431	11.708.295	121,2	99,5	108,4
w tym:								
Dotacja dla FUS z tego:	7.000.000	6.792.760	8.792.760	8.792.760	7.826.000	125,6	100,0	112,4
1) celowa	2.586.263	3.158.683	3.177.700	3.171.495	2.891.442	122,6	99,8	109,7
- refundująca wydatki nie mające charakteru ubezpieczeniowego	2.484.076	2.790.559	2.716.200	2.714.327	2.777.197	109,3	99,9	97,7
- uzupełniająca składki za zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej	102.187	93.944	93.944	86.493	114.245	84,6	92,1	75,7
- uzupełniająca składki za zatrudnione osoby niepełnosprawne	-	274.180	367.556	370.675	-	-	100,8	-
2) uzupełniająca	4.413.737	3.634.077	5.615.060	5.621.265	4.934.558	127,4	100,1	113,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W art. 32 ustawy budżetowej na rok 1998, Minister Finansów upoważniony został do dopłaty Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych kwoty odpowiadającej różnicy między składką na ubezpieczenie społeczne w wysokości powszechnie obowiązującej a składką na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolniczej w charakterze pracowników lub członków spółdzielni.

[90] w tym wydatki w dziale 86 - Opieka Społeczna (3.345.143 tys. zł) na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne (1997 r. - 3.032.048 tys. zł)

Obowiązek tej refundacji wynikał z §52 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy ubezpieczenia społecznego[91], który określał, że w 1998 r. składka na ubezpieczenie społeczne za członków spółdzielni i pracowników zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolniczej jest opłacana w części wynoszącej 38,0% podstawy jej wymiaru przez jednostkę prowadzącą produkcję rolną albo przez osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne lub dział specjalny, jeżeli nie prowadzi ponadto innej działalności gospodarczej, w pozostałej zaś części jest refundowana Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa.

W 1998 r. na refundację składki za zatrudnionych w produkcji rolniczej Minister Finansów przekazał środki w kwocie 86.493 tys. zł tj. 92,1% przyjętych w planie. Zrealizowane w 1998 roku wydatki były o 15,4% niższe od wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym, a realnie niższe o 24,3%.

Wydatki na renty odszkodowawcze wypłacane przez ZUS dla osób poszkodowanych przez żołnierzy wojsk b. ZSRR, które czasowo stacjonowały w Polsce nie obciążają budżetu państwa. Środki na te wydatki pochodzą z odsetek od lokaty kwoty przekazanej w 1993 r. przez Federację Rosyjską umiejscowionej w Narodowym Banku Polskim. Odsetki od tej lokaty w wysokości wypłacanych rent odszkodowawczych stanowią dochody budżetu państwa. W 1998 r. przekazano na dochody kwotę 539,6 tys. zł, wypłacono renty w kwocie 528 tys. zł.

2.11.2. Dotacja dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Ustalone w ustawie budżetowej na rok 1998 dotacje w kwocie 10.670.730 tys. zł, w trakcie wykonania budżetu nie były zwiększone i zrealizowane zostały w pełnej wysokości.

[91] Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.

Dotacja dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego obejmowała:

- dotację dla Funduszu Prewencji i Rehabilitacji w wysokości 18.410 tys. zł (w 1997 r. - 18.786 tys. zł),
- dotację dla Funduszu Emerytalno - Rentowego w kwocie 10.652.320 tys. zł (w 1997 r. - 9.444.130 tys. zł). Wydatki z budżetu państwa na dotację dla Funduszu Emerytalno - Rentowego w 1998 r. były wyższe o 12,8% w porównaniu do wykonania 1997 r. w ujęciu nominalnym, a realnie wyższe o 0,9%.

W art. 33 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalono odpis na fundusz administracyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od funduszu emerytalno - rentowego w wysokości 288.500 tys. zł.

Z rozliczenia dochodów i wydatków Funduszu Administracyjnego KRUS wynika, że odpis od Funduszu Emerytalno-Rentowego w kwocie 288.500 tys. zł stanowił 77,6% wykonanych dochodów Funduszu Administracyjnego (371.539 tys. zł).

Realizację dochodów i wydatków funduszu administracyjnego KRUS prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%		
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wyko-nanie		5 : 2	5 : 4	5 : 6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
- Stan funduszu na początek roku	35.579	12.408	18.284	18.284	39.777	51,4	100,0	46,0
- Dochody[92] w tym odpisy z:	333.489	363.566	367.531	371.539	372.841	111,4	101,1	99,7
a) funduszu emerytalno - rentowego	259.900	288.500	288.500	288.500	290.568	111,0	100,0	99,3
b) funduszu składkowego	12.810	13.094	13.094	13.094	14.322	102,2	100,0	91,4
- Wydatki[93]	350.784	365.069	374.487	376.449	392.177	107,3	100,5	96,0
- Stan środków na koniec roku	18.284	10.905	11.328	13.374	20.442	73,1	118,1	65,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[92] w ujęciu memoriałowym
[93] w ujęciu memoriałowym

2.11.3. Świadczenia emerytalno - rentowe tzw. służb mundurowych

W dziale 95 - Ubezpieczenia społeczne na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalno - rentowego tzw. służb mundurowych zaplanowano wydatki w wysokości 5.095.787 tys. zł, co w stosunku do wykonania 1997 r. stanowiło wzrost o 17,8% (wykonanie 1997 r. - 4.325.868 tys. zł).

Świadczenia emerytalno - rentowe wypłacane z budżetu realizowane są na podstawie następujących przepisów:

- ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin[94]
- ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin[95].

W trakcie roku wydatki zwiększono do kwoty 5.106.676 tys. zł tj. o 0,2%. Zrealizowano wydatki w wysokości 5.106.651 tys. zł tj. 100% planu po zmianach.

Wydatki w dziale 95 przeznaczone są przede wszystkim na wypłatę świadczeń emerytalno - rentowych dla byłych żołnierzy i funkcjonariuszy, stanowią 94,9% wydatków tego działu.

Wypłaty świadczeń emerytalno rentowych przez poszczególnych dysponentów części w 1998 r. wynosiły:

30 - Ministerstwo Obrony Narodowej	-	2.269.755 tys. zł
31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	-	2.216.397 tys. zł
36 - Ministerstwo Sprawiedliwości	-	355.048 tys. zł

Np. wojskowe biura emerytalne w 1998 r. wypłaciły: 1.049.026 emerytur (o 2,8% więcej niż w 1997 r.) na kwotę 1.553.569,5 tys. zł; 171.367 rent inwalidzkich (więcej o 13,6%) na kwotę 253.739,9 tys. zł; 302.537 rent rodzinnych (więcej o 5,2%)

---

[94] Dz.U. z 1994 r., Nr 10, poz. 36 ze zm.

[95] Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

na kwotę 403.836,0 tys. zł; 29.139 rent inwalidy wojennego (więcej o 2,1%) na kwotę 15.350,9 tys. zł; 4.429 rent rolnych (mniej o 2,9%) na kwotę 916,8 tys. zł; 1.484 renty wypadkowe pracownicze (więcej o 0,1%) na kwotę 761,9 tys. zł. Z innych należności wypłacono: 147.710 dodatków kombatanckich na kwotę 15.045,0 tys. zł, przy średniej wysokości tego dodatku 101,9 zł; 222.734 ryczałty energetyczne na kwotę 16.197,0 tys. zł, przy średniej wysokości tego ryczałtu 72,7 zł; 2.744 zasiłki pogrzebowe na kwotę 6.478,0 tys. zł, przy średniej wysokości tego zasiłku 2.360,9 zł oraz pozostałych dodatków na kwotę 3.900,0 zł.

Kwota średniej emerytury wojskowej w 1998 r. wynosiła 1.481,0 zł (1.296,0 zł w 1997 r.) i była wyższa nominalnie o 17,5% oraz realnie o 5,1% od średniej emerytury w 1997 r.

Kwota średniej wojskowej renty inwalidzkiej w 1998 r. wynosiła 1.481,0 zł (1.193,0 zł w 1997 r.) i była odpowiednio wyższa o 41,0% i 26,1%.

Średnia wojskowa renta rodzinna w 1998 r. wynosiła 1.335,0 zł (1.154,0 zł w 1997 r.) i była odpowiednio wyższa o 21,7% i 8,9%.

Pozostałe wydatki realizowane w dziale 95 przeznaczone są na utrzymanie biur emerytalno - rentowych i obejmują m.in. wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pracowników biur emerytalno - rentowych, fundusz świadczeń socjalnych, zakupy towarów i usług.

2.12. Wydatki na usuwanie skutków powodzi

W ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano w części 83 - Rezerwy celowe wydatki na usuwanie skutków powodzi w wysokości 1.626.190 tys. zł, z tego:

- na cele inwestycyjne finansowane z kredytów zagranicznych 752.690 tys. zł (poz. 14 i 15 rezerw), tj. z kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju udzielonego zgodnie z umową kredytu zawartą w dniu 23 grudnia 1997 r. na sfinansowanie naprawy infrastruktury uszkodzonej lub

zniszczonej przez powódź w 1997 r. w regionach położonych w sąsiedztwie rzeki Odry oraz na wprowadzenie rozwiązań ograniczających wystąpienie powodzi w przyszłości w kwocie 376.345 tys. zł, oraz kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego udzielonego na podstawie „Kontraktu Finansowego" zawartego w dniu 1 grudnia 1997 r. w kwocie 376.345 tys. zł na realizację programu odbudowy i rekonstrukcji infrastruktury publicznej uszkodzonej i zniszczonej podczas powodzi w lipcu 1997 r. w województwach południowo-zachodniej Polski;

- na likwidację skutków powodzi (poz. 16 rezerw) - 862.000 tys. zł;
- rezerwa powodziowa (poz. 17 rezerw) - 11.500 tys. zł.

W 1998 r. Minister Finansów rozdysponował środki z rezerw celowych, z przeznaczeniem na „pomoc i usuwanie skutków powodzi" w łącznej kwocie 1.300.828 tys. zł, tj. 80,0% wydatków zaplanowanych w wymienionych pozycjach rezerw celowych, z tego:

a) wydatki planowane w poz. 14 rezerw (kredyt MBOiR) przeniesiono do 7 województw - położonych zgodnie z umową kredytową w sąsiedztwie rzeki Odry - tj. województwa jeleniogórskiego, katowickiego, legnickiego, opolskiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego i zielonogórskiego w łącznej kwocie 53.013 tys. zł, tj. 14,1% planowanych wydatków. Środki przeznaczono dla gmin wymienionych w „wykazie gmin, na obszarze których wystąpiła powódź" stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie ustalenia wykazu gmin, na obszarze których wystąpiła powódź oraz zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji celowych dla tych gmin na finansowanie bieżących zadań własnych[96].

[96] Dz.U. Nr 82, poz. 528 ze zm.

Minister Finansów przeniósł środki do budżetów wojewodów, z przeznaczeniem dla 112 gmin, z tego dla:

- 9 gmin (na 29 wymienionych w wykazie) w województwie jeleniogórskim w łącznej kwocie 2.069 tys. zł, w tym gm. Wleń - 532 tys. zł, gm. Karpacz - 494 tys. zł;
- 34 gmin (na 49 wymienionych w wykazie) w województwie katowickim - 7.572 tys. zł, w tym gm. Bojszowy - 1.213 tys. zł, gm. Rydułtowy - 970 tys. zł, gm. Pilica - 726 tys. zł, gm. Racibórz - 640 tys. zł;
- 6 gmin w województwie legnickim (z 27 wymienionych) w kwocie 684 tys. zł, w tym gm. Legnica - 225 tys. zł, gm. Ścinawa - 198 tys. zł;
- 11 gmin województwa opolskiego (z 49 wymienionych w wykazie) - 9.464 tys. zł, w tym gm. Opole - 4.592 tys. zł, gm. Nysa - 1.036 tys. zł, gm. Głuchołazy - 830 tys. zł, gm. Kędzierzyn-Koźle - 722 tys. zł;
- 25 gmin (z 41 wymienionych w wykazie) w województwie wałbrzyskim na łączną kwotę 7.292 tys. zł, w tym gm. Dzierżoniów - 1.670 tys. zł, gm. Kamieniec Ząbkowicki - 1.182 tys. zł, gm. Mieroszów - 640 tys. zł;
- 12 gmin województwa wrocławskiego (z 29 wymienionych) w kwocie łącznej - 20.186 tys. zł, w tym gm. Wrocław - 17.726 tys. zł, gm. Oława - 920 tys. zł;
- 15 gmin (z 22 wymienionych w wykazie) w województwie zielonogórskim - 5.745 tys. zł, w tym gm. Trzebiechów - 1.570 tys. zł, gm. Cybinka - 958 tys. zł, gm. Otyń - 622 tys. zł.

b) wydatki planowane w poz. 15 rezerw (kredyt EBI) w kwocie 374.519 tys. zł, tj. 99,5% planowanych wydatków Minister Finansów przeniósł do 28 budżetów wojewodów w łącznej kwocie 241.613 tys. zł, przeznaczając środki na likwidację skutków powodzi w urządzeniach melioracji wodnych podstawowych (dz. 40 - Rolnictwo) oraz do budżetów części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w kwocie 70.425 tys. zł na usuwanie skutków powodzi w zakresie

odbudowy dróg i mostów i części 28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w wysokości 62.481 tys. zł na usuwanie skutków powodzi w zakresie: odbudowy infrastruktury technicznej Lasów Państwowych, naprawy i modernizacji uszkodzonych obiektów hydrotechnicznych oraz budowy infrastruktury przeciwpowodziowej.

Największe kwoty dotacji na likwidację skutków powodzi w urządzeniach melioracji wodnych otrzymały województwa: katowickie (24.054 tys. zł), opolskie (23.500 tys. zł), wrocławskie (21.461 tys. zł), bielskie (19.813 tys. zł), leszczyńskie (16.500 tys. zł),

c) wydatki planowane w poz. 16 rezerw (862.000 tys. zł) na likwidację skutków powodzi zostały w 1998 r. decyzjami Ministra Finansów, przeniesione do 14 części budżetu państwa w łącznej kwocie 495.864 tys. zł oraz do 31 budżetów wojewodów w kwocie 366.133 tys. zł.

Środki te przeznaczono głównie na zwiększenie planu wydatków w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

- rolnictwo na pokrycie skutków finansowych wynikających z podwyższonych stawek dotacji do zadań z zakresu postępu biologicznego produkcji roślinnej i zwierzęcej, dopłat do kredytów rolnych;
- transport na sfinansowanie robót przygotowawczych oraz podatku od towarów i usług za roboty drogowo - mostowe, remont i odbudowę dróg wojewódzkich zamiejskich;
- różne usługi materialne na sfinansowanie remontów i modernizacji zniszczonych przez powódź siedzib okręgowych dyrekcji gospodarki wodnej, uzupełnienie wyposażenia magazynów Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego, usuwania strat i zniszczeń w sieci obserwacyjno - pomiarowej Służby Hydrologiczno - Meteorologicznej;
- gospodarka komunalna na remont i odbudowę dróg miejskich;

- oświata i wychowanie na sfinansowanie kosztów remontu szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Kuratoria Oświaty oraz Ministerstwo Kultury i Sztuki (szkoły artystyczne);
- szkolnictwo wyższe na prace remontowe w szkołach wyższych, w tym remont budynku w Państwowej Wyższej Szkole Teatralnej w Krakowie i zakup wyposażenia i aparatury naukowej dla Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu;
- kultura i sztuka na renowację i konserwację księgozbiorów oraz na remonty w instytucjach kultury i obiektach zabytkowych;
- ochrona zdrowia na remonty szpitali i obiektów służby zdrowia oraz remont obiektów zbiorników wód mineralnych i kotłowni w Przedsiębiorstwie Państwowym „Uzdrowiska Szczawno - Jedlina".

Środki te przeznaczono na:

1) dotacje na dofinansowanie własnych zadań gmin, które przekazano stosownie do wniosków dysponentów części budżetowych do gmin ujętych w załącznikach do rozporządzeń Rady Ministrów z dnia:
   - 22 lipca 1997 r. w sprawie ustalania wykazu gmin, na obszarze których wystąpiła powódź, oraz zasad i sposobu rozliczania dotacji celowych dla tych gmin na finansowanie bieżących zadań własnych;
   - 31 lipca 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu gmin, na których obszarze wystąpiła powódź w 1998 r[97];
2) dotacje na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom, z przeznaczeniem m.in. na jednorazowe zapomogi pieniężne, pomoc w postaci rzeczowej lub pieniężnej dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych z gospodarstw domowych, które wskutek powodzi poniosły w 1997 r. straty w wyniku zalania mieszkań;

[97] Dz.U. Nr 100, poz. 640

3) pozostałe wydatki dysponentów części budżetowych przeznaczone na usuwanie skutków powodzi.

d) rezerwa powodziowa (poz. 17 rezerw celowych) została zaplanowana i rozdysponowana w 1998 r. w kwocie 11.500 tys. zł, z przeznaczeniem na wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi oraz zabezpieczeniem przeciwpowodziowym, zgodnie z propozycjami Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa do:

- 20 budżetów wojewodów w kwocie 11.300 tys. zł, w tym do województwa wałbrzyskiego 4.900 tys. zł z przeznaczeniem na usuwanie skutków powodzi, która wystąpiła w lipcu 1998 r. na terenie niektórych gmin województwa wałbrzyskiego np. dla gm. Szczytne (2.000 tys. zł), gm. Duszniki Zdrój (750 tys. zł), gm. Nowa Ruda (350 tys. zł) oraz dla 19 województw na sfinansowanie części wydatków związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym, przekazując kwoty od 70 tys. zł (woj. wrocławskie) do 600 tys. zł (woj. woj. przemyskie i rzeszowskie).
- Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - 200 tys. zł na zakup wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego oraz zabezpieczenie przeciwpowodziowe w Okręgowych Dyrekcjach Gospodarki Wodnej w Gdańsku i Gliwicach.

Wydatki na pomoc i usuwanie skutków powodzi oraz na „akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi" zostały zwiększone do kwoty 1.750.297 tys. zł i zrealizowane w 99,8% (1.746.289 tys. zł). W 1997 r. na ten cel wydatkowano środki w kwocie 1.102.867 tys. zł.

Realizację wydatków na pomoc i usuwanie skutków powodzi oraz akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi w układzie działowym klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Dział	Wyszczególnienie	Ogółem			w tym					
					Rozdział „78”			Rozdział „80”		
		Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%
	Ogółem	1.750.297	1.746.289	99,8	1.572.81	1.570.305	99,8	177.416	175.984	99,2
01	Przemysł	10.000	10.000	100,0	10.000	10.000	100,0	-	-	-
40	Rolnictwo	369.080	368.978	100,0	366.318	366.216	100,0	2 762	2.762	100,0
45	Leśnictwo	39.459	39.459	100,0	39.459	39.459	100,0	-	-	-
50	Transport	483.064	482.665	99,9	380.638	380.364	99,9	102.426	102.301	99,9
59	Łączność	415	415	100,0	-	-	-	415	415	100,0
61	Handel wewnętrzny	70.000	70.000	100,0	70.000	70.000	100,0	-	-	-
66	Różne usługi materialne	208.084	208.084	100,0	207.984	207.984	100,0	100	100	100,0
70	Gospodarka komunalna	235.797	234.794	99,6	178.699	178.404	99,8	57.098	56.390	98,8
74	Gospodarka mieszkaniowa, niematerialne usługi komunalne	72.444	71.833	99,2	60.026	60.015	100,0	12.418	11.818	95,2
79	Oświata i wychowanie	53.774	53.771	100,0	53.270	53.266	100,0	504	505	100,2
81	Szkolnictwo wyższe	23.142	23.142	100,0	23.142	23.142	100,0	-	-	-
83	Kultura i sztuka	28.544	28.514	99,9	28.491	28.461	99,9	53	53	100,0
85	Ochrona zdrowia	33.013	33.013	100,0	31.655	31.655	100,0	1.358	1.358	100,0
86	Opieka społeczna	41.721	40.195	96,3	41.715	40.189	96,3	6	6	100,0
87	Kultura fizyczna i sport	6.797	6.797	100,0	6.755	6.755	100,0	42	42	100,0
88	Turystyka i wypoczynek	585	585	100,0	585	585	100,0	-	-	-
89	Różna działalność	32.147	31.819	99,0	32.147	31.819	99,0	-	-	-
91	Administracja państwowa i samorządowa	4.414	4.408	99,9	4.180	4.174	99,9	234	234	100,0
92	Wymiar sprawiedliwości i prokuratura	18.800	18.800	100,0	18.800	18.800	100,0	-	-	-
93	Bezpieczeństwo publiczne	15.517	15.517	100,0	15.517	15.517	100,0	-	-	-
96	Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	3.000	3.000	100,0	3.000	3.000	100,0	-	-	-
97	Różne rozliczenia	500	500	100,0	500	500	100,0	-	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z powyższej tabeli wynika, że największe wydatki związane z „pomocą i usuwaniem skutków powodzi” zrealizowano w działach:

50 - Transport 380.364 tys. zł;
(w 1997 r. - 101.932 tys. zł)
40 - Rolnictwo 366.216 tys. zł;
(w 1997 r. - 151.973 tys. zł)
66 - Różne usługi materialne 207.984 tys. zł;
(w 1997 r. - 26.986 tys. zł)
70 - Gospodarka komunalna 178.404 tys. zł;
(w 1997 r. - 1.905 tys. zł)
61 - Handel wewnętrzny 70.000 tys. zł.
(w 1997 r. - nie wystąpiły wydatki)

W 1998 r. na „akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi" w ramach środków zaplanowanych w budżetach dysponentów przeznaczono środki budżetowe w kwocie 175.984 tys. zł (w 1997 r. - 296.604 tys. zł). Środki te przeznaczone zostały na sfinansowanie wydatków głównie w dziale:

50 - Transport 102.301 tys. zł;
70 - Gospodarka komunalna 56.390 tys. zł;
74 - Gospodarka mieszkaniowa, niematerialne usługi komunalne 11.818 tys. zł.

Realizację wydatków budżetowych 1998 r. z przeznaczeniem środków na usuwanie skutków powodzi i akcję przeciwpowodziową wg części budżetu państwa prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Część	Wyszczególnienie	Plan		Wykonanie	% 5 : 3
		Ogółem	w tym rezerwy celowe		
1	2	3	4	5	6
	Ogółem wydatki	1.750.297	1.300.828	1.746.289	99,8
	Budżety resortów ogółem z tego:	670.275	628.770	670.154	
13	Ministerstwo Gospodarki	27.815	27.815	27.815	100,0
19	Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	113.591	112.400	113.501	99,9
21	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	189.962	150.193	189.962	100,0
22	Ministerstwo Łączności	415	-	415	100,0
28	Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	246.393	246.393	246.393	100,0
31	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	7.966	7.966	7.966	100,0
33	Ministerstwo Edukacji Narodowej	20.550	20.550	20.550	100,0
34	Ministerstwo Kultury i Sztuki	27.554	27.454	27.524	99,9
35	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	4.926	4.926	4.926	100,0
36	Ministerstwo Sprawiedliwości	18.800	18.800	18.800	100,0
39	Komenda Główna Policji	10.551	10.551	10.550	100,0
45	Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	1.032	1.032	1.032	100,0
46	Krajowy Urząd Pracy	140	140	140	100,0
59	Główny Urząd Miar	580	580	580	100,0
	Budżety wojewodów ogółem, w tym:	1.080.022	672.058	1.076.135	99,6
85/07	województwo bielskie	91.760	66.297	91.403	99,6
85/23	województwo jeleniogórskie	30.310	11.121	30.301	100,0
85/27	województwo katowickie	97.271	54.018	97.241	100,0
85/29	województwo kieleckie	24.629	18.120	24.629	100,0
85/35	województwo krakowskie	26.038	22.537	26.037	100,0
85/39	województwo legnickie	21.177	13.415	20.595	97,3
85/41	województwo leszczyńskie	21.918	21.034	21.917	100,0
84/49	województwo nowosądeckie	124.387	66.905	124.310	99,9
85/53	województwo opolskie	112.278	75.511	111.566	99,4
85/69	województwo rzeszowskie	30.090	21.101	29.931	99,5
85/83	województwo tarnobrzeskie	37.094	28.723	36.294	97,8
85/85	województwo tarnowskie	59.813	45.234	59.481	99,4
85/89	województwo wałbrzyskie	110.403	40.360	110.312	99,2
85/93	województwo wrocławskie	138.964	72.109	138.958	100,0
85/97	województwo zielonogórskie	26.547	19.376	25.947	97,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W ogólnej kwocie poniesionych wydatków na akcję przeciwpowodziową i pomoc w usuwaniu skutków powodzi jaka miała miejsce w lipcu 1997 r. i 1998 r. wydatkowano środki w kwocie 1 746 289 tys. zł, w tym w budżetach wojewodów kwotę 1 076 135 tys. zł, tj. 61,6% ogólnej kwoty wydatkowanej na ten cel w 1998 r.

Największe kwoty wydatkowano w następujących częściach budżetu państwa:

85/01-97 Budżety wojewodów 1.076.135 tys. zł;
(w 1997 r. - 572.417 tys. zł)

28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 246.393 tys. zł;
(w 1997 r. - 51.792 tys. zł)

21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej 189.962 tys. zł;
(w 1997 r. - 91.696 tys. zł)

19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej 113.501 tys. zł.
(w 1997 r. - 36.209 tys. zł)

Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 1 października 1998 r. do 25 stycznia 1999 r. przeprowadziła kontrolę „Usuwanie skutków powodzi z lipca 1997 r. przez administrację publiczną", której celem była ocena działań związanych z usuwaniem skutków powodzi podejmowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej w okresie od 18 lipca 1997 r. do 30 września 1998 r.

Najwyższa Izba Kontroli ogólnie pozytywnie ocenia działania związane z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., podejmowane przez organy administracji samorządowej objęte kontrolą. W szczególności ocena dotyczy:

- efektów działań podejmowanych przez organy samorządowe w celu usunięcia skutków powodzi (stopień likwidacji szkód),
- legalności, gospodarności, rzetelności i celowości wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi,
- zasad i zakresu pomocy udzielonej przez urzędy gmin poszkodowanym w wyniku powodzi mieszkańcom.

Spośród 48 jednostek samorządowych w 32 żadnych nieprawidłowości nie stwierdzono, a w pozostałych 27 ocenionych pozytywnie, nieprawidłowości były nieliczne.

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli jednostek samorządowych dotyczyły:

- zawyżania szacunków przy określaniu rozmiarów strat (ujęcie rzeczowe i finansowe) spowodowanych powodzią (w 14 skontrolowanych gminach),
- opóźnień w realizacji harmonogramów, planów usuwania skutków powodzi w zakresie remontów i odbudowy infrastruktury technicznej oraz budynków (w 12 gminach),
- nieprzestrzegania dyscypliny budżetowej (w 5 gminach), a w szczególności:
  - wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi na inne cele (w 14 jednostkach),
  - nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych,
  - przydzielania mieszkań wybudowanych za środki z dotacji budżetowej z przeznaczeniem dla powodzian osobom nie dotkniętym skutkami powodzi,
- nieprzestrzegania przepisów prawa budowlanego (w 5 gminach),
- przypadków nieprzydzielenia zapomóg (finansowych, rzeczowych) ze środków budżetowych osobom uprawnionym (w 4 gminach).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sprawność działania kontrolowanych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej w zakresie przygotowania projektów i wydawania stosownych uregulowań prawnych umożliwiających likwidację (szeroko rozumianych) skutków powodzi. Stwierdzono jednak, że w ministerstwach nie opracowano i nie przekazano podległym jednostkom metodologii szacowania szkód spowodowanych powodzią. Szacunki strat dokonywane więc były według wartości ewidencyjnej lub odtworzeniowej zniszczonych lub

uszkodzonych środków trwałych. Wystąpiły również istotne rozbieżności odnośnie zakwalifikowania, które ze szkód powstały w wyniku powodzi, a które z innych zdarzeń losowych. Wykazywane straty były zawyżane lub niższe od faktycznie poniesionych, a przedstawione dane nie były weryfikowane. W ocenie NIK brak było ścisłego związku pomiędzy wysokością szkód wywołanych powodzią, a wielkością środków finansowych przeznaczonych na ich usuwanie; w wielu przypadkach wysokość środków przekazywanych podległym jednostkom w większym stopniu zależała od możliwości finansowych resortu niż od wysokości strat. Na przykład:

Ministerstwo Sprawiedliwości w okresie do 30 września 1998 r. przekazało jednostkom sądownictwa, prokuratur, zakładom dla nieletnich i Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej - kwotę 38.337 tys. zł na usuwanie skutków powodzi z lipca 1997 r. W 1997 r. - 10 mln zł (tj. 51,5%), a w 1998 r. - 15 mln zł (tj. 79,2%) pochodziło z rezerwy celowej budżetu państwa (rozdział 9278), natomiast pozostałe środki wydzielone zostały z własnego budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości.

Ostateczny szacunek strat spowodowanych powodzią w jednostkach resortu sprawiedliwości sporządzony przez Ministerstwo, wyniósł 55.637,4 tys. zł (30.252,9 tys. zł więziennictwo i 25.384,5 tys. zł sądownictwo, prokuratury, zakłady dla nieletnich).

W ocenie NIK zarówno szacunek strat w jednostkach resortu sprawiedliwości, spowodowanych powodzią, jak i wysokość nakładów niezbędnych do likwidacji szkód zostały zawyżone, przez uwzględnienie jako skutków powodzi szkód w obiektach, które nie zostały zalane przez wezbrane wody, a powstały w wyniku innych zdarzeń losowych takich jak ulewne deszcze i silne wiatry. W Ministerstwie przyjęto jednak, że za powódź uznane być może również zalanie w wyniku deszczu górnych kondygnacji budynków.

Istotne zastrzeżenia NIK wzbudził brak kontroli ze strony dysponentów środków budżetowych nad prawidłowością wydatkowania przez podległe jednostki przekazywanych im środków na usuwanie skutków powodzi. Działania takie

podejmowane były sporadycznie. W przypadkach przeprowadzenia takich kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości. Np. w województwie wrocławskim stwierdzono przypadki niegospodarności polegające na braku zagospodarowania urządzeń do osuszania mieszkań i budynków użyteczności publicznej zalanych przez powódź 1997 r., zakupionych w 1998 r. za 3.800 tys. zł ze środków przekazanych do budżetu województwa z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83 poz. 16). Pomimo, że w województwie do osuszenia przeznaczono 7.820 mieszkań oraz 61 obiektów użyteczności publicznej o łącznej kubaturze 5.087.741 m^3, to z 2.081 szt. urządzeń do osuszania domów mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej aż 1.482 szt. do końca marca 1999 r. nie zostało zagospodarowanych. Większość z tych urządzeń zarówno w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie jak i w gminach (którym przekazano 1.249 urządzeń), pozostawiona była w magazynach w oryginalnych opakowaniach fabrycznych. Na przykład w magazynie Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w fabrycznych opakowaniach znajdowało się 600 szt. osuszaczy; w magazynie Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kiełczowie 212 szt. (spośród 244 przekazanych temu Zarządowi osuszaczy); w magazynie Zakładu Gospodarki Komunalnej Wrocław-Krzyki 124 szt. (ze 150 przekazanych do zagospodarowania), a w Zakładzie Gospodarki Komunalnej Wrocław-Śródmieście - 30 szt. osuszaczy spośród 46 przekazanych.

Kontrole przeprowadzone przez Wydział Nadzoru Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej wykazały, że na ogólną kwotę przekazaną ze środków rezerw celowych jednostkom objętym kontrolą (6.707 tys. zł) na cele niezgodne z przeznaczeniem jednostki te wydatkowały, w okresach objętych kontrolą, kwotę 1.383 tys. zł, tj. 20,6%. Pomimo posiadania takiej wiedzy MZiOS jedynie w odniesieniu do dwóch jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości, podjęło działania windykacyjne. W stosunku do pozostałych - nie podjęto działań w zakresie wyegzekwowania zwrotu tych środków.

Według danych na dzień 30.09.1998 r. dotyczących likwidacji skutków powodzi na obszarze 19 skontrolowanych województw stwierdzono, iż uszkodzeniu bądź zniszczeniu uległo:

- 23.867 obiektów mieszkaniowych, z czego wyremontowano lub odbudowano 60,5% obiektów, zaś 18,6% było w trakcie odbudowy lub remontu,
- 461 obiektów oświatowych, z czego wyremontowano lub odbudowano 58,4% obiektów, zaś 34,1% było w trakcie odbudowy lub remontu,
- 175 obiektów służby zdrowia, z czego wyremontowano lub odbudowano 57,1% obiektów, zaś 32,6% było w trakcie odbudowy lub remontu,
- 194 obiektów kultury, z czego wyremontowano lub odbudowano 44,8% obiektów, zaś 44,8% było w trakcie odbudowy lub remontu,
- 225 obiektów sportowych, z czego wyremontowano lub odbudowano 65,3% obiektów, zaś 29,8% było w trakcie odbudowy i remontu.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kontrolę stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r.[98].

Przebieg powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r. wykazał, że pilnego uregulowania wymaga sprawa ustalenia centrum kierowania akcją przeciwpowodziową zarówno w skali kraju, jak i województwa.

Kontrola pokazała, że Zespół Reagowania Kryzysowego MSWiA był faktycznym ośrodkiem sterującym akcją przeciwpowodziową. W jego pracach brali również udział przedstawiciele służb gospodarki wodnej i osłony hydrologiczno-meteorologicznej kraju, a także Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego. Działania Zespołu Reagowania Kryzysowego MSWiA ocenia się pozytywnie.

---

[98] Informacja o wynikach kontroli doraźnej stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r. NIK, wrzesień 1998 r.

Przewodniczący Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego nie koordynował działań ratowniczych wojewódzkich komitetów przeciwpowodziowych.

Działania organizacyjno-koordynacyjne w czasie trwania powodzi prowadziły prawidłowo Wojewódzkie Komitety Przeciwpowodziowe w Lublinie i Rzeszowie oraz Wojewódzki Zespół ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa w Krośnie.

Gminne komitety przeciwpowodziowe skuteczniej reagowały na zagrożenia, wykorzystując dostępne siły i środki.

Na wszystkich szczeblach działań przeciwpowodziowych pozytywnie ocenić należy jednostki straży pożarnej, wojska, obrony cywilnej i policji.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju nie poprawił się. Brak jest nadal wieloletnich programów zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju i województw, a tempo usuwania szkód jest zbyt wolne.

2.13. Wydatki na modernizację sił zbrojnych

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy budżetowej na 1998 r., środki budżetowe w kwocie 1.342.555,0 tys. zł przeznaczone w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej na realizację programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP nie mogły być wykorzystane na inne cele. Kontrola wykazała, że na realizację ww. programów w 1998 r. przeznaczono 1.404.052,0 tys. zł.

Realizację wydatków w zakresie programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, na podstawie „Sprawozdania z realizacji dostaw UiSW w 1998 r." oraz „Sprawozdania z realizacji planów prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych w 1998 r." prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Numer i nazwa programu	1998 r.			4:2 %	4:3 %
	Plan wg zał.nr 13 do ustawy	Plan po zmianach	Wykonanie		
1	2	3	4	5	6
Wojska Lądowe	788.310	835.952	683.638	86,7	81,8
1. Sprzęt rozpoznania i walki radioelektronicznej	95.184	95.184	83.469	87,7	87,7
2. Sprzęt łączności i dowodzenia	125.200	123.560	91.537	73,1	74,1
3. Indywidualne wyposażenie	45.140	45.510	41.463	91.9	91.1
4. Sprzęt i środki bojowe obrony przeciwlotniczej	71.060	71.060	71.042	100,0	100,0
5. Sprzęt i środki obrony przeciwpancernej	0	0	0	0	0
6. Śmigłowce wielozadaniowe i uderzeniowe	88.860	103.290	86.795	97,7	84,0
7. Sprzęt i środki artylerii naziemnej	51.655	53.855	19.259	37,3	35,8
8. Sprzęt pancerny i bojowe wozy opancerzone	148.515	149.250	120.963	81,4	81,0
9. Pozostały sprzęt	162.696	158.984	134.765	82,8	84,8
Wojska Lotnicze i Obrony Przeciwlotniczej	361.937	370.575	259.615	71,7	70,1
1. Sprzęt rozpoznania i walki radioelektronicznej	122.525	122.005	87.651	71,5	71,8
2. Sprzęt łączności i dowodzenia	58.210	49.606	29.013	49,8	58,5
3. Indywidualne wyposażenie	333	333	332	99,7	99,7
4. Sprzęt i środki bojowe obrony przeciwlotniczej	11.655	13.455	7.799	66,9	58,0
5. Śmigłowce wielozadaniowe i uderzeniowe	14.430	0	0	0	0
6. Sprzęt lotniczy	117.819	127.472	85.109	72,2	66,8
7. Pozostały sprzęt	36.965	33.323	23.659	64,0	71,0
Marynarka Wojenna	135.898	136.032	132.873	97,8	97,7
1. Sprzęt rozpoznania i walki radioelektronicznej	22.195	21.845	21.645	97,5	99,1
2. Sprzęt łączności i dowodzenia	17.444	10.097	10.046	57,6	99,5
3. Indywidualne wyposażenie	73	0	0	0	0
4. Śmigłowce wielozadaniowe i uderzeniowe	25.987	25.987	25.987	100,0	100,0
5. Sprzęt lotniczy	145	70	0	0	0
6. Okręty, sprzęt morski	36.832	3.858	3.856	10,5	100,0
7. Pozostały sprzęt	33.222	19.633	16.791	50,5	85,5
Pozostałe jednostki	56.410	61.493	43.579	77,3	70,9
1. Sprzęt rozpoznania i walki radioelektronicznej	2.700	2.700	2.433	90,1	90,1
2. Sprzęt łączności i dowodzenia	39.920	41.320	31.191	78,1	75,5
3. Indywidualne wyposażenie	400	220	220	55,0	100,0
4. Pozostały sprzęt	13.390	10.275	3.040	22,7	29,6
Razem dział 98 - Obrona Narodowa	1.342.555	1.404.052	1.119.705*	83,4	79,7

* Dane odnoszące się do działu 98 oraz Wojsk Lądowych, Wojsk Lotniczych i Obrony Przeciwlotniczej, Marynarki Wojennej i pozostałych jednostek obejmują wydatki „centralne" zrealizowane przez Departament Rozwoju i Wdrożeń, jak również Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego oraz wydatki „decentralne" zrealizowane przez dowództwa rodzajów sił zbrojnych i dowództwa okręgów wojskowych. Natomiast dane odnoszące się do poszczególnych programów obejmują wyłącznie wydatki „centralne" ze względu na brak sprawozdań odnośnie ich realizacji przez dowództwa rodzajów sił zbrojnych i dowództwa okręgów wojskowych.

Nie wydatkowane w 1998 r. środki budżetowe w kwocie 284.347,4 tys. zł zostały przekazane na:

- rachunek inwestycyjny w kwocie 219.042,5 tys. zł;
- rachunek sum depozytowych w kwocie 65.304,9 tys. zł.

Środki na rachunku inwestycyjnym były udokumentowane zawartymi umowami i stanowiły zobowiązania przyszłych okresów. Natomiast w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998[99], kwota 65.304,9 tys. zł winna być wydatkowana do dnia 20 grudnia 1999 r. na finansowanie programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Było to skutkiem niezawarcia przez te departamenty do końca 1998 r. stosownych umów.

Z wydatkowanej w 1998 r. kwoty (1.119.705,0 tys. zł) przeznaczono na:

- prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe (B+R+W) - 208.359,6 tys. zł (prace „B+R" - 108.408,8 tys. zł i prace „W" - 99.950,8 tys. zł) realizowane przez Departament Rozwoju i Wdrożeń;
- zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego - 789.705,0 tys. zł realizowane przez Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego;
- zakupy sprzętu i wyposażenia wojskowego - 121.640,0 tys. zł realizowane przez dowództwa rodzajów sił zbrojnych i dowództwa okręgów wojskowych.

Odnośnie dyscypliny realizacyjnej programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w zakresie prac „B+R+W" ustalono, że ilość tematów prac „B+R+W" ujętych w planie na 1998 r. dotyczyła 10 programów i była kilkakrotnie zmniejszana, a środki na ich realizację obniżone o 35,9% w stosunku do wartości pierwotnej. Ostatecznie, zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej „Plan prac badawczo-

[99] Dz.U. Nr 162, poz. 1130.

rozwojowych i wdrożeniowych w 1998 r." obejmował 117 prac, z tego 79 prac „B+R" oraz 38 prac „W". Z tej liczby tematów do końca 1998 r. planowano zakończyć i zakończono 23 prace „B+R" oraz planowano zakończyć 21 prac „W", a zakończono 14. Nie zakończono wdrożeń: HETYST, ŻBIK, STORCZYK-94, ATENA, DOLON-2, TOPAZ, BETYŃ. W 1998 r. na prace „B+R+W" wydatkowano 208.359,6 tys. zł. Na rachunek inwestycyjny przekazano 48.528,3 tys. zł, a na rachunek sum depozytowych 1.110,0 tys. zł. Podkreślić należy, że w ramach powyższych dziesięciu programów tylko w programie 6 - „śmigłowce wielozadaniowe i uderzeniowe" oraz w programie 10 - „okręty i sprzęt morski" wykorzystano wszystkie planowane środki finansowe. W pozostałych natomiast programach stopień niewykorzystania środków wynosił od 7,4 % w programie 1 - „sprzęt rozpoznania i walki elektronicznej", do 40,0% w programie 8 - „sprzęt i środki artylerii naziemnej". Przyczyną niewykorzystania środków były opóźnienia w realizacji poszczególnych etapów prac, zbyt późne zawieranie umów przez DRiW, jak również nieuzgodnienie w stosownym terminie wymagań taktyczno-technicznych z gestorami sprzętu.

Kontrola wykazała rozbieżności w zakresie ilości i wartości prac „B+R+W" wynikającymi ze „Sprawozdania z realizacji planów prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych w 1998 r." oraz z dokumentów źródłowych. Wyrywkowa kontrola 15 umów (11,3%) potwierdziła rozbieżności w 9 przypadkach (60%). Wymagało to skorygowania danych „Sprawozdania z realizacji planów prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych w 1998 r."

Odnośnie dyscypliny realizacyjnej programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w zakresie dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego ustalono, iż programy te realizowane były w ramach zatwierdzonego przez Ministra Obrony Narodowej „Planu dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usług remontowych dla Sił Zbrojnych RP na 1998 r." Na 310 pozycji tego planu (po korektach 343 pozycje), w ciągu roku budżetowego dokonano ok. 1000 różnych zmian ilościowych i wartościowych w 242 pozycjach, w tym także w zakresie programów

technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP. W 1998 r. w DDUiSW na programy techniczne modernizacji Sił Zbrojnych RP wydatkowano 789.705,0 tys. zł. Na rachunek inwestycyjny przekazano 170.514,2 tys. zł, a na rachunek sum depozytowych - 64.194,9 tys. zł.

Kontrola wykazała, że w „Sprawozdaniu z realizacji dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego w 1998 r." brak było danych o zakupach dokonanych w sposób zdecentralizowany. Wyrywkowa kontrola tych zakupów w dowództwach SOW, MW i WLOP wykazała, że:

- w Śląskim Okręgu Wojskowym zrealizowano je na łączną kwotę 4.806,2 tys. zł, przy czym obejmowały one 105 pozycji różnego rodzaju sprzętu i wyposażenia w cenie jednostkowej od 30,50 zł (układ scalony max.713 CPE), do 400,0 tys. zł (rentgen). Zakupiono m.in.: 11 kotłów centralnego ogrzewania (256,2 tys. zł), kaczkę tryskającą wodą (36,9 tys. zł), wodospad „Płetwa" (41,0 tys. zł), saunę fińską (9,7 tys. zł), 50 kompletów sypialnych (89,5 tys. zł), 2 pralnice (24,4 tys. zł), 12 krajalnic (61,5 tys. zł), sprzęt kulturalno-oświatowy (180,0 tys. zł), 2 odśnieżarki samobieżne (9,6 tys. zł), zmywarkę do szkła (3,9 tys. zł), 8 stacji uzdatniania wody (368,7 tys. zł). Zaznaczyć również należy, że w Dowództwie SOW brak było planu zakupów;
- w Marynarce Wojennej wydatki na tym zakresie wynosiły 56.504,0 tys. zł, tj. 92,4% kwoty zaplanowanej na ten cel. Pozostałe środki - 4.654,7 tys. zł przekazano na rachunek inwestycyjny. Spośród 6 programów realizowanych przez Marynarkę Wojenną w 1998 r. nie wykorzystano w pełni środków w zakresie 3 programów. Stwierdzono również, że w ramach programu - indywidualne wyposażenie, zakupiono m.in. kordziki oficera na kwotę 72,9 tys. zł, a w ramach programu - pozostały sprzęt, zakupiono m.in. podgrzewacze do wody, kostkarki do lodu, piekarniki elektryczne oraz sprzęt służby zdrowia, jak np. aparat EKG, unit stomatologiczny itp.;

- w Wojskach Lotniczych i Obrony Powietrznej wydatkowano na ten cel ogółem 26.050,0 tys. zł, w tym w zakresie programu - pozostały sprzęt - 13.926,1 tys. zł. Z kwoty tej wydatkowano m.in. na: sprzęt służby zdrowia - 986,1 tys. zł (7,1%), w tym np. na mammograf - 38,0 tys. zł, komorę niskich ciśnień - 337,4 tys. zł, łóżko rehabilitacyjne - 12,9 tys. zł itd., a na sprzęt żywnościowy - łącznie 2.336,1 tys. zł, w tym np.: 7 maszyn tunelowych do mycia naczyń (399,0 tys. zł), 24 obieraczki do ziemniaków (72,0 tys. zł), 14 regałów chłodniczych (39,2 tys. zł), 9 wyparzaczy (19,8 tys. zł) itp.

Najwyższa Izba Kontroli uważa za niecelowe dokonywanie tych zakupów ze środków przewidzianych na realizację programów modernizacji technicznej sił zbrojnych RP.

Stwierdzono ponadto, iż z lat ubiegłych nie zostały rozliczone przez Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON dwie zaliczki, tj. z dnia 12.11.1990 r., wypłacona Przemysłowemu Centrum Optyki na dostawę systemów kierowania ogniem armaty czołgowej z terminem rozliczenia (po kolejnych aneksach) do 31.12.2000 r. na kwotę 9.437.675,8 zł oraz wypłacona PZL-Mielec w dniu 4.02.1997 r. na realizację programu I-22 IRYDA z terminem rozliczenia do 31.07.1999 r. na kwotę 36.746.400,0 zł.

2.14. Dotacje dla rolnictwa

W ustawie budżetowej na rok 1998 zaplanowano dotacje dla rolnictwa w kwocie 1.993.613 tys. zł, tj. 94,6% wykonania 1997 r. W trakcie roku dotacje te zostały zwiększone o 1,9%.

W 1998 r. zrealizowano wydatki w kwocie 1.991.386 tys. zł, tj. o 5,5% niższej w porównaniu do roku 1997 (w ujęciu realnym o 15,5%).

Realizację dotacji dla rolnictwa w 1998 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%		
		Plan wg ustawy	Plan po zmianach	Wykonanie		5 : 2	5 : 4	5 : 6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem dotacje	2.107.537	1.993.613	2.030.747	1.991.386	2.356.226	94,5	98,1	84,5
1.Dotacje na zadania budżetowe rolnictwa z tego:	716.256	623.701	638 353	636.252	800.774	88,8	99,7	79,5
cz. 08-Ministerstwo Finansów	190.440	100.000	100.000	98.155	212.912	51,5	98,2	46,1
cz. 19-Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	319.691	316.027	315.691	315.573	357.415	98,7	100,0	88,3
cz.85/01-97 Budżety Wojewodów	206.125	207.674	222.662	222.524	230.448	108,0	99,9	96,6
2.Dopłaty do kredytów rolnych (dział 94)	532.023	559.840	559.840	522.784	594.802	98,3	93,4	87,9
cz.08-Ministerstwo Finansów	535	600	600	244	598	45,6	40,7	40,8
cz.19-Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	531.488	559.240	559.240	522.540	594.204	98,3	93,4	87,9
3.Dopłaty do wykupu nieruchomości od rolników	700	1.000	1.000	800	783	114,3	80,0	102,2
cz.17-Ministerstwo Skarbu Państwa	700	1.000	1.000	800	783	114,3	80,0	102,2
4.Dotacje na wspieranie przemian w rolnictwie	446.500	583.903	583.903	583.903	499.187	130,8	100,0	117,0
cz.19-Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	446.500	583.903	583.903	583.903	499.187	130,8	100,0	117,0
5.Dotacje na dofinansowanie nakładów inwestycyjnych	412.058	225.169	247.651	247.647	460.681	60,1	100,0	53,8
cz.85/01-97 Budżety Wojewodów w zakresie:	297.628	225.169	247.651	247.647	332.748	83,2	100,0	74,4
- zaopatrzenia w wodę i sanitacji wsi,	145.660	106.635	129.602	129.598	162.848	89,0	100,0	79,6
- melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych	151.968	118.534	118.049	118.049	169.900	77,7	100,0	69,5
cz.19-Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	114.430	-	-	-	127.933	-	-	-
- inwestycje w zakresie dostosowań strukturalnych w rolnictwie (pożyczka ASAL)	114.430	-	-	-	127.933	-	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowane w 1998 r. wydatki obejmowały głównie dotacje do:

- zadań budżetowych w rolnictwie - 636.252 tys. zł (w 1997 r. 716.256 tys. zł) wydatki działu 40 części 08 - Ministerstwa Finansów, części 19 - Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i części 85/01-97 Budżety wojewodów. Wydatki te stanowiły 32,0% ogólnej kwoty dotacji do rolnictwa (w 1997 r. - 34,0%),
- dotacje na wspieranie przemian w rolnictwie - 583.903 tys. zł (w 1997 r. - 446.500 tys. zł). Środki te wydatkowano przez część 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i stanowiły 29,3% ogólnej kwoty dotacji (w 1997 r. - 21,2%).

Dotacje do bieżących zadań w rolnictwie

W art. 20 ustawy budżetowej na rok 1998 ustalono dotacje do zadań bieżących w rolnictwie w kwocie 623.701 tys. zł. Środki te przeznaczano na dofinansowanie niektórych zadań w zakresie: postępu biologicznego w rolnictwie, upowszechniania doradztwa rolniczego, zwalczania zakaźnych chorób zwierząt, monitoringu jakości gleb, roślin, produktów rolniczych i spożywczych, prac geodezyjno - urządzeniowych na potrzeby rolnictwa, nawozów wapniowych, chemizacji rolnictwa i ochrony roślin uprawnych, utrzymania urządzeń melioracji wodnych, realizacji zadań melioracyjnych przez spółki wodne, monitorowania dostępu polskich artykułów rolno - spożywczych do rynków zagranicznych, ogrzewania warsztatów szkolnych gospodarstw pomocniczych szkół rolniczych, wykorzystywanych na cele dydaktyczne.

Dotacje te zgodnie z art. 19a ustawy - Prawo budżetowe udzielane są różnym podmiotom gospodarczym na tych samych zasadach. Stawki dotacji na jednostkę usługi lub produktu objętego dotowaniem oraz szczegółowe zasady i tryb ich udzielania w roku 1998 zostały określone przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w rozporządzeniu z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1998 r[100].

[100] Dz.U. Nr 71 poz. 461

W trakcie 1998 r. dotacje do zadań bieżących w rolnictwie zostały zwiększone do kwoty 638.353 tys. zł, tj. o 14.652 tys. zł (o 2,3%).

Wykonanie wydatków na dotacje do zadań bieżących w rolnictwie wyniosło 636.252 tys. zł, co stanowiło 88,8% wykonania roku 1997 w ujęciu nominalnym. W wielkościach porównywalnych wykonanie roku 1998 było niższe od wykonania 1997 r. o 20,5%.

Realizację wydatków 1998 r. na dotacje do zadań bieżących w rolnictwie prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 1997r.	1998 r.			Wykonanie 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
		Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie		5 : 2	5 : 3	5 : 4	5 : 6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem dotacje do zadań bieżących rolnictwa z tego:	716.256	623.701	638.353	636.252	800.774	88,8	100,3	99,7	79,5
1.Część 08 Ministerstwo Finansów -nawozy wapniowe	190.440	100.000	100.000	98.155	212.912	51,5	98,2	98,2	46,1
2.Część 19 Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	319.691	316.027	315.691	315.573	357.415	98,7	99,9	100,0	88,3
- postęp biologiczny w produkcji roślinności	127.830	124.989	120.804	120.804	142.914	94,5	96,7	100,0	84,5
- postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej	164.708	160.451	166.519	166.401	184.144	101,0	103,7	99,9	90,4
- upowszechnianie doradztwa rolniczego	2.124	2.894	2.444	2.444	2.375	115,1	84,5	100,0	102,9
- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt	1.460	-	-	-	1.632	-	-	-	-
- chemizacja rolnictwa i ochrona roślin uprawnych	14.171	17.248	15.815	15.815	15.843	111,6	91,7	100,0	99,8
- monitoring jakości gleb, roślin, produktów rolniczych i spożywczych	5.120	5.686	5.635	5.635	5.724	110,0	99,1	100,0	98,4
- ogrzewanie warsztatów szkolnych gospodarstw pomocniczych szkół rolniczych	3.761	4.185	3.906	3.906	4.205	103,9	93,3	100,0	92,9
- monitorowanie dostępu polskich artykułów do rynków zagranicznych	517	574	568	568	578	109,9	99,0	100,0	98,3
3. Część 85/01-97 Budżety Wojewodów	206.125	207.674	222.662	222.524	230.448	108,0	107,2	99,9	96,6
- upowszechnianie doradztwa rolniczego	11.989	5.376	4.793	4.781	13.404	39,9	88,9	99,7	35,7
- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt	38.266	27.639	43.767	43.645	42.781	114,1	157,9	99,7	102,0
- utrzymanie urządzeń melioracji wodnych	95.523	108.797	108.036	108.035	106.795	113,1	99,3	100,0	101,2
- usługi geodezyjne	54.198	58.181	58.451	58.451	60.593	107,8	100,5	100,0	96,5
- spółki wodne	6.119	7.681	7.615	7.612	6.841	124,4	99,1	100,0	111,3
- inne	30	-	-	-	34	-	-	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Prowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej kontrola wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego w rolnictwie w latach 1997 - 1998 wykazała, że obowiązujący w latach 1997 - 1998 system dotowania hodowli roślin był nieoszczędny oraz mało przydatny dla efektywnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków budżetowych.

Stosowany system dotowania hodowli roślin był sprzeczny z zadaniowym i celowym charakterem dotacji określonych w rozporządzeniach Ministra RiGŻ w sprawie stawek dotacji dla rolnictwa.

Minister RiGŻ określił tylko ilości programów hodowlanych wytypowanym przedsiębiorcom, bez wskazania konkretnych zadań hodowlanych oraz zamierzonych efektów, co oznaczało akceptację stanu hodowli wynikającą z kierunków wyznaczanych i realizowanych przez samych hodowców. Ponadto dotacje przyznawane były bez wskazania, że środki te przeznaczone są na hodowlę twórczą, co było powodem nie prowadzenia w przedsiębiorstwach hodowlanych odrębnej ewidencji kosztów dla hodowli twórczej i zachowawczej oraz przedkładaniem w MRiGŻ jako rozliczeń ogólnych kosztów hodowli roślin.

W badanym okresie udział dotacji w kosztach hodowli roślin krajowych firm hodowlanych wyniósł około 75%, a w przypadku IHAR Radzików 85%, co oznacza przejęcie tych kosztów przez państwo i świadczy o słabym przystosowaniu się rodzimej hodowli roślin do warunków rynkowych.

Wyniki kontroli wykazały również brak konsekwencji Ministerstwa RiGŻ w ustanawianych rokrocznie od 1996 r. systemowych zasadach finansowania postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej. Zatwierdzono programy krajowe dla 5 grup, tj. bydła, trzody chlewnej, koni, owiec i drobiu oraz wzorce hodowlane dla zwierząt futerkowych, natomiast w wydawanych rozporządzeniach Minister RiGŻ określał i realizował dotacje również do hodowli pszczół, kóz oraz ryb. Ponadto 82,5% środków budżetowych z 1.037,6 tys. zł przeznaczonych w 1998 r. na hodowlę ryb nie

miało bezpośredniego związku z postępem biologicznym i został wykorzystane na dotowanie materiału zarybieniowego, tj. produkcji towarowej.

Zasadniczą wadą systemu dotowania postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej była duża liczba zadań do sfinansowania (54 w 1998 r.), określona w rozporządzeniach MRiGŻ w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz dokonywane zmiany parametrów zadań, co zmniejszało ich czytelność oraz utrudniało hodowcom prowadzenie prac hodowlanych.

Dotowaniem środkami budżetowymi na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej objęto całe populacje krajowego bydła mięsnego oraz owiec. W pierwszym przypadku, wobec niskich cen na żywiec wołowy, dotacja miała charakter pomocy dla hodowców, a w drugim miała zapobiec spadkowi pogłowia i umożliwić rozwój owczarstwa. Ustalenia kontroli wykazały, że przeznaczona w 1998 r. na hodowlę i ocenę owiec kwota 20.727,6 tys. zł dotacji budżetowej nie zapobiegła dalszemu spadkowi pogłowia owiec, które w porównaniu z 1997 r. zmalało o około 10%, w tym maciorek o około 18%.

Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt przyznano dotację na realizację zadań w zakresie hodowli i rozrodu zwierząt w łącznej wysokości 5.128,9 tys. zł, z tego w 1998 r. - 2.597,3 tys. zł. Przyznana dotacja miała charakter podmiotowy i została przez CSHZ wykorzystana na pokrycie kosztów funkcjonowania działów i samodzielnych stanowisk Stacji, podczas gdy dotacje przeznaczone były na dofinansowanie kosztów zadań w zakresie postępu biologicznego w rolnictwie.

Środki finansowe na zadania budżetowe realizowane przez Centralną Stację Hodowli Zwierząt oraz dotacje dla hodowców i przedsiębiorców, w przekazywaniu których CSHZ była tylko pośrednikiem rozliczane były przez CSHZ łącznie. Wskutek takiego rozliczenia nie wyegzekwowano od CSHZ zwrotu niewykorzystanej w 1998 r. dotacji na zadania budżetowe w rolnictwie w kwocie 2.495,9 tys. zł, lecz skompensowano o taką kwotę zobowiązania MRiGŻ wobec hodowców i podmiotów prowadzących unasienianie poza organizacją CSHZ.

Minister RiGŻ, zobowiązany do realizacji zadań w zakresie postępu biologicznego w rolnictwie, w niedostatecznym stopniu wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania kontroli podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych. W latach 1997 – 1998 przeprowadzono tylko 13 kontroli i wizytacji, w tym 10 kontroli (0,5% jednostek dotowanych) dotyczących zasad i trybu udzielania dotacji na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej, którymi objęto kwotę 1,2 miliona zł, czyli zaledwie 0,3% wydatków na ten cel.

W realizowanym od 1996 roku systemie dotacji do postępu biologicznego w rolnictwie oraz wydawanych corocznie rozporządzeniach Ministra RiGŻ w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania należałoby dokonać zmiany obowiązującego systemu dotowania hodowli roślin i jednocześnie wprowadzić system monitoringu wykorzystania dotacji w tym zakresie oraz uaktualnić i uprościć kierunki, zadania i tytuły dotacyjne.[101]

Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli wykorzystania dotacji budżetowych do produkcji i pozysku nawozów wapniowych ze źródeł krajowych w okresie od 1996 do 30 czerwca 1998 r. wskazują, że w okresie objętym kontrolą izby skarbowe wypłaciły podmiotom produkującym i pozyskującym nawozy wapniowe oraz izbom rolniczym (w pierwszym półroczu 1998 r.) środki budżetowe w kwocie 394,8 mln zł. Zrealizowane w 1996 r. wydatki w wysokości 173,1 mln zł przeznaczono na wypłatę dotacji do ponad 3.408 tys. ton CaO zawartego w nawozach wapniowych i wapniowo-magnezowych oraz 388 tys. ton MgO.[102] W 1997 r. kwotę 192,0 mln zł (łącznie ze środkami rezerwy celowej uruchomionej na usuwanie

---

[101] Wyniki kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w zakresie wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego w rolnictwie w latach 1997-1998.

[102] Wydatki budżetowe na dotacje do nawozów wapniowych podano według ustaleń kontroli w Ministerstwie Finansów, a ilości dotowanych nawozów - według ustaleń kontroli w 17 izbach skarbowych oraz informacji uzyskanych przez NIK (zgodnie z założeniami określonymi w części V „E" pkt 6 i w części VI pkt 4 Programu kontroli P/98/103) w pozostałych 27 izbach skarbowych rozdysponujących dotacje do nawozów wapniowych i wapniowo-magnezowych.

skutków powodzi) rozdysponowano na dotacje do ponad 3.455 tys. ton CaO i 350 tys. ton MgO.

Ilość dotowanych nawozów wapniowych i wapniowo-magnezowych dostarczonych producentom rolnym w 1996 r. - według ewidencji i dokumentów sprzedaży oraz wypłat dotacji - przewyższała wielkość zużycia nawozów w całym rolnictwie (wg danych GUS) o 1.057 tys. ton CaO, a przy założeniu że część dotowanych nawozów (15%) pozostało w zapasach gospodarstw rolnych - o ponad 545 tys. ton. W 1997 r. nadwyżka ta wyniosła odpowiednio: 1.048 tys. ton i 518 tys. ton CaO. Wielkość tych nadwyżek stanowiła w 1996 r., odpowiednio: 44,9% i 23,2%, a w 1997 r. 43,6% i 21,5% nawozów wysianych w całym rolnictwie. Kwota wydatków do „nadwyżek dostaw" nawozów wyniosła w 1996 r. ponad 43 mln zł (22,3 mln zł), a w 1997 r. ponad 47 mln zł (23,3 mln zł), według stawek dotacji obowiązujących w latach 1996-1997.

Ponad 80% ogólnej kwoty uszczupleń finansowych (4.949 tys. zł), ujawnionych w toku kontroli NIK, powstało w wyniku rozliczenia i wypłaty dotacji do 120,6 tys. ton nawozów (w przeliczeniu na czysty składnik CaO), które faktycznie nie zostały dostarczone rolnictwu. Podmioty uzyskały bowiem dotacje do nawozów o wyższej zawartości CaO niż była określona w atestach dopuszczających je do obrotu handlowego lub pobrały dotacje bez dowodów potwierdzających sprzedaż nawozów rolnictwu oraz do nawozów zakupionych przez jednostki nie uprawiające użytków rolnych.

Porównanie odczynu gleb i poziomu ich wapnowania wykazuje, że wielkość zużycia nawozów wapniowych w poszczególnych regionach kraju nie wynikała z rozmiaru potrzeb odkwaszania użytków rolnych. Potwierdziły to również wyniki szczegółowych badań kontrolnych NIK, dotyczących alokacji sprzedaży (dostaw dla rolników) dotowanych nawozów wapniowych i wapniowo-magnezowych.

Wprowadzenie systemu naliczania kwot dotacji do czystego składnika nawozowego i nie uzależnienie stawek dotacji od kosztów wytwarzania i sprzedaży nawozów, a także ustanowienie prawa do pobierania dotacji wyłącznie przez podmioty produkujące i pozyskujące nawozy spowodowało, że beneficjentami środków budżetowych przeznaczonych w istocie na odkwaszanie użytków rolnych stali się przedsiębiorcy wytwarzający nawozy wapniowe i lokalne kopalnie. W toku kontroli ustalono przypadki pobierania i wykorzystania dotacji w kwotach przewyższających całkowity koszt wraz z zyskiem wytwarzania dotowanego nawozu.

Stwierdzono brak dostatecznego nadzoru i należytej dbałości w rozdysponowaniu, udzielaniu i rozliczaniu środków budżetowych przeznaczonych na dotacje do nawozów. Ministerstwo Finansów nie koordynowało w tym okresie ani jednej kontroli wykorzystania środków budżetowych na dotacje do nawozów wapniowych. Ponadto ewidencjonowało tylko wydatki finansowe, nie wymagając od izb skarbowych informacji zbiorczych dotyczących dotowanego przedmiotu. Nie wszystkie izby skarbowe w dostatecznym stopniu kontrolowały działalność podmiotów produkujących lub pozyskujących nawozy wapniowe, również wobec istniejących podejrzeń o naruszeniu prawa.

Rozporządzenia Ministra RiGŻ określające normy i stawki dotowania nawozów wapniowych wydawane były z dużym opóźnieniem (także w stosunku do terminów ogłoszenia ustaw budżetowych), co powodowało, że przez około 6 miesięcy (w latach 1996-1998) dotacje były udzielane bez podstawy prawnej. Podstawowe uregulowania prawne dotyczące rozdysponowania dotacji do nawozów wapniowych i wapniowo-magnezowych, ich rozliczania i wykorzystania, a także warunków prowadzenia działalności związanej z dotowaniem tych nawozów zostały określone w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia

24 czerwca 1996 r.,[103] z dnia 18 lipca 1997 r.[104] i z dnia 11 maja 1998 r.[105] w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania, odpowiednio w 1996, 1997 i 1998 roku, wydanych na podstawie art. 19a ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe[106]. Ponadto ustalania stawek dotacji do nawozów nie poprzedzano analizą ekonomiczną uzasadniającą ich zakres i wysokość.

Badania kontrolne wykazały również, że podmioty pobierające dotacje produkowały i sprzedawały nawozy nie posiadając przewidzianych prawem zezwoleń (koncesji, atestów, ocen IUNG) lub nierzetelnie wywiązywały się z wymogów i warunków określonych w tych zezwoleniach.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę wdrożenia systemu zapewniającego skuteczny nadzór Ministerstwa Finansów, izb skarbowych i Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nad udzielaniem, rozliczaniem i dokumentowaniem wypłat dotacji do nawozów wapniowych oraz w zakresie alokacji ich dostaw według potrzeb wapnowania użytków rolnych, a także szerokiego włączenia organów kontroli do kontroli prawidłowości wykorzystania środków skierowanych na dofinansowanie podmiotów produkujących i pozyskujących nawozy wapniowe lub wapniowo-magnezowe.

---

[103] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1996 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 378).

[104] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1997 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 568, Dz.U. Nr 120, poz. 763).

[105] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1998 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 461).

[106] Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.).

Istnieje również potrzeba ustalenia przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej trybu udzielania i wypłaty dotacji na odkwaszanie użytków rolnych bezpośrednio producentom rolnym, tj. według rozwiązań stosowanych przy subsydiowaniu rolnictwa w krajach Unii Europejskiej.[107]

Dotacje na dopłaty do oprocentowania kredytów dla rolnictwa

W ustawie budżetowej na rok 1998 zaplanowano dotacje na dopłaty do oprocentowania kredytów dla rolnictwa w łącznej kwocie 559.840 tys. zł.

Zasady stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do oprocentowania tych kredytów zostały określone ustawą z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych[108], oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad zakresu i trybu udzielania dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze[109].

Dopłaty do oprocentowania kredytów zaplanowane zostały w budżetach:

- Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w kwocie 559.240 tys. zł, zrealizowane w wysokości 522.540 tys. zł, tj. 93,4%,
- Ministerstwa Finansów - 600 tys. zł, wykorzystane środki w kwocie 244 tys. zł, tj. 40,7% planu i przeznaczone na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej udzielonych do 31 grudnia 1993 r.

W porównaniu do wykonania roku 1997 dopłaty do oprocentowania kredytów dla rolnictwa w 1998 r. były niższe o 1,7% w ujęciu nominalnym, a realnie niższe o 12,1%.

---

[107] „Informacja o wynikach kontroli do produkcji i wykorzystania dotacji budżetowych do produkcji i pozysku nawozów wapniowych ze źródeł krajowych" NIK marzec 1999 r.

[108] Dz.U. Nr 13, poz. 60 ze zm.

[109] Dz.U. Nr 19, poz. 92 ze zm.

W 1998 r. dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze zostały wykonane w wysokości 506.451 tys. zł, tj. o 9,4% niższej od planowanej, a po uwzględnieniu zwrotów w I kwartale 1999 r. - w kwocie 489.980 tys. zł.

W porównaniu do 1997 r. ilość i kwota udzielonych przez banki kredytów przy zastosowaniu dopłat Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na ww. cel była nominalnie niższa odpowiednio o 14,8% i 24,9%, z powodu m.in. nietrafnego planowania kwot tych dopłat i nie korygowania wielkości limitów dopłat, przyznawanych bankom w oparciu o składane przez nich zapotrzebowania.

Pomimo występujących w 1998 r. uwarunkowań wskazujących na niewykorzystanie limitów tych dopłat, banki nie były zawsze zobowiązywane do przekazywania kwartalnych informacji o przewidywanej wysokości wykorzystania dopłat, sporadycznie występowano też z wnioskami do Ministra RiGŻ o zmianę wielkości kwartalnych limitów dopłat i nie przeprowadzano kontroli w bankach w zakresie oceny prawidłowości ustalania przez nie wielkości zgłaszanych zapotrzebowań.

Powyższe działania spowodowały, że Agencja zwróciła na rachunek MRiGŻ kwotę 47.939 tys. zł, z tego w ciągu 1998 r. - 15.379 tys. zł i w I kwartale 1999 r. - 32.560 tys. zł.

Przykładem negatywnym działań Agencji było przekazanie bankom, współpracującym z Agencją, pod koniec roku 35,1% (284.113 tys. zł) należnej rocznej kwoty planowanych dopłat do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych, z której 3,2% (9.244 tys. zł) banki zwróciły w I kwartale 1999 r. Podjęcie przez Agencję takich działań pod koniec roku, po dokonanej już korekcie planu finansowego na 1998 r. (17 grudnia 1998 r.), świadczy o nierzetelności w planowaniu tych rozchodów.

Dotacje na wykup gruntów na rzecz Skarbu Państwa

W części 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa zaplanowano wydatki w kwocie 1.000 tys. zł, tj. o 14,3% wyższe od wykonania 1997 r., z przeznaczeniem na dotacje dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na wykup gruntów na rzecz Skarbu Państwa.

W 1998 r. zrealizowano wydatki w kwocie 800 tys. zł, co stanowiło 80,0% przyjętego planu. Środki te przekazano do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z przeznaczeniem na odpłatne przejmowanie nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa od rolników, którzy nabyli uprawnienia do emerytury lub renty na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1991 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[110].

Dotacje na wspieranie przemian w rolnictwie

W części 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zaplanowano wydatki w kwocie 583.903 tys. zł, tj. o 30,8% wyższe niż wykonanie 1997 r. Środki te wykorzystano w pełnej wysokości i przeznaczono - jak wynika z uzasadnienia do ustawy budżetowej na 1998 r. - na wspieranie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przemian w rolnictwie i jego otoczeniu między innymi w zakresie inwestycji w rolnictwie i przetwórstwie rolno - spożywczym, poprawy struktury agrarnej, przedsięwzięć w zakresie oświaty, doradztwa oraz informacji.

Dofinansowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w kwocie 583.903 tys. zł, przeznaczone zostało na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na cele inwestycyjne przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego. W ramach tych środków Agencja udziela dopłat do kredytów modernizacyjnych, na realizację programów branżowych oraz regionalnych, a także do kredytów na zakup i zagospodarowanie ziemi oraz na tworzenie nowych miejsc pracy. Ponadto Agencja udzielała pomocy jednostkom samorządowym na przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury wsi.

[110] Dz.U. z 1993 r. Nr 71, poz. 342 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewykonanie planowanych wydatków na finansowanie przedsięwzięć w zakresie infrastruktury wsi, które zostały zrealizowane (przekazane gminom na ww. cel) w wysokości 64.456 tys. zł, tj. w 83,5%, z tego rozliczono 52.219 tys. zł, tj. 81,0% przekazanych środków w oparciu o złożone faktury z gmin. Podkreślić należy, że przyznane przez Agencję gminom środki (w ujęciu kosztowym) były wyższe o 12.888 tys. zł (o 16,7%) od planowanych w 1998 r. na ten cel środków w planie po zmianach w ujęciu kasowym. Spowodowane to było m.in. nie złożeniem przez zarządy gmin poprawnych rozliczeń finansowych ze zrealizowanych inwestycji infrastrukturalnych w umownych terminach, co uniemożliwiło wykonanie planowanych wydatków w terminie do 31 grudnia 1998 r. Było to także wynikiem braku, w tym zakresie, dostatecznych działań kontrolnych w gminach ze strony Agencji. W 1998 r. Agencja przeprowadziła kontrole tylko w 2 urzędach gmin, spośród 1152, z którymi podpisano umowy.

Dotacja do zadań inwestycyjnych w rolnictwie

Według art. 20 pkt. 2a ustawy budżetowej na 1998 r. na dofinansowanie inwestycji w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę i sanitację wsi zaplanowano wydatki w kwocie 106.635 tys. zł. Wydatki te realizowane w budżetach wojewodów zostały w 1998 r. zwiększone do kwoty 129.602 tys. zł, tj. o 22.967 tys. zł (o 21,5%).

Wykonanie w 1998 r. wydatków na dofinansowanie inwestycji w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę i sanitację wsi wyniosło 129.598 tys. zł, tj. 89,0% wykonania roku 1997 w ujęciu nominalnym. Realnie wykonanie roku 1998 było niższe o 20,4% od wykonania roku 1997.

W 1998 r. zrealizowano wydatki na dofinansowanie inwestycji w zakresie melioracji wodnych w kwocie 118.049 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach i 77,7% wykonania roku 1997 w ujęciu nominalnym, a realnie 69,5%.

3. Niedobór budżetu państwa i źródła jego finansowania

W ustawie budżetowej na 1998 r. niedobór budżetu państwa na dzień 31 grudnia 1998 r. ustalony został na kwotę nie większą niż 14.400.000 tys. zł.

Faktyczny niedobór budżetu państwa na dzień 31 grudnia 1998 r. wyniósł 13.191.572 tys. zł, tj. 91,6% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej.

W ciągu 1998 r. najwyższy przyrost niedoboru budżetowego występował w okresie od kwietnia do lipca. Jednak narastanie niedoboru na przestrzeni całego 1998 r. było, w porównaniu z rokiem poprzednim, bardziej równomierne.

W porównaniu z 1997 r., niedobór budżetu państwa w 1988 r. zwiększył się nominalnie o 6,0%, a w ujęciu realnym był niższy o 5,2%[111]. Relacja niedoboru budżetu państwa do PKB zmniejszyła się z 2,65% w 1997 r. do 2,40% w 1998 r. Według założeń do ustawy budżetowej relacja ta w 1998 r. miała wynieść 2,9%.

Wielkość wykonania niedoboru budżetowego ustalona została zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tym niemniej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ustalony niedobór nie uwzględnia niektórych poniesionych w 1998 r. kosztów, które będą generować wydatki i rozchody budżetowe w następnych okresach sprawozdawczych. Dotyczy to w szczególności:

- wzrostu w 1998 r. zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu niespłaconych zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych o 3,9 mld zł oraz z tytułu kapitalizacji części odsetek od obligacji restrukturyzacyjnych i na zwiększenie funduszy własnych BGŻ S.A., o wartości 1,4 mld zł,
- wzrostu w 1998 r. o 1,8 mld zł wartości naliczonego dyskonta od obligacji aktywnych, z czego wydatki poniesione w tym roku zostały obciążone tylko kwotą 0,3 mld zł.

[111] Dla zapewnienia porównywalności niedobór budżetowy w 1997 r. został zwiększony o dochody z prywatyzacji.

Finansowanie niedoboru budżetu państwa w 1998 r. przebiegało odmiennie niż przewidywała ustawa budżetowa. Przedstawia to poniższa tabela:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	1997 r.	1998 r.		%	
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie	4:2	4:3
1	2	3	4	5	6
Finansowanie niedoboru budżetu państwa ogółem	12.440.537	14.400.000	13.191.572	106,0	91,6
- finansowanie krajowe	14.623.159	15.047.833	16.488.160	112,8	109,6
- finansowanie zagraniczne	- 2.182.622	- 647.833	- 3.296.588	151,0	508,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Przepisy art. 3 ust. 2 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalały:
- ujemne saldo finansowania zagranicznego (saldo pożyczek i kredytów zagranicznych) w kwocie 647.833 tys. zł,
- dodatnie saldo finansowania ze źródeł krajowych w kwocie 15.047.833 tys. zł,

przy planowanym niedoborze budżetu państwa w kwocie nie większej niż 14.400.000 tys. zł.

Niedobór budżetu państwa w 1988 r. wyniósł 13.191.572 tys. zł i sfinansowany został w całości, tak jak zakładano, ze źródeł krajowych. Oprócz tego ze źródeł krajowych sfinansowane zostało ujemne saldo finansowania zagranicznego. Finansowanie krajowe wyniosło 16.488.160 tys. zł, tj. 109,6% kwoty planowanej, a finansowanie zagraniczne - minus 3.296.588 tys. zł, tj. 508,8% kwoty planowanej.

W 1998 r. nastąpił, w porównaniu do 1997 r., wzrost o 12,8% finansowania niedoboru ze źródeł krajowych, co było spowodowane przede wszystkim powiększeniem rozchodów finansowania zagranicznego o koszty przedterminowego wykupu obligacji Brady´ego i sfinansowaniem tych kosztów środkami pozyskanymi w NBP w drodze emisji obligacji nominowanych w dolarach USA.

W 1998 r. uległa zmianie podmiotowa struktura finansowania niedoboru, głównie w wyniku wzrostu udziału finansowania pozabankowego i wykorzystania środków pochodzących z prywatyzacji. Ilustrują to dane w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.	Wykonanie w 1998 r.	Struktura finansowania w 1997 r. (%)	Struktura finansowania w 1998 r. (%)
1	2	3	4	5
Finansowanie krajowe	8.085.460	16.488.160	100,0	100,0
z tego:				
- bankowe	3.280.260	- 2.199.200	40,6	- 13,4
- pozabankowe	4.805.200	11.618.640	59,4	70,5
- środki z prywatyzacji	-	7.068.720	0,0	42,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

3.1. Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru i innych potrzeb budżetu państwa

W roku 1998 na potrzeby budżetu państwa zgromadzono środki w łącznej wysokości 33.285.115 tys. zł,
z czego przeznaczono na:

- pokrycie niedoboru budżetowego państwa 13.191.572 tys. zł,
- pokrycie ujemnego salda finansowania zagranicznego 3.296.588 tys. zł,
- spłatę zobowiązań długoterminowych 10.016.015 tys. zł,
- spłatę kredytu powodziowego 1.000.000 tys. zł,
- przyrost środków na rachunkach budżetowych 3.083.014 tys. zł,
- zmniejszenie zadłużenia w bonach skarbowych 2.697.926 tys. zł.

Środki te pochodziły z następujących źródeł:

- ze sprzedaży obligacji aktywnych Skarbu Państwa 21.551.264 tys. zł,
- z wpływów z prywatyzacji 7.068.720 tys. zł,
- ze stanu środków pozostałych z roku 1997 2.122.755 tys. zł,
- z emisji obligacji na wykup Brady Bands 2.542.375 tys. zł.

Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru budżetu państwa w 1998 r. prezentują dane w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r. saldo	Ustawa budżetowa na 1998 r.			Wykonanie w 1998 r.		
		saldo	przychody	rozchody	saldo	przychody	rozchody
1	2	3	4	5	6	7	8
Finansowanie niedoboru	5.902.838	14.400.000	82.154.523	67.754.523	13.191.572	72.501.973	59.310.401
I. Finansowanie ze źródeł krajowych	8.085.460	15.047.833	78.468.000	63.420.167	16.488.160	70.733.795	54.245.635
II. Finansowanie ze źródeł zagranicznych	- 2.296.588	- 647.833	3.686.523	4.334.356	- 3.296.588	1.768.178	5.064.766

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zarówno w planowanych źródłach finansowania niedoboru budżetowego (określonych w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej na rok 1998), jak i w rozliczeniu wykonania części 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem w roku 1998 niedoboru budżetowego, nie wykazano w przychodach wpływów z tytułu spłat rat kapitałowych od pożyczek krajowych udzielonych ze środków budżetowych w latach 1994-1995. Z ustaleń kontroli wynika, że spłaty te w kwocie 4.206,8 tys. zł oraz odsetki z tego tytułu w kwocie 5.477,2 tys. zł zostały zaliczone do dochodów części 08 budżetu państwa. Postępowanie to nie było zgodne z ustawą - Prawo budżetowe, a w szczególności z regulacjami zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy[112], zgodnie z którymi przychody z tytułu spłat rat kapitałowych od udzielonych pożyczek powinny być zaliczane do części 98 budżetu państwa, a dochody z odsetek do części 44. Na potrzebę wyeliminowania przypadków niewłaściwego klasyfikowania dochodów i wydatków oraz innych przychodów i rozchodów budżetowych NIK zwracała już uwagę w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r.

[112] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz.U. Nr 39, poz. 169 ze zm.).

3.1.1. Przychody i rozchody związane z finansowaniem krajowym

W ustawie budżetowej na rok 1998 założono saldo finansowania niedoboru budżetowego ze źródeł krajowych w kwocie 15.047.833 tys. zł. Stanowiło to różnicę pomiędzy przychodami w wysokości 78.468.000 tys. zł, a rozchodami w wysokości 63.420.167 tys. zł. Faktycznie zrealizowane saldo wyniosło 16.488.160 tys. zł i stanowiło różnicę pomiędzy przychodami w kwocie 70.733.795 tys. zł, a rozchodami w kwocie 54.245.635 tys. zł.

Przychody i rozchody związane z finansowaniem krajowym prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997 r.	Ustawa budżetowa na 1998 r.			Wykonanie w 1998 r.		
		saldo	przychody	rozchody	saldo	przychody	rozchody
1	2	3	4	5	6	7	8
Finansowanie ze źródeł krajowych	8.085.460	15.047.833	78.468.000	63.420.167	16.488.160	70.733.795	54.245.635
1. Stan środków na początku roku	1.059.895	1.500.000	1.500.000		2.122.755	2.122.755	
2. Bony skarbowe	2.332.483	3.437.616	53.078.000	49.640.384	- 2.697.926	37.096.665	39.794.591
3. Kredyt w NBP	1.000.000	- 1.000.000	-	1.000.000	- 1.000.000	-	1.000.000
4. Zobowiązania długo-terminowe krajowe	5.815.837	6.170.217	17.000.000	10.829.783	14.077.625	24.093.640	10.016.015
a) obligacje pożyczek państwowych aktywne	3.580.879	9.692.707	17.000.000	7.307.293	15.132.697	21.551.264	6.418.567
b) obligacje tzw. pasywne	2.392.116	- 3.492.490	-	3.492.490	- 1.055.073	2.542.375	3.597.448
c) pozostałe zobowiązania długoterminowe	- 157.158	- 30.000	-	30.000	-	-	-
- kredyty na inwestycje infrastrukturalne	- 157.158	- 30.000	-	30.000	-	-	-
5. Przychody z prywatyzacji	-	6.700.000	6.700.000	-	7.068.720	7.068.720	-
6. Udzielone pożyczki krajowe	0	- 60.000	-	60.000	-	-	-
- dla KUKE	0	- 60.000	-	60.000	-	-	-
7. Zmiana stanu depozytów	0	0	190.000	190.000	0	352.015	352.015
8. Stan środków w końcu roku	- 2.122.755	- 1.700.000	-	1.700.000	- 3.083.014	-	3.083.014

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Na przychody osiągnięte w 1998 r. złożyły się wpływy ze sprzedaży:
- bonów skarbowych w wysokości 37.096.665 tys. zł (w 1997 r. wyniosły one 45.742.307 tys. zł),
- obligacji aktywnych w wysokości 21.551.264 tys. zł (w 1997 r. wyniosły one 9.790.325 tys. zł),
- obligacji pasywnych (z emisji nominowanej w USD obligacji przeznaczonej na sfinansowanie przedterminowego wykupu obligacji Brady´ego) w wysokości 2.542.375 tys. zł (w 1997 r. wyniosły one 4.460.527 tys. zł),
- a także przychody z prywatyzacji w kwocie 7.068.720 tys. zł (w 1997 r. wpływy z prywatyzacji w wysokości 6.537.699 tys. zł były ewidencjonowane w dochodach budżetu państwa).

Jak z powyższego wynika, podstawowa zmiana w strukturze pozyskiwanych środków w 1998 r. w stosunku do planu, jak i wykonania roku poprzedniego, polegała na zmniejszeniu przychodów ze sprzedaży bonów skarbowych i zwiększeniu przychodów ze sprzedaży obligacji aktywnych, a także ujęciu w przychodach części 98 wpływów z prywatyzacji.

Na rozchody wykonane w 1998 r. złożyły się środki przeznaczone na wykup:
- bonów skarbowych w wysokości 39.794.591 tys. zł (w 1997 r. na wykup ten przeznaczono kwotę 43.409.824 tys. zł),
- obligacji aktywnych w wysokości 10.016.015 tys. zł (w 1997 r. na wykup ten przeznaczono kwotę 6.209.446 tys. zł),
- obligacji pasywnych w wysokości 3.597.448 tys. zł (w 1997 r. na wykup ten przeznaczono kwotę 2.068.411 tys. zł),
- spłacony całkowicie kredyt powodziowy w kwocie 1.000.000 tys. zł.

Struktura finansowania niedoboru budżetowego w 1998 r. aktywnymi instrumentami finansowymi, stosowanymi przez Ministerstwo Finansów w celu pozyskania środków (to znaczy bonami skarbowymi i obligacjami aktywnymi) różniła się od założonej na etapie planu. I tak:

- z ustawy budżetowej wynikało, że przychody ze sprzedaży bonów skarbowych będą stanowiły 75,7%, a z obligacji aktywnych 24,3% całości wpływów uzyskanych przy pomocy aktywnych instrumentów finansowych. Faktycznie osiągnięte w 1998 r. przychody ze sprzedaży bonów skarbowych wyniosły 63,2%, a ze sprzedaży obligacji aktywnych 36,7% całości wpływów uzyskanych przy zastosowaniu aktywnych instrumentów finansowych,
- w ustawie budżetowej zakładano, że w strukturze finansowania deficytu budżetowego instrumentami aktywnymi, saldo z tytułu sprzedaży i wykupu bonów skarbowych będzie wynosić 26,2%, a z tytułu sprzedaży i wykupu obligacji aktywnych 73,8%. Tymczasem w wykonanej strukturze deficyt ten sfinansowano w 100% obligacjami, zaś w bonach skarbowych nastąpiło oddłużenie.

W toku kontroli dokonano rozliczenia limitów (ograniczeń kwotowych), zawartych w art. 2 ust. 1, w art. 4 ust. 1 i art. 8 pkt 2. ustawy budżetowej na rok 1998. Ustalono, że Minister Finansów nie przekroczył ww. limitów.

3.1.2. Przychody i rozchody związane z finansowaniem zagranicznym

Saldo finansowania zagranicznego zostało ustalone w ustawie budżetowej na rok 1998 w wysokości minus 647.833 tys. zł. Faktycznie saldo to wyniosło minus 3.296.587,8 tys. zł. Pogorszenie planowanego salda wynikało z: nie wykonania określonych w ustawie przychodów zagranicznych (plan zrealizowano jedynie w 48,0%) i przekroczenia planowanych rozchodów zagranicznych (o 16,9%).

Przychody i rozchody związane z finansowaniem zagranicznym prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

	Wyszczególnienie	1998 r.				
		Ustawa budżetowa		Wykonanie		% wykonania planu (r. 5:3)
		mln USD	tys. zł	mln USD	tys. zł	
	1	2	3	4	5	6
	PRZYCHODY	**984,7**	**3.686.523,0**	**511,5**	**1.768.178,5**	**48,0**
I	Przychody z tyt. zaciągniętych kredytów zagran.	200.0	752.690,0	126,2	435.610,4	57,9
1.	Bank Światowy	100,0	376.345,0	16,6	57.723,9	15,3
	z tego:					
	- budownictwo			0,7	2.311,5	-
	- na likwid. skutków powodzi	100,0	376.345,0	15,9	55.412,4	14,7
2.	EBI (na likw. skutk. powodzi)	100,0	376.345,0	109,6	377.886,5	100,4
II	Rozliczenia sald kliring.	3,1	11.883,0	2,5	8.854,2	74,5
III	Przychody z tyt. spłat od udzielonych kredytów zagranicznych	6,3	25.079,0	6,7	23.658,4	94,3
IV	Emisja obligacji skarb. na międzynarodowych rynkach finansowych	500,0	1.888.500,0	-	-	0,0
V	Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich	270,0	987.795,0	369,3	1.276.553,3	129,2
	w tym: zwrot zapł. raty kapitał.			4,4	15.649,3	-
VI	Wpływ od podm. gosp. na spłatę od pożycz. kred. zagr.	4,3	16.576,0	6,2	21.563,8	130,1
VII	Inne	1,0	4.000,0	0,6	1.938,5	48,5
	z tego:					
	- Porozumienie Generalne			0,3	997,6	-
	- zwrot nadwyżki przy rozlicz. z tyt. spłat rat kapitałowych od kredytu Banku Światowego nr 3499			0,3	940,9	-
	ROZCHODY	**1.132,6**	**4.334.356,0**	**1.452,0**	**5.064.766,3**	**116,9**
I	Spłaty kredytów zaciągniętych	777,7	2.965.086,0	1.411,0	4.921.747,0	166,0
	z tego:					
	- Klub Paryski	351,0	1.336.911,0	281,5	985.986,4	73,8
	- gwarantowane poza KP	36,0	141.498,0	29,6	102.625,0	72,5
	- Bank Światowy	125,0	476.805,0	117,4	409.143,1	85,8
	- obl. Brady´ego (Klub Londyn)			727,9	2.542.374,6	-
	- inne kredyty	265,7	1.009.872,0	254,6	881.617,9	87,3
II	Refundacje i cesje	1,0	3.880,0	0,7	2.273,5	58,6
	z tego:					
	- Polimex-Cekop - Maroko			0,7	2.273,5	-
III	Konwersja długu zagr. na zł	100,0	396.190,0	-	-	-
IV	Udział w międzynar. organ. finansowych	8,3	31.221,0	5,8	20.166,0	64,6
	z tego:					
	- IDA	3,0	11.499,0	1,2	4.345,1	37,8
	- EBOiR	2,5	9,264,0	2,1	7.033,9	75,9
	- Fund. Rozw. Społ. Rady Europy	1,8	6.658,0	1,6	5.787,0	86,9
	- MBOiR	1,0	3.800,0	0,9	3.000,0	79,0
V	Ekokonwersja/Ekofundusz	45,6	173.223,0	31,5	109.882,0	63,4
	- Szwajcaria			1,6	5.680,0	-
	- Francja			1,8	6.114,6	-
	- USA			24,2	84.429,1	-
	- Finlandia			1,5	5.328,8	-
	- Szwecja			1,9	6.782,2	-
	- Włochy			0,5	1.547,3	-
VI	Rozchody z tyt. udzielania kredytów zagran.	200,0	764.755,0	-	-	0,0
VII	Przeksięgowanie na 1999 r. nie wykorzystanych środków z tyt. kredytów BŚ i EBI na likwidację skutków powodzi	-	-	3,1	10.697,8	508,9
	Saldo przychodów i rozchodów		- 647.833,0		- 3.296.587,8	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Podstawową przyczyną niższych niż zaplanowano przychodów była rezygnacja z emisji w 1998 r. obligacji skarbowych na międzynarodowych rynkach finansowych. Przepisy ustawa budżetowej na rok 1998 upoważniały Ministra Finansów do emisji takich obligacji o wartości do 2.700.000 tys. zł.

W strukturze zrealizowanych zagranicznych przychodów w 1998 r. największy udział stanowiły:

- przychody z Funduszy Prywatyzacji Banków Polskich (1.276.553,3 tys. zł), które stanowiły 72,2% omawianych przychodów ogółem. W stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej (987.795,0 tys. zł) przychody te zostały wykonane w 129,2%. Wynikało to z uzyskania w 1998 r. przez stronę polską, nie zakładanej na etapie przygotowania ustawy budżetowej na rok 1998, zgody na wykorzystanie na przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych całości środków z FPBP;
- zaciągnięte kredyty zagraniczne (435.610,4 tys. zł), które stanowiły 24,6% ogółu przychodów. W stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej (752.690,0 tys. zł) przychody te wykonano w 57,9%.
  Przyczyną nie wykonania przychodów w tej pozycji było wykazywanie w cz. 98 budżetu niższego niż zakładano wykorzystania przyznanych przez Bank Światowy kredytów zagranicznych.
  Jednakże wykazywane w części 98 budżetu przychody z tytułu zaciągniętych kredytów w Banku Światowym nie odzwierciedlają rzeczywistego wzrostu zadłużenia wobec tego banku, gdyż w przychodach tych uwzględniane były tylko kredyty zagraniczne rejestrowane w ujęciu kasowym budżetu. Z tego względu w przychodach części 98 budżetu państwa nie wykazano wykorzystanych w 1998 r. kredytów w kwocie ok. 67,0 mln dolarów USA;
- wpływy z tytułu spłat udzielonych kredytów zagranicznych i spłat należności w jednostkach rozrachunkowych w łącznej kwocie 32.512,6 tys. zł. Wpływy te stanowiły 1,8% przychodów ogółem. Ustalone w ustawie budżetowej przychody

z tytułu spłat udzielonych kredytów zagranicznych zostały wykonane w 94,3%, a spłaty w jednostkach rozliczeniowych w 74,5%.
W 1998 r. nastąpił nieznaczny spadek w stosunku do 1997 r. należności strony polskiej z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych o 7,2 mln zł, tj. o 0,2%, do poziomu 3.573,9 mln zł, w tym w walutach wymienialnych o 7,3 mln zł do poziomu 3.549,9 mln zł. Wysoki był natomiast spadek należności w jednostkach rozliczeniowych. Należności te zmniejszyły się o 92,3 mln zł, tj. o 76,1% do poziomu 29,0 mln zł.
Głównymi przyczynami spadku należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych, w wyrażeniu złotowym, był wzrost wartości złotego do dolara amerykańskiego oraz spłaty i redukcje tego zadłużenia.
W 1998 r. obsługiwało swoje zadłużenie wobec Polski jedynie kilka krajów (Indonezja, Wietnam, Bułgaria, Rumunia i Chiny). Wynika z tego, że nie udało się Ministerstwu Finansów osiągnąć poprawy skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych należności zagranicznych;

- przychody ze spłaty należności powstałych w wyniku przejęcia przez Skarb Państwa obsługi dewizowej kredytów zaciągniętych przez przedsiębiorstwa krajowe w Międzynarodowym Banku Inwestycyjnym oraz objęcia „opcją zero plus" kredytów zaciągniętych przez przedsiębiorstwa krajowe w ramach tzw. Porozumienia Generalnego zawartego w 1996 r. z b. ZSRR. Łączne przychody z tego tytułu wyniosły w 1998 roku 1.000 tys. zł. W toku kontroli zbadano wywiązywanie się obsługi tych wierzytelności przez 8 wyrywkowo wytypowanych przedsiębiorstw. W wyniku tego ustalono, że 4 z nich nie dokonywały przypadającej na 1998 r. obsługi długu, a Ministerstwo Finansów nie podejmowało w stosunku do nich postępowania windykacyjnego.
  W 1998 r. należności Skarbu Państwa od omawianych przedsiębiorstw przemysłowych zmniejszyły się w porównaniu do 1997 roku o 2,7 mln zł, tj. o 18,9%.

Przyczyną przekroczenia w 1998 r. zakładanych rozchodów zagranicznych był nieplanowany rozchód w kwocie 2.542.374,6 tys. zł, na przedterminowy wykup części obligacji Brady´ego. Po wyłączeniu tej kwoty, pozostałe rozchody w kwocie 2.522.391,7 tys. zł były niższe od założeń ustawy budżetowej o 1.811.964,3 tys. zł, tj. o 41,8%.

W strukturze rodzajowej wykonanych rozchodów największe pozycje stanowiły: spłata kredytów zaciągniętych (97,2% ogólnej wartości rozchodów) i rozchody na ekokonwersję (2,2% rozchodów ogółem).

Powodem niższego niż planowano zrealizowania rozchodów zagranicznych (bez rozchodów na wykup obligacji Brady´ego) było:

- niższe wykonanie spłat rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów zagranicznych (planowano rozchody w kwocie 2.965.086,0 tys. zł, a wykonano w kwocie 2.379.372,4 tys. zł, tj. w 80,2%). Niższe od planowanych były rozchody związane ze spłatami kredytów wobec wierzycieli zrzeszonych w Klubie Paryskim, wobec Banku Światowego oraz ze spłatami kredytów gwarantowanych poza Klubem Paryskim i z tzw. innymi kredytami. Mniejsze rozchody w tych pozycjach wynikały z innego niż zakładano ukształtowania się kursów między walutami narodowymi wierzycieli a dolarem amerykańskim, jak i ze wzrostu wartości złotego do dolara amerykańskiego;
- błędne założenie w planie na 1998 r. kwoty ekokonwersji szwedzkiej (podano w walucie narodowej, zamiast w dolarach amerykańskich). Spowodowało to zawyżenie w planie rozchodów na ten cel o ponad 13,0 mln dolarów USA (ok. 51,0 mln zł), gdyż zamiast kwoty planowanej 32,2 mln dolarów USA wykazano kwotę 45,6 mln dolarów USA. Skutkiem tego było błędne określenie przez Ministerstwo Finansów stopnia wykonania rozchodów na ekokonwersję (podano wykonanie w 64,6%, zamiast w 98,0% w stosunku do zakładanych wielkości);
- niższe niż planowano rozchody na udział w międzynarodowych organizacjach, które zostały wykonane w 64,6%;

- nie uruchomienie planowanej kwoty 764.755 tys. zł na kredyty i pożyczki dla rządów innych krajów na sfinansowanie importu z Polski towarów i usług, a także nie wykorzystanie planowanej kwoty 396.190 tys. zł na konwersję długu zagranicznego na inwestycje kapitałowe w Polsce.
  Na potrzebę zwiększenia starań o wykorzystanie limitów ustalonych w tym zakresie w ustawie budżetowej, Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w 1997 r.;
- nie wykorzystanie planowanych rozchodów na refundacje i cesje. Z planowanej kwoty 3.880,0 tys. zł, wykorzystano jedynie 2.273,5 tys. zł, tj. 58,6%.

3.2. Saldo pierwotne budżetu państwa

Wyodrębnienie salda pierwotnego budżetu państwa informuje o kształtowaniu się równowagi budżetu w przypadku, gdyby nie było zadłużenia budżetu państwa i nie występowała konieczność jego obsługi.

Kształtowanie się pierwotnego salda budżetu państwa w latach 1996-1998 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w mld zł)

Wyszczególnienie	1996 r.	1997 r.	1998 r.
1	2	3	4
Dochody budżetu państwa	96,0	113,2	126,6
Wydatki budżetu państwa,	108,8	125,7	139,8
w tym:			
- obsługa długu publicznego	14,4	16,3	17,9
- pozostałe wydatki	94,4	109,4	121,9
Saldo budżetu państwa	- 12,8	- 12,5	- 13,2
Saldo pierwotne	1,6	3,8	4,7

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

W 1998 r. osiągnięta została nadwyżka w saldzie pierwotnym budżetu państwa, co jest zjawiskiem pozytywnym. W porównaniu do 1997 r. nadwyżka ta w 1998 r. wzrosła o 0,9 mld zł.

4. Dług Skarbu Państwa oraz zobowiązania z tytułu gwarancji i poręczeń

Zadłużenie budżetu państwa (dług Skarbu Państwa) wynika z finansowania deficytu budżetu państwa i innych potrzeb Skarbu Państwa. Spłaty zobowiązań z tego tytułu obciążą w przyszłości budżetu państwa. Wśród zobowiązań Skarbu Państwa występują również zobowiązania z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji spłaty kredytów, które mogą, ale nie muszą, obciążyć w przyszłości budżetu państwa.

Z ogólnej wielkości zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 1998 r. w kwocie 257.125,2 mln zł, 92,3%, tj. 237.402,0 mln zł przypadało na zadłużenie budżetu państwa, a 7,7%, tj. 19.723,2 mln zł na zobowiązania powstałe z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych. Ilustrują to dane przedstawione w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Stan w dniu:		Przyrost	%	realnie[1/]
		31.12.1997	31.12.1998	1998 r.	4:3	% 4:3
1	2	3	4	5	6	7
1.	Zobowiązania ogółem, z tego:	242.674,0	257.125,2	14.451,2	105,9	97,6
1.1.	Krajowe	115.311,0	131.860,7	16.549,7	114,3	105,3
	- zadłużenie krajowe	103.995,8	121.184,3	17.187,3	116,5	107,3
	- poręczenia krajowe	11.315,2	10.676,4	- 638,8	94,3	86,9
1.2.	Zagraniczne:	127.363,0	125.264,5	- 2.098,5	98,3	90,6
	- zadłużenie zagraniczne[2/]	117.591,6	116.217,7	- 1.373,9	98,8	91,0
	- gwarancje zagraniczne	9.771,4	9.046,8	- 724,6	92,6	85,3
2.	Razem zadłużenie	221.587,4	237.402,0	15.814,6	107,1	98,7
3.	Razem gwarancje i poręczenia	21.086,6	19.723,2	- 1.363,4	93,5	86,1

[1/] Zastosowano wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 1,086 (grudzień 1998 r. do grudnia 1997 r.).

[2/] Kurs walutowy użyty do obliczeń (zł/USD): w 1997 r. - 3,5180, w 1998 r. 3,5040.

Źródło Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. z ogólnej wartości zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 257.125,2 mln zł, na zobowiązania zagraniczne przypadało 48,7%, a na zobowiązania krajowe 51,3%. W 1997 r. stanowiło to odpowiednio: 52,5% i 47,5%.

Zobowiązania ogółem Skarbu Państwa zwiększyły się w 1998 r. z 242.674,0 mln zł do 257.125,2 mln zł, tj. nominalnie o 5,9%.

Realnie zobowiązania ogółem zmniejszyły się o 2,4%. Również relacja zobowiązań do PKB zmniejszyła się z 51,7% w 1997 r. do 46,7% w 1998 r.

4.1. Zobowiązania krajowe Skarbu Państwa

Zobowiązania krajowe Skarbu Państwa, na które składa się dług krajowy oraz zobowiązania wynikające z udzielonych poręczeń spłaty kredytów bankowych, wyniosły na koniec 1998 roku 131.860,7 mln zł i w porównaniu z rokiem 1997 wzrosły nominalnie o 14,3%, a realnie o 5,3%.

Poprawie uległa relacja tych zobowiązań do wartości produktu krajowego brutto, z 24,6% w 1997 r. do 24,0% w 1998 r.

Wydatki z tytułu spłaty odsetek (i z dyskonta) od długu krajowego oraz z tytułu poręczeń wyniosły w 1998 roku 14.140,7 mln zł. W stosunku do 1997 r. wydatki te były wyższe, w ujęciu nominalnym o 12,3%, a w ujęciu realnym o 0,5%. W mniejszym stopniu (z 10,0% w 1997 r. do 10,1% w 1998 r.) wzrósł udział tych wydatków w całkowitych wydatkach budżetu państwa.

Realizację tych wydatków prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 1997	1998 r.			Wykonanie w 1997 w cenach 1998	6:3 %	6:4 %	6:5 %	6:7 %
			wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	O g ó ł e m	12.587.835	16.122.180	15.735.180	14.140.667	14.073.200	112,3	87,7	89,9	100,5
1.	Rozdział 9491 obsługa skarb. papierów wartościowych i kredytów	12.390.927	15.425.000	15.038.000	14.010.145	13.853.056	113,1	90,8	93,2	101,1
2.	Odsetki od kredytów i oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych:	12.333.266	15.410.000	15.023.000	14.005.555	13.788.591	113,6	90,9	93,2	101,6
	- dyskonto bonów skarbow.	5.656.166	6.653.000	6.266.000	5.804.019	6.323.593	102,6	87,2	92,6	91,8
	- odsetki i dyskonto od obligacji aktywnych	4.667.827	6.145.000	6.145.000	5.905.817	5.218.631	126,5	96,1	96,1	113,2
	- odsetki i dyskonto od obligacji pasywnych	1.927.815	2.532.000	2.532.000	2.261.472	2.155.297	117,3	89,3	89,3	104,9
	- kredyt powodziowy	81.458	80.000	80.000	34.247	91.070	42,0	42,8	42,8	37,3
3.	Odsetki od kredytów infrastrukturalnych	57.661	15.000	15.000	4.590	64.465	8,0	30,6	30,6	7,1
4.	Rozdział 9416 - rozliczenia z tytułu poręczeń	196.908	697.180	697.180	130.522	220.143	66,3	18,7	18,7	59,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. dominującą pozycją w wydatkach na obsługę zobowiązań krajowych były wydatki związane z obsługą skarbowych papierów wartościowych. Stanowiły one 98,8% wydatków ogółem.

Wykazywane w części 44 wydatki na obsługę długu krajowego nie obejmowały wydatków na emisję papierów wartościowych. Zrealizowane 1998 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 161,4 mln zł i były ewidencjonowane w części 08 budżetu państwa. W związku z wynikami kontroli wykonania budżetu państwa za 1997 r., Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o ujmowanie tych wydatków w cz. 44 budżetu państwa. Jednak Minister Finansów nie przyjął tego wniosku do realizacji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydatki ponoszone na emisję skarbowych papierów wartościowych są integralnie związane z obsługą długu publicznego i w związku z tym powinny być ewidencjonowane w części 44 budżetu państwa.

4.1.1. Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy, według danych prezentowanych przez Ministerstwo Finansów w czasie trwania kontroli, wynosił na koniec 1998 r. 110,5 mld zł. Jednakże w dniu 8 kwietnia 1999 r. (po zakończeniu czynności kontrolnych w dniu 2 kwietnia 1999 r.), w Ministerstwie Finansów dokonano korekty tego długu. Polegało to na:

- zmniejszeniu z mocą wsteczną zadłużenia z tytułu rozliczeń z bankami, według stanu na koniec 1997 r. o 1,7 mld zł, tj. o 81%,
- zwiększeniu z mocą wsteczną zadłużenia, z tytułu zobowiązań wynikłych z niepodwyższania płac w sferze budżetowej[113], według stanu na koniec 1997 r. o 9,8 mld zł, a według stanu na koniec 1998 r. o 10,7 mld zł.

Po dokonanych korektach wykazywany dług krajowy Skarbu Państwa uległ zwiększeniu - według stanu na koniec 1997 roku z 96,0 mld zł do 104 mld zł, tj. o 8,4% a na koniec 1998 r. ze 110,5 mld zł do 121,2 mld zł, tj. o 9,7%.

[113] Ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o rekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. Nr 30, poz. 164).

Na konieczność dokonania korekt w ewidencji długu krajowego Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Ministrowi Finansów w dniu 25 stycznia 1999 r. w związku z kontrolą działalności Ministra Finansów na rzecz zmniejszenia krajowego długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Wyniki tej kontroli ujawniły przypadki znacznego zaniżenia lub zawyżenia niektórych rodzajów długu Skarbu Państwa, a mianowicie:

- ewidencja tzw. pozostałego długu krajowego nie obejmowała zobowiązań Skarbu Państwa wobec pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów z tytułu okresowego nie podwyższania świadczeń. Według szacunków Ministerstwa Finansów, wartość tych zobowiązań wyniosła w końcu 1997 r. około 9,8 mld zł, i z uwagi na obowiązek ich waloryzacji - nadal wzrastała. Zobowiązań tych nie uwzględniono również w długoterminowej prognozie zadłużenia Skarbu Państwa i kosztów jego obsługi, obejmującej okres do roku 2019, opracowanej w Ministerstwie Finansów w listopadzie 1997 r.;
- w ewidencji i sprawozdaniach Ministerstwa Finansów za lata 1996-1998 (do czasu zakończenia kontroli), nie ujmowano, wykazywanych przez NBP wierzytelności w kwocie około 60 mln zł z tytułu kredytu udzielonego Skarbowi Państwa w 1995 r. (ze środków pochodzących z pożyczek zaciągniętych przez NBP w Banku Światowym);
- w 1997 r. nastąpił skokowy wzrost krajowego długu Skarbu Państwa w pozycji „bieżące rozliczenia z bankami". Zobowiązania te wzrosły w porównaniu ze stanem na koniec 1996 r. o 1,8 mld zł, tj. o 513%.

  Przyrost zadłużenia w tej pozycji w 1997 r. wynikał głównie z błędnego ustalenia należności wymagalnych od budżetu państwa przez jeden z banków państwowych. Wykazywane przez bank należności od budżetu wg stanu na koniec 1997 r. w kwocie 2.077,5 mln zł zostały zawyżone o 2.045,5 mln zł, z tego z tytułu:

- odsetek od kredytów mieszkaniowych o 1.054,7 mln zł,
- wypłat premii gwarancyjnych o 917,7 mln zł,
- dopłat do samochodów osobowych o 73,1 mln zł.

Zawyżone były również należności od budżetu państwa, wykazane przez bank na koniec kwietnia 1998 r. (wykazano należności w kwocie 826 mln zł zamiast 42 mln zł). Informacje o wysokości należności poszczególnych banków Ministerstwo Finansów otrzymywało za pośrednictwem NBP. Informacje te, pomimo wyraźnej rozbieżności z innymi dostępnymi źródłami informacji (zwłaszcza ze sprawozdaniami z realizacji wydatków budżetowych i sprawozdaniami o zobowiązaniach dysponentów środków budżetowych), nie były w Ministerstwie Finansów weryfikowane.

W ocenie NIK dokonana przez Ministerstwo w dniu 8 kwietnia 1999 r. korekta z tytułu bieżących rozliczeń z bankami nadal nie jest pełna, gdyż nie uwzględniono w niej:

- części zawyżenia długu z tytułu bieżących rozliczeń z bankami (około 0,3 mld zł),
- nie wykazywanego w ewidencji Ministerstwa Finansów zadłużenia wobec NBP z tytułu odpożyczonych w 1995 r. środków z kredytu Banku Światowego, w kwocie około 60 mln zł.

Podstawową przyczyną przyrostu w 1998 r. krajowego długu Skarbu Państwa było finansowanie niedoboru budżetowego i ujemnego salda finansowania zagranicznego. Przypadało na ten cel około 10 mld zł, tj. prawie 60% całkowitego przyrostu tego długu.

Kolejnymi znaczącymi powodami narastania krajowego zadłużenia były:

- wzrost zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych o 3,9 mld zł, w tym o 3,7 mld w dziale 85 - Ochrona zdrowia,

- wzrost zadłużenia z tytułu okresowego nie podwyższania płac w sferze budżetowej o 0,9 mld zł,
- sfinansowanie przyrostu środków na rachunku centralnym budżetu państwa w kwocie prawie 1 mld zł,
- przyrost wartości dyskonta od obligacji aktywnych nie podlegających dotychczas wykupowi w wysokości o 1,5 mld zł,
- skapitalizowanie części odsetek od obligacji restrukturyzacyjnych i obligacji na zwiększenie funduszy własnych BGŻ S.A. w łącznej wysokości 1,4 mld zł.

W 1998 r. istotnym zmianom uległa struktura rodzajowa i podmiotowa długu krajowego. W szczególności zadłużenie wobec sektora pozabankowego wzrosło o 38,5%, podczas gdy zadłużenie wobec NBP zwiększyło się tylko o 5,4%, a zadłużenie wobec banków komercyjnych uległo nawet zmniejszeniu (o 2,3%). Wysoko, bo o 93,4% wzrosło zadłużenie krajowe wobec inwestorów zagranicznych, jednak dane w tym zakresie były oparte głównie na informacjach o obrotach na rynku pierwotnym papierów wartościowych, nie przedstawiają więc rzeczywistego przyrostu zadłużenia wobec tych inwestorów.

Dług krajowy w 1998 r. obejmował:

- zadłużenie z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych w kwocie 101.564,7 mln zł (83,8% całości długu krajowego),
- tzw. pozostałe zadłużenie w kwocie 19.618,5 mln zł (16,2% całości długu krajowego).

Kształtowanie się zadłużenia w latach 1997-1998 w omawianym wyżej układzie przedstawione zostało w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	31.12.1997 r.		31.12.1998 r.		Przyrost w 1998 r.	
		mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Dług krajowy ogółem z tego:	103.995,8	100,0	121.183,1	100,0	17.187,4	16,5
1.1.	Skarbowe papiery wartościowe (SPW) - aktywne SPW - pasywne SPW	87.966,1 60.146,6 27.819,5	84,6 57,8 26,7	101.564,7 73.427,1 28.137,6	83,8 60,6 23,2	13.598,5 13.280,4 318,1	15,5 22,1 1,1
1.2.	Pozostałe zadłużenie krajowe	16.029,6	15,4	19.619,7	16,2	3.588,9	22,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. najwyższy udział (60,6%) w strukturze długu krajowego miało zadłużenie z tytułu obligacji aktywnych, a największą dynamiką przyrostu charakteryzowało się tzw. pozostałe zadłużenie.

Zadłużenie w aktywnych SPW wg wartości nominalnej przedstawiono w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Rodzaj instrumentu finansowego	31.12.1997 r.		31.12.1998 r.	
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %
1	2	3	4	5
Aktywne SPW, z tego:	60.146,6	100,0	73.427,1	100,0
- bony skarbowe	32.259,6	53,6	28.913,9	39,4
- obligacje o stałym oprocentowaniu z tego:	16.430,0	27,4	27.779,1	37,8
- roczne	-		2.986,0	
- dwuletnie	6.746,3		8.785,3	
- pięcioletnie	9.683,7		16.007,8	
- obligacje o zmiennym oprocentowaniu z tego:	11.455,4	19,0	16.732,7	22,8
- obligacje roczne	1.635,9		2.316,8	
- obligacje trzyletnie	7.030,9		10.318,2	
- obligacje dziesięcioletnie	2.788,6		4.097,7	
- pozostałe obligacje (zamienna, 60%)	1,6		1,4	0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. w porównaniu z 1997 r. zmieniła się struktura zadłużenia w aktywnych skarbowych papierach wartościowych:

- spadł udział bonów skarbowych z 53,6% w 1997 r. do 39,4% w 1998 r.,
- udział obligacji o stałym oprocentowaniu wzrósł z 27,4% do 37,8%, podczas gdy udział obligacji o zmiennym oprocentowaniu zwiększył się w tym czasie z 19,0% do 22,8%.

Pomimo dokonanej spłaty rat kapitałowych i przedterminowego wykupu części obligacji restrukturyzacyjnych, o łącznej wartości 3,6 mld zł, zadłużenie w obligacjach pasywnych wzrosło. Wynikało to głównie z wyemitowania nowej obligacji pasywnej, przeznaczonej na przedterminowy wykup obligacji Brady´ego o wartości 2,5 mld zł, a także skapitalizowania części odsetek od obligacji restrukturyzacyjnych i obligacji na zwiększenie funduszy własnych BGŻ S.A. w łącznej wysokości 1,4 mld zł.

Przepisami art. 5 ustawy budżetowej na rok 1998, Minister Finansów został upoważniony do przedterminowego wykupu obligacji restrukturyzacyjnych w przypadku uzyskania na ten cel środków z Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich (FPBP). Działając w ramach powyższego upoważnienia, Minister Finansów dokonał w dniu 31 lipca 1998 r. przedterminowego wykupu obligacji restrukturyzacyjnych za kwotę 1.218,5 mln zł, równoważną środkom uzyskanym na ten cel z FPBP w kwocie 352,8 mln dolarów amerykańskich.

Na przedterminowy wykup obligacji, wykorzystano środki kapitałowe zgromadzone na rachunku FPBP, nie wykorzystano natomiast środków zgromadzonych na rachunku dochodów tego Funduszu w kwocie około 76 mln USD, chociaż zgodnie z celami określonymi w Memorandum o Porozumieniu, przyjętym w 1997 r. przez kraje uczestniczące (wnoszące wkłady), całość środków zgromadzonych na rachunkach FPBP była przeznaczona na przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych. Strona polska uczestnicząca w posiedzeniu Komitetu Operacyjnego przedstawiła odmienną koncepcję, zakładającą wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku

dochodów FPBP na dokapitalizowanie Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. Uwzględniając przedstawione w dniu 29 kwietnia 1998 r. wnioski Ministra Finansów w tej sprawie, rządy ośmiu krajów wyraziły zgodę na przekazanie odsetek od swoich wkładów, na dokapitalizowanie PZU S.A.: rząd Danii podjął decyzję o wycofaniu swoich odsetek o wartości około 0,5 mln USD, zaś rząd Japonii zastrzegł, że odsetki od wkładu japońskiego mogą być wykorzystane wyłącznie na obsługę kredytu, który stanowił wkład Japonii do FPBP. Środki nie zostały dotychczas uruchomione i pozostają na wydzielonym rachunku NBP.

Oceniając negatywnie działania Ministra Finansów w sprawie wykorzystania środków z dochodów FPBP, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się w dniu 25 stycznia 1999 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o skierowanie tej sprawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Tzw. pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wzrosło w 1998 r. o 22,4%. Zestawienie pozostałego zadłużenia zostało przedstawione w tabeli poniżej:

(w mln zł)

Pozostały dług	Stan na:		Zmiana (rubr. 3-2)
	31.12.1997 r.	31.12.1998 r.	
1	2	3	4
1. Długoterminowe rozliczenia z NBP[x/]	1.738,0	1.738,9	0,0
2. Kredyty infrastrukturalne	0,0	0,0	0,0
3. Bieżące rozliczenia z bankami	403,4	220,1	- 183,3
4. Przedpłaty na samochody osobowe	55,4	22,9	- 32,5
5. Zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych	3.050,2	6.956,6	3.906,4
6. Kredyt tzw. powodziowy	1.000,0	0,0	- 1.000,0
7. Zobowiązania. z tyt. niepodwyższania płac w sferze budżetowej	9.781,7	10.682,2	900,5
R a z e m	16.029,6	19.619,7	3.588,9

[x/] Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skupionych rubli transferowych (tzw. jednostek rozrachunkowych) przez Bank Handlowy w Warszawie S.A., a odkupionych przez NBP.

W 1998 r. główne pozycje w pozostałym zadłużeniu stanowiły:
- zobowiązania z tytułu nie podwyższania płac w sferze budżetowej (54,4%),
- zobowiązania jednostek budżetowych (35,4%),
- długoterminowe rozliczenia NBP z budżetem (8,8%).

W związku z wstecznym wprowadzeniem do ewidencji 1997 r. zobowiązań z tytułu nie podwyższania płac w sferze budżetowej, ewidencyjny przyrost tych zobowiązań w 1998 r. wyniósł tylko 900,5 mln zł (9,2%).

Zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych według stanu na koniec 1998 r. były wyższe od wykazywanych w końcu 1997 r. o 3.905,4 mln zł, tj. o 128,0%. Największy wzrost wystąpił w pozycji zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych w dziale 85 budżetu państwa - Ochrony zdrowia. Według stanu na 31.12.1998 r. zadłużenie to wyniosło 6.486,2 mln zł. Z informacji statystycznych, przekazywanych przez Narodowy Bank Polski do Ministerstwa Finansów, wynika, że zobowiązania w dziale Ochrona zdrowia były skupowane przez banki komercyjne. Wierzytelności banków w stosunku do budżetu państwa z tego tytułu na koniec 1998 r. wyniosły 4.196,8 mln zł, podczas gdy w końcu 1997 r. wynosiły 1.574,1 mln zł.

4.1.2. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczenia kredytów krajowych

Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń według stanu na koniec 1998 r. wyniosły 10.676.360,7 tys. zł i uległy zmniejszeniu w porównaniu z 1997 r. o 638.846,62 tys. zł, tj. o 5,6%. Stanowiło to wynik udzielenia w 1998 r. nowych poręczeń, zmian kursów walut oraz zmniejszeń spowodowanych dokonanymi w ciągu roku spłatami zobowiązań zarówno przez kredytobiorców (ze środków własnych), jak i Ministra Finansów (ze środków budżetowych).

Zobowiązania z tytułu krajowych poręczeń bankowych obejmują:
- poręczenia dla kredytodawców krajowych na kredyty bankowe, finansujące dotychczasowe inwestycje centralne na kwotę 9.369.604,7 tys. zł,
- poręczenia spłaty ze środków budżetu państwa pozostałych kredytów bankowych na kwotę 1.306.756,0 tys. zł.

4.2. Zobowiązania zagraniczne Skarbu Państwa

Według stanu na 31 grudnia 1998 r. na zobowiązania zagraniczne Skarbu Państwa w kwocie 125.264,5 mln zł składały się:

- zadłużenie zagraniczne w kwocie 116,217,7 mln zł (92,7%),
- udzielone gwarancje spłaty kredytów zagranicznych na kwotę 9.046,8 mln zł (7,3%).

W stosunku do stanu na koniec 1997 r., zobowiązania zagraniczne wyrażone w walucie krajowej, spadły o 2,1 mld zł, tj. o 1,7%, co wynikało ze spadku kursu złotego do dolara amerykańskiego. Po uwzględnieniu skutków spadku tego kursu, zobowiązania zagraniczne w 1998 r. w porównaniu do 1997 r. zmalały o 1,3%. Relacja zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa do PKB zmniejszyła się z 27,1% w 1997 r. do 22,8% w 1998 r., tj. o 4,3 punktu procentowego. W 1998 r. zobowiązania zagraniczne stanowiły 48,7% całości zobowiązań Skarbu Państwa (w 1997 r. udział ten wynosił 52,5%).

Dług zagraniczny obejmował w 1998 r. zadłużenie z tytułu kredytów zaciągniętych w walutach wymienialnych oraz z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynkach zagranicznych.

Ogólne zestawienie zadłużenia zagranicznego w złotych przedstawiono w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Stan w dniu:		Struktura poz. 3 w %	Zmiana w 1998 r. (3-2)	Wskaźnik w % (3:2)
	31.12.1997	31.12.1998			
1	2	3	4	5	6
Zadłużenie zagraniczne:	117.591,6	116.217,7	100,0	- 1.373,9	98,8
1. Obligacje skarbowe wyemitowane na rynki zagraniczne,	24.074,4	21.391,6	18,4	- 2.682,8	88,9
z tego:					
- zagraniczne obligacje skarbowe	2.777,6	2.800,5	2,4	22,9	100,8
- obligacje Brady´ego	21.296,8	18.591,1	16,0	- 2.705,7	87,3
2. Kredyty, z tego:	93.517,2	94.926,1	81,6	1.308,9	101,4
- kredyty w walutach wymienial.	93.517,2	94.826,1	81,6	1.308,9	101,4

1) Przeliczono po kursie: 1997 r. - 3,5180 zł/USD, 1998 r. - 3.5040 zł/USD.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zadłużenie budżetu państwa w walutach wymienialnych, wyrażone w dolarach amerykańskich wynosiło w końcu 1998 r. 33.167,1 mln dolarów i zmalało w stosunku do 1997 r. o 258,6 mln dolarów, tj. o 0,8%.

Dane dotyczące wartości zadłużenia zagranicznego wyrażonego w dolarach amerykańskich przedstawiono w poniższej tabeli:

(mln dolarów USA)

Wyszczególnienie	Stan zadłużenia w dniu:				Zmiana zadłużenia	
	31.12.1997 r.		31.12.1998 r.		Kwota	Wsk.%
	kwota	%	kwota	%	kol. 4-2	kol.4:2
1	2	3	4	5	6	7
RAZEM	33.425,7	100,0	33.167,1	100,0	-258,6	99,2
1. Klub Paryski	24.246,6	72,5	24.808,2	74,8	561,6	102,3
2. Klub Londyński (obligacje Brady′ego)	6.053,7	18,1	5.305,7	16,0	-748,0	87,6
3. Gwarantowane poza KP	55,8	0,2	29,8	0,1	-26,0	53,4
4. Bank Światowy	1.558,9	4,7	1.632,4	4,9	73,5	104,7
5. Zagraniczne obligacje skarbowe	789,5	2,4	799,2	2,4	9,7	101,2
6. Pozostali wierzyciele	721,2	2,1	591,8	1,8	-129,4	82,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Głównymi pozycjami zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w walutach wymienialnych było zadłużenie wobec:

- Klubu Paryskiego, zrzeszającego wierzycieli rządowych (74,8%),
- Klubu Londyńskiego, zrzeszającego wierzycieli komercyjnych (16,0%),
- Banku Światowego (4,9%).

Na spadek zadłużenia zagranicznego w walutach wymienialnych na koniec 1998 r. w największym stopniu wpłynęły następujące działania i okoliczności:

- spadek zadłużenia z tytułu obligacji Brady′ego o 748 mln dolarów USA (o 12,4%), w wyniku przedterminowego wykupu części tych obligacji. Wydatki na wykup obligacji Brady′ego w kwocie 727,8 mln dolarów USA zostały pokryte z rezerw dewizowych Narodowego Banku Polskiego, w zamian za co Minister Finansów wyemitował i przekazał dla tego banku, obligacje skarbowe nominowane w dolarach o takiej samej wartości;

- spadek zadłużenia z tytułu kredytów gwarantowanych poza Klubem Paryskim o 26,0 mln dolarów USA (o 46,6%), w tym o 29,6 mln dolarów USA z tytułu spłaconych w 1998 r. rat kapitałowych. Pozostała część w kwocie 3,6 mln dolarów USA wynikała ze zmian kursów walutowych: marki niemieckiej, dolara amerykańskiego i złotówki (kredyt ten został zaciągnięty w DEM, jego spłaty dokonywane są w zł w relacji do DEM);
- spadek zadłużenia w pozycji „pozostali wierzyciele" z 721,2 mln dolarów USA do 591,8 mln dolarów USA (tj. o 17,9%) spowodowany m.in. spłatami kredytów w łącznej kwocie 254,6 mln dolarów USA oraz zaciągnięciem nowych lub wykorzystaniem wcześniej przyznanych kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w łącznej wysokości 173,6 mln dolarów USA.

Ponadto wystąpiły następujące działania i okoliczności, które wpływały hamująco na spadek zadłużenia w walutach wymienialnych:

- wzrost zadłużenia wobec Klubu Paryskiego o 561,6 mln USD, tj. o 2,3%, który wynikał ze wzrostu kursów walut narodowych do dolara amerykańskiego (tzw. kursów krzyżowych) w kwocie ok. 875 mln dolarów USA oraz spłaty rat kapitałowych i redukcji zadłużenia z tytułu ekokonwersji o równowartości 313 mln dolarów USA;
- wzrost zadłużenia wobec Banku Światowego o 73,5 mln dolarów USA (tj. o 4,7%), wynikający z:
  - wykorzystania w 1998 r. zaciągniętych kredytów w kwocie 83,6 mln dolarów USA,
  - spłaty rat kapitałowych w kwocie 117,8 mln dolarów USA,
  - skutków zmiany koszyka walut (tzw. pool-u), co spowodowało wzrost stanu zadłużenia o ok. 107,0 mln dolarów USA;

- wzrost zadłużenia z tytułu wyemitowanych na rynki zagraniczne obligacji skarbowych o 9,7 mln dolarów USA, tj. o 1,2%, spowodowany w całości wzrostem kursu marki niemieckiej w stosunku do dolara amerykańskiego.

Oprócz zadłużenia zagranicznego Skarb Państwa posiadał na koniec 1998 r. zobowiązania wynikające z udzielonych gwarancji spłaty kredytów zagranicznych w wysokości 9.046,8 mln zł. Stan tych zobowiązań zmniejszył się w stosunku do stanu na koniec 1997 r. o 724,6 mln zł, tj. o 7,4%. Stanowiło to wynik udzielonych w 1998 r. nowych gwarancji zagranicznych (na kwotę 345,6 mln zł), zmiany kursów walut (na sumę 50,2 mln zł) oraz zmniejszeń spowodowanych dokonanymi w ciągu roku spłatami zobowiązań zarówno przez kredytobiorców, jak i Ministra Finansów (na łączną kwotę 1.120,4 mln zł).

Wydatki na obsługę zobowiązań zagranicznych prezentują dane w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykon. 1997 r.	1998 r.			Wykon. 1997 r. w cenach 1998 r.*)	Wsk. 6:3 w %	Wsk. 6:4 w %	Wsk. 6:5 w %	Wsk. 6:7 w %
			wg ustawy budżet.	budżet po zmianach	wykona-nie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Ogółem	3.683.243	5.090.000	4.950.000	3.769.866	4.117.866	102,4	74,1	76,1	91,5
1.1	Rozdział 9435 - Obsługa zadłużenia zagranicznego	3.683.243	5.090.000	4.950.000	3.769.866	4.117.866	102,4	74,1	76,2	91,5
1.1.1.	Paragraf 63 - Odsetki od otrzymanych pożyczek kredytów zagranicznych oraz od obligacji skarbowych RP wyemitowanych na rynki zagraniczne	3.682.896	5.002.057	4.862.057	3.769.256	4.117.478	102,3	75,4	77,5	91,5
1.1.2.	Paragraf 64 - Wypłaty z tyt. udzielonych gwarancji spłaty kredytów zagranicznych	347	87.943	87.943	610	388	175,8	0,7	0,7	157,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wydatki na obsługę zobowiązań zagranicznych wyniosły 3.769.866 tys. zł, tj. 74,1% założonych w ustawie budżetowej i 76,2% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki te były w ujęciu nominalnym wyższe o 86.623 tys. zł, tj. o 2,4%, a w ujęciu realnym były niższe o 348.000 tys. zł, tj. o 8,5%.

Zmniejszenie wydatków związane było z mniejszymi, niż założono w ustawie budżetowej, wydatkami na spłatę odsetek od kredytów zagranicznych o 1.232.801 tys. zł, (z tego w odniesieniu do: wierzycieli zrzeszonych w Klubie Paryskim o 588.558 tys. zł, kredytów gwarantowanych poza KP o 2.730 tys. zł, Banku Światowego o 182.933 tys. zł, tzw. innych kredytów o 105.780 tys. zł, obligacji Brady'ego o 244.221 tys. zł, obligacji skarbowych RP wyemitowanych na rynki zagraniczne o 108.579 tys. zł), a także mniejszymi niż zakładano wypłatami z tytułu poręczeń kredytów zagranicznych o 87.333 tys. zł.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków, dominujący udział miały wydatki ewidencjonowane w paragrafie 63 - Odsetki od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz obligacji skarbowych wyemitowanych za granicą. Zrealizowane wydatki w tym paragrafie wyniosły 3.769.256 tys. zł, tj. 99,98% wydatków ogółem. W stosunku do planu ustalonego w ustawie budżetowej (5.002.057 tys. zł) wydatki te wykonano w 75,4%, a w stosunku do planu po zmianach (4.862.057 tys. zł) w 77,5%. W porównaniu do 1997 r. wydatki te były w ujęciu nominalnym wyższe o 2,3%, a realnie były niższe o 8,5%. Główne pozycje w zrealizowanych wydatkach na spłatę odsetek od otrzymanych kredytów zagranicznych oraz obligacji skarbowych wyemitowanych na rynki zagraniczne, stanowiły spłaty odsetek wobec:

- Klubu Paryskiego - 58,1%,
- Klubu Londyńskiego (obligacje Brady'ego) - 26,4%,
- Banku Światowego - 8,2%,

a także spłaty odsetek od obligacji sprzedawanych za granicą - 5,3%.

Niższe od założonego w ustawie budżetowej wykonanie omawianych wydatków nastąpiło, w szczególności, na skutek:

- mniejszych wydatków z tytułu obsługi zadłużenia wobec Klubu Paryskiego, które zostały wykonane w stosunku do ustawy budżetowej w 78,8%, a do planu po zmianach w 83,0%. Wynikało to głównie z innego niż zakładano na etapie planowania ukształtowania się kursów walut, w których spłacane są odsetki wobec Klubu Paryskiego (tzw. kursów krzyżowych), a także wyższego niż prognozowano ukształtowania się w 1998 r. wartości złotego do dolara amerykańskiego,
- niższych płatności wobec Banku Światowego, które wykonano w stosunku do ustawy budżetowej i planu po zmianach w 62,8%.

Obniżenie płatności w stosunku do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej o 182,9 mln zł, wynikało przede wszystkim z niższego niż zakładano na etapie planowania wykorzystania kredytów z Banku Światowego, a w części również ze wzrostu, w stosunku do założeń, wartości złotego do dolara.

Największe różnice w wykorzystaniu kredytów dotyczyły:

- Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (nr pożyczki 3338 - Promocja Zatrudnienia) - planowano wykorzystanie 26 mln dolarów USA, wykorzystanie wyniosło 21 mln dolarów USA,
- Ministerstwa Skarbu Państwa (nr pożyczki 3342 - Prywatyzacja i Restrukturyzacja) - planowano wykorzystanie 8 mln dolarów USA, wykorzystano 1,8 mln dolarów USA,
- Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społeczne (nr pożyczki 3466 - Ochrona Zdrowia) - planowano wykorzystać 32 mln dolarów USA, a wykorzystano tylko 0,6 mln dolarów USA,
- Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (nr pożyczki 3499 - Budownictwo) - planowano 12 mln dolarów USA, wykorzystano 3 mln dolarów USA,

- Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (nr pożyczki 4080 - Dostęp do Portów) - planowano 8 mln dolarów USA, a wykorzystano 3,4 mln dolarów USA,
- Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (nr pożyczki 4236 - Drogi II) - planowano 27 mln dolarów USA, wykorzystano 1,4 mln dolarów USA,
- Ministerstwo Finansów (nr pożyczki 4264 - Usuwanie skutków powodzi) - planowano wykorzystać 75 mln dolarów USA, wykorzystano 23,9 mln dolarów USA.

Na tle niepełnego wykorzystania kwot planowanych, należy zauważyć, że w 1998 r. z wydatków poniesionych na obsługę kredytów zaciągniętych w Banku Światowym, w kwocie 309,3 mln zł, około 303,7 mln zł, tj. 98,2% stanowiły odsetki a około 5,6 mln zł, tj. 1,8% stanowiły opłaty za tzw. gotowość (commitment).

- niższych wydatków na spłatę odsetek od obligacji Brady′ego. Planowane w ustawie budżetowej na 1998 r. wydatki na ten cel zostały wykonane w 80,3% (w ujęciu złotowym) i w 89,2% (w ujęciu dolarowym).

Oszczędność w kwocie 244,2 mln zł wynikała z korzystnego dla strony polskiej kształtowania się stóp procentowych:

- bardzo niskiego wykorzystania wydatków na spłatę odsetek od tzw. innych kredytów,
- niższych niż zakładano wydatków na obsługę polskich obligacji skarbowych wyemitowanych na międzynarodowe rynki finansowe.

Na niższe wykonanie wydatków wpływ miało także nie wykorzystanie zaplanowanych wydatków w § 64 - Wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń spłaty kredytów zagranicznych. Wynikało to ze stosowania przez Ministerstwo Finansów na etapie planowania wydatków zasady ostrożnej oceny zdolności płatniczej przedsiębiorstw korzystających z gwarancji spłaty kredytów.

5. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej

W art. 29 ust.1 pkt 1 ustawy budżetowej na 1998 r. zaplanowano środki i limity na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (załączniki nr 10 i 11 ustawy budżetowej na 1998 r.) w oparciu o przepisy art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[114], tj. przy przyjęciu wzrostu prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej wyższego o 2,0 punkty procentowe od planowanego w art. 31 pkt 5 ustawy budżetowej średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, wynoszącego 111,0%.

W załączniku nr 10 ustawy budżetowej na 1998 r. zaplanowano w państwowych jednostkach budżetowych kwoty środków na wynagrodzenia (bez środków na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników cywilnych i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) oraz kalkulacyjne liczby etatów ogółem dla poszczególnych części i działów klasyfkacji budżetowej. Przyjęto 1.751.581 etatów kalkulacyjnych (łącznie z etatami przewidzianymi na nowe zadania wynikające z cz. 83 - rezerwy celowe w liczbie 3.065 etatów), a wynagrodzenia ogółem w kwocie 23.644.888 tys. zł, w tym kwota 108.726 tys. zł na wynagrodzenia w rezerwach celowych, w dziale 97 - Różne rozliczenia.

W załączniku nr 11 ustawy budżetowej na 1998 r. zaplanowano kwoty środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników cywilnych i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości ogółem 1.327.937 tys. zł (1.462.199 etatów kalkulacyjnych), w podziale na działy klasyfikacji budżetowej, jednostki budżetowe, gospodarkę pozabudżetową dotowaną (w tym instytucje kultury) i niedotowaną oraz szkoły wyższe.

[114] Dz. U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163 ze zm.

W art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 1998 r. zaplanowano rezerwę na zmiany organizacyjne, obejmującą:

- środki na wynagrodzenia dla państwowych jednostek budżetowych, w wysokości 4.932 tys. zł, na 400 etatów,
- limity wynagrodzeń dla jednostek gospodarki pozabudżetowej dotowanej, w wysokości 617 tys. zł, na 50 etatów,
- limity wynagrodzeń dla jednostek gospodarki pozabudżetowej nie dotowanej, w wysokości 1.850 tys. zł, na 150 etatów.

Rezerwa na zmiany organizacyjne w 1998 r. została rozdysponowana rozporządzeniami Rady Ministrów:

1) dla jednostek budżetowych:

a) z dnia 26 maja 1998 r. w sprawie częściowego rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych, środków i limitów na wynagrodzenia, przeznaczonej na zmiany organizacyjne w 1998 r.[115] :

- 90 etatów od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r. i 1.404 tys. zł wynagrodzeń dla zespołów pracowniczych, funkcjonujących w strukturach urzędów w dziale 91 - Administracja państwowa na zadania związane z usuwaniem skutków powodzi,
- 1 etat od 1 lutego 1998 r. i 73,2 tys. zł wynagrodzeń na utworzenie dodatkowego kierowniczego stanowiska państwowego, tj. Pełnomocnika Rządu ds. Decentralizacji Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów,

b) z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie częściowego rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych, środków i limitów na wynagrodzenia, przeznaczonej na zmiany organizacyjne w 1998 r.[116]:

---

[115] Dz. U. Nr 73, poz. 465

[116] Dz. U. Nr 89, poz. 566

- 30 etatów i 305,8 tys. zł wynagrodzeń od 1 lipca 1998 r. do 31 grudnia 1998 r. dla centrali Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na realizację reformy struktur ochrony zdrowia oraz na zdynamizowanie procesów legislacyjnych, sporządzanie projektów nowych aktów normatywnych, opracowania ekspertyz i raportów,

c) z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie częściowego rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych, środków i limitów na wynagrodzenia, przeznaczonej na zmiany organizacyjne w 1998 r.[117] - 2.895,1 tys. zł wynagrodzeń na 175 etatów średniorocznie, z tego:

- Ministerstwo Finansów - 15 etatów i 132,5 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zadania w zakresie zarządzania i kontroli wydatkowania środków pomocowych z Unii Europejskiej oraz nadzoru nad procesem podejmowania zobowiązań Skarbu Państwa w zakresie gwarancji i poręczeń,
- Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej - 20 etatów i 176,2 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zadania z zakresu reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz dla Komisji odwoławczej ds. orzecznictwa o stopniu niepełnosprawności;
- Komisja Papierów Wartościowych i Giełd - 5 etatów i 49,3 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zwiększone zadania w związku z rozwojem rynku kapitałowego,
- Ministerstwo Skarbu Państwa - 10 etatów i 87,7 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie przekształceń własnościowych,
- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 13 etatów i 111,9 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zadania wynikające z ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz dostosowanie prawa krajowego do wymogów UE,

[117] Dz. U. Nr 113, poz. 718

- Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 15 etetów i 232,6 tys. zł od 1 kwietnia 1998 r. na zadania nałożone ustawami: Prawo o ruchu drogowym, o warunkach wykonywania transportu międzynarodowego, krajowego itp.,
- Główny Inspektorat Kolejnictwa - 28 etatów na uzupełnienie stanu etatowego w stosunku do realizowanych zadań, z tego 13 etatów (110,5 tys. zł) od 1 sierpnia 1998 r. i 15 etatów (76,5 tys. zł) od 1 października 1998 r.,
- Urząd Zamówień Publicznych - 5 etatów i 40,0 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na nowe zadania wynikające ze zmiany przepisów i dostosowanie prawa polskiego do regulacji obowiązującej w UE,
- Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - 13 etatów i 70,7 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na uzupełnienie zatrudnienia w zakresie gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej,
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 1 etat w związku z utworzeniem kierowniczego stanowiska państwowego, 30 etatów na utworzenie Departamentu Wdrożenia i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, 22 etaty na rozszerzone zadania w jednostkach Straży Granicznej oraz kwotę 175,6 tys. zł od 1 kwietnia 1998 r.,
- Główny Urząd Geodezji i Kartografii - 3 etaty i 25,7 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na prace związane z wprowadzeniem katastru nieruchomości,
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych - 6 etatów i 53,7 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na wdrożenie nowego systemu ubezpieczeń społecznych placówek zagranicznych i rozszerzony zakres działań,
- Ministerstwo Edukacji Narodowej - 10 etatów i 85,9 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zadania związane z reformą edukacji,
- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 13 etatów i 110,4 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na wzmocnienie etatowe Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego,

- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - 6 etatów i 48,1 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zwiększone zadania,
- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki - 5 etatów i 39,6 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych,
- Krajowy Urząd Pracy - 30 etatów i 149,9 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na powołanie wojewódzkich zespołów ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności,
- Komitet Badań Naukowych - 7 etatów i 60,3 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na merytoryczną i finansową ocenę realizacji zadań finansowanych przez KBN,
- Główny Urząd Ceł - 10 etatów i 47,8 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na uruchomienie nowych komórek organizacyjnych,
- Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi - 10 etatów i 154,0 tys. zł od 1 maja 1998 r. na wzmocnienie etatowe nowego Urzędu,
- Regionalne Izby Obrachunkowe w Katowicach - 4 etaty i w Warszawie - 2 etaty w związku ze wzrostem załatwianych spraw oraz kwotę 51,3 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r.,
- Wojewodowie - 70 etatów w dz. 86 - Opieka społeczna w związku z uruchomieniem nowych miejsc w domach pomocy społecznej od 1 października 1998 r.,
- Wojewoda Bielski - 3 etaty i 15,3 tys. zł od 1 sierpnia 1998 r. na obsługę merytoryczną Pełnomocnika Rządu ds. Realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego,
- Wojewoda Gdański - 6 etatów i 41,3 tys. zł od 1 kwietnia 1998 r. w związku z uruchomieniem schroniska młodzieży,
- Wojewoda Gorzowski - 3 etaty oraz 12,9 tys. zł i Legnicki - 5 etatów i 22,0 tys. zł na zwiększone zadania w dziale 45 - Leśnictwo od 1 sierpnia 1998 r.,

- Samorządowe Kolegia Odwoławcze zwiększenie zatrudnienia od 1 sierpnia 1998 r. w: Warszawie (5 etatów), Krakowie (3 etaty), Białymstoku, Częstochowie, Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Jelenej Górze, Kaliszu, Legnicy, Lublinie, Nowym Sączu, Sieradzu i Suwałkach (po 1 etacie) - w związku ze zwiększeniem liczby załatwianych spraw.

d) z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie częściowego rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych, środków i limitów na wynagrodzenia, przeznaczonej na zmiany organizacyjne w 1998 r.[118] - 253,9 tys. zł wynagrodzeń na 10 etatów średniorocznie, z tego:

- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (1 etat) dla osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe oraz kwotę 43,9 tys. zł, od 3 czerwca 1998 r.,
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 7 etatów i 87,0 tys. zł od 5 listopada 1998 r. dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, 7 etatów i 11,2 tys. zł od 1 grudnia 1998 r. na zatrudnienie doradców politycznych oraz 3 etaty i 7,6 tys. zł od 1 listopada 1998 r. w związku z obsługą utworzonego Sekretariatu Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych,
- Ministerstwo Skarbu Państwa - 8 etatów i 28,1 tys. zł od 1 listopada 1998 r. na zadania związane z realizacją programu rekompensat w związku z nowelizacją ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów emerytur i rent lub dodatków do nich,
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych - 2 etaty i 10,7 tys. zł od 1 października 1998 r. na wzmocnienie kadrowe pionu prawno-traktatowego, odpowiedzialnego za zbadanie zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych zawartych przez Polskę oraz 2 etaty na zwiększenie obsady etatowej Protokołu Dyplomatycznego w związku z wizytą Papieża w 1999 r.,

[118] Dz. U. Nr 157, poz. 1032

- Komitet Badań Naukowych - 1 etat i 5,2 tys. zł od 1 października 1998 r. na wzmocnienie obsługi przy pracach związanych z merytorycznym rozpatrywaniem wniosków i oceną realizacji zadań,
- Główny Urząd Miar - 6 etatów i 19,1 tys. zł od 1 października 1998 r. na zwiększone zadania w zakresie legalizacji i kontroli oraz badania i cechowania wyrobów z metali szlachetnych,
- Główny Urząd Nadzoru Budowlanego - 4 etaty i 12,9 tys. zł od 1 listopada 1998 r. na zadania w zakresie kontroli kompleksowej,
- Wojewodowie - łącznie 10 etatów w związku z realizacją zadań w zakresie usuwania skutków powodzi oraz łączną kwotę 24,6 tys. zł na zwiększenie zatrudnienia od 1 listopada 1998 r.

2) dla jednostek gospodarki pozabudżetowej dotowanej rozporządzeniami:

a) z dnia 7 sierpnia 1998 r. - 250,2 tys. zł limitu wynagrodzeń na 23 etaty średniorocznie, z tego:

- Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 5 etatów i 27,3 tys. zł od 1 lipca 1998 r. na rozszerzenie działalności Muzeum Lotnictwa Polskiego w Krakowie,
- Wojewoda Częstochowski - 5 etatów i 18,4 tys. zł od 1 września 1998 r. w związku z przejęciem biblioteki od Huty Częstochowa,
- Wojewoda Katowicki - 30 etatów i 160,1 tys. zł od 1 lipca 1998 r. dla nowo wybudowanej Biblioteki Śląskiej w Katowicach,
- Wojewoda Pilski - 8 etatów i 44,3 tys. zł od 1 lipca 1998 r. w związku z poszerzeniem działalności muzealnej o nowy obiekt.

b) z dnia 15 grudnia 1998 r. - 26,8 tys. zł limitu wynagrodzeń na 3 etaty średniorocznie, z tego Wojewoda Tarnowski - 10 etatów na zmianę formy finansowania Centrum Paderewskiego Tarnów - Kąśna Dolna od 1 października 1998 r.

Pozostała nierozdysponowana kwota limitu wynagrodzeń wyniosła 340,0 tys. zł i 24 etaty średniorocznie.

3) dla jednostek gospodarki pozabudżetowej niedotowanej rozporządzeniami:

a) z dnia 7 sierpnia 1998 r. - 467,8 tys. zł limitu wynagrodzeń na 43 etaty średniorocznie, z tego:

- Wojewodowie: Gorzowski - 6 etatów, Koszaliński - 10 etatów, Radomski - 7 etatów, Siedlecki - 5 etatów, Tarnowski - 10 etatów na zwiększenie od 1 lipca 1998 r. zatrudnienia w jednostkach informatyki w dz. 66 - Różne usługi materialne w łącznej kwocie 203,9 tys. zł,
- Wojewoda Katowicki - 6 etatów dla uruchomionej od 2 stycznia 1998 r. apteki w Tarnowskich Górach, prowadzonej w formie gospodarstwa pomocniczego w dz. 61 - Handel wewnętrzny kwotę 72,7 tys. zł,
- Wojewoda Kielecki - 9 etatów i 164,6 tys. zł w związku z utworzeniem Zakładu Działalności Socjalnej Pracowników Oświaty od dnia 1 stycznia 1998 r.,
- Wojewoda Toruński - 5 etatów i 26,5 tys. zł na rozszerzenie działalności Ośrodka Edukacji Ekologicznej od 1 lipca 1998 r.

b) z dnia 15 grudnia 1998 r. - 28,5 tys. zł limitu wynagrodzeń na 3 etaty średniorocznie, z tego:

- Ministerstwo Finansów 5 etatów i 14,5 tys. zł od 1 października 1998 r. dla utworzonego przy Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie gospodarstwa pomocniczego służb specjalnych,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 15 etatów i 14,0 tys. zł od 1 grudnia 1998 r. na utworzenie gospodarstwa pomocniczego, które będzie zajmowało się obsługą budynku urzędu.

Pozostała nierozdysponowana kwota limitu wynagrodzeń 1.353,7 tys. zł i 104 etaty średniorocznie.

Jak z powyższego wynika, rozporządzeniami Rady Ministrów przyznawano dysponentom części budżetowych zarówno etaty jak i środki na wynagrodzenia z mocą wsteczną. Zdaniem NIK, późne uruchamianie środków na zmiany organizacyjne

w państwowych jednostkach budżetowych utrudniało ich prawidłowe wydatkowanie. Poza tym Minister Finansów w okresie od 30 marca do 12 maja 1998 r. rozdysponował środki z poz. 75 rezerw celowych przeznaczając je na sfinansowanie zwiększonego zatrudnienia od 1 stycznia 1998 r. w następujących częściach: Generalnym Inspektoracie Celnym, Ministerstwie Gospodarki (Ośrodek Studiów Wschodnich), Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Komitecie Integracji Europejskiej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i Regionalnych Izbach Obrachunkowych.

W konsekwencji wydanych rozporządzeń RM i decyzji Ministra Finansów zwiększenie zatrudnienia nie miało miejsca od 1 stycznia 1998 r., lecz następowało sukcesywnie po terminach wydania rozporządzeń i decyzji, a środki na wynagrodzenia były wykorzystane m.in. na nagrody i inne składniki zaliczane do wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych lub zwrócone do budżetu (np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych).

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy budżetowej na 1998 r. została utworzona rezerwa środków i limitów wynagrodzenia przeznaczona na wypłatę nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i ekwiwalentów za nie wykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w której liczba etatów kalkulacyjnych nie przekracza 50, obejmująca:

a) środki na wynagrodzenia dla państwowych jednostek budżetowych, w wysokości 2 974 tys. zł,

b) limity wynagrodzeń dla jednostek gospodarki pozabudżetowej nie dotowanej, w wysokości 84 tys. zł.

Na wniosek Ministra Pracy i Polityki Socjalnej rezerwa ta została rozdysponowana w następujący sposób:

- dla jednostek budżetowych w wysokości 2.807.205 zł,
- dla jednostek gospodarki pozabudżetowej nie dotowanej w wysokości 46.187 zł.

W art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalona została wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w kwocie 1.027,5 zł. Do wyliczenia prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (liczonego w oparciu o pracowników cywilnych) w wysokości 1.027,5 zł przyjęto 1.461.912 etatów kalkulacyjnych i wynagrodzenia z załącznika nr 10 do ustawy budżetowej na 1998 r. w kwocie 16.700.781 tys. zł oraz z załącznika nr 11 rezerwę na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników cywilnych w kwocie 1.325.330 tys. zł.

W art. 29 ust. ustawy budżetowej na 1998 r. zostały określone terminy podwyżek wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 1998 r.:

- dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, urzędników służby cywilnej, sędziów, prokuratorów, żołnierzy i funkcjonariuszy ze środków ujętych w budżetach właściwych dysponentów części budżetowych - od 1 stycznia 1998 r.,
- dla pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej ze środków ujętych w rezerwie na podwyżki - od 1 kwietnia 1998 r.
- dla urzędników służby cywilnej, dla sędziów i prokuratorów, dla żołnierzy i funkcjonariuszy ze środków ujętych w budżetach właściwych części budżetowych od 1 stycznia 1998 r.

Rada Ministrów, rozporządzeniami:

- z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie częściowego podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń w 1998 r. pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej[119] dokonała podziału środków i limitów rezerwy na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej w dz. 79 - Oświata i wychowanie oraz w dziale 81 - Szkolnictwo wyższe,

[119] Dz. U. Nr 39, poz. 227

– z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie częściowego podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń w 1998 r. pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej[120] dokonała podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń w 1998 r. pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej z wyłączeniem działu 79 - Oświata i wychowanie oraz działu 81 - Szkolnictwo wyższe.

Przeciętne podwyżki dla pracowników cywilnych - na etaty kalkulacyjne - w poszczególnych działach prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Pracownicy cywilni	Etaty kalkulacyjne	Przeciętna podwyżka w zł od 1.04.1998 r.
Ogółem	1.461.916,0	100,7
Dział 01 - Przemysł	6.155,0	54,6
Dział 31 - Budownictwo	2.781,0	106,7
Dział 40 - Rolnictwo	42.823,0	99,2
Dział 45 - Leśnictwo	2.887,0	118,7
Dział 50 - Transport	15.060,0	101,6
Dział 59 - Łączność	804,0	114,0
Dział 61 - Handel wewnętrzny	1.611,0	112,0
Dział 66 - Różne usługi materialne	12.600,0	88,7
Dział 70 - Gospodarka komunalna	4.253,0	88,9
Dział 74 - Gospodarka mieszkaniowa	2.704,0	88,6
Dział 79 - Oświata i wychowanie	233.279,0	97,5
Dział 81 - Szkolnictwo wyższe	133.113,0	138,3
Dział 83 - Kultura i Sztuka	20.096,0	80,5
Dział 85 - Ochrona Zdrowia	599.698,0	94,2
Dział 86 - Opieka społeczna	42.020,0	82,2
Dział 87- Kultura fizyczna i sport	1.606,0	99,7
Dział 88 - Turystyka i wypoczynek	711,0	82,8
Dział 89 - Różna działalność	17.009,0	88,8
Dział 91 - Administracja państwowa	137.332,0	124,4
Dział 92 - Wymiar sprawiedliwości	34.235,0	108,5
Dział 93 - Bezpieczeństwo	25.470,0	79,2
Dział 95 - Ubezpieczenia społeczne	48.850,0	90,6
Dział 98 - Obrona narodowa	76.819,0	89,0

[120] Dz. U. Nr 42, poz. 244 ze zm.

Przeciętna planowana podwyżka dla pracowników cywilnych wyniosła 100,7 zł, w tym:

- najwyższa w dz. 81 - Szkolnictwo wyższe 138,3 zł,
- najniższa w dz. 01 - Przemysł 54,6 zł.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 3 ustawy budżetowej na 1998 r. Minister Finansów na wnioski Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał przeniesień kwoty środków na uposażenia żołnierzy i funkcjonariuszy pomiędzy częściami i działami na łączną kwotę 21.901 tys. zł.

W art. 34 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalono etaty Policji w liczbie 102.755. Przeciętne wykonanie zgodnie z Rb-70 za IV kwartał 1998 r. wyniosło 99.122 etaty.

Rozporządzeniem z dnia 2 czerwca 1998 r. w sprawie podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń w 1998 r. osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w państwowej sferze budżetowej[121] Rada Ministrów dokonała podziału środków i limitów rezerwy na podwyżki wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w państwowej sferze budżetowej w wysokości 2.545,3 tys. zł.

Zaplanowane na 1998 r. (załącznik nr 11 ustawy budżetowej na 1998 r.) podwyżki wynagrodzeń na kwotę 1.327.937 tys. zł zostały zrealizowane w 100%.

W 1998 r. w państwowej sferze budżetowej (plan po zmianach centralnych) wynosił 1.752.111,5 etatów kalkulacyjnych, a środki na wynagrodzenia 24.965.781 tys. zł, co dawało przeciętne planistyczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 1998 r. - 1.187,4 zł na etat kalkulacyjny.

[121] Dz. U. Nr 74, poz. 475 ze zm.

W 1998 r. zmian w planie zatrudnienia oraz wynagrodzeń dokonywali również dysponenci części budżetowych, wg których plan po zmianach wynosił ogółem 1.661.253 etaty kalkulacyjne, a środki na wynagrodzenia stanowiły 23.146.243 tys. zł, co dawało średnie planistyczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w kwocie 1.161,1 zł na jeden etat kalkulacyjny.

Wg sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) w państwowej sferze budżetowej zatrudnienie wynosiło 1.544.821 osoby, a wynagrodzenia stanowiły kwotę 23.271.496 tys. zł, rzeczywiste przeciętne wynagrodzenie wyniosło - 1.255,4 zł.

Przeciętne wynagrodzenie dla pracowników państwowej sfery budżetowej w 1998 r. było o 15,7% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 1997 r. (1.084,8 zł).

Przeciętne wynagrodzenie pracowników cywilnych w 1998 r. w porównaniu do prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (1.027,5 zł) wyniosło 1.099,6 zł i było o 7,0% wyższe od prognozowanego.

W 1998 r. przeciętne wynagrodzenie dla poszczególnych form finansowania prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wg sprawozdań Rb-70	1997 r.			1998 r.		
	przeciętne zatrud-nienie	wykonanie wynagrodzeń w tys. zł	przeciętne wynagro-dzenie w zł	przeciętne zatrud-nienie	wykonanie wynagrodzeń w tys. zł	przeciętne wynagrodzenie w zł
Ogółem	1.645.856	21.425.829	1.084,8	1.544.821	23.271.496	1.255,4
jednostki budżetowe	1.403.994	18.062.880	1.072,1	1.303.161	19.442.990	1.243,3
gospodarka pozabudżetowa dotowana	20.016	238.649	993,6	19.457	256.135	1.097,0
gospodarka pozabudżetowa nie dotowana	89.542	1.066.656	992,7	89.056	1.214.781	1.136,7
szkoły wyższe	132.304	2.057.644	1.296,0	133.147	2.357.590	1.475,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Przeciętne wynagrodzenie w 1998 r. dla poszczególnych form finansowania z podziałem na pracowników cywilnych, żołnierzy i funkcjonariuszy, kandydatów i żołnierzy niezawodowych oraz orzeczników przedstawiało się następująco:

Wg sprawozdań Rb-70	Etaty kalkulacyjne Plan po zmianach dysponentów	Wynagrodzenia Plan po zmianach dysponentów w tys. zł	Przeciętne zatrudnienie wykonanie	Wykonanie wynagrodzeń w tys. zł	Przeciętne wynagrodzenia w zł wykonanie
Pracownicy cywilni					
- jednostki budżetowe	1.194.775	14.480.912	1.031.359	13.023.291	1.052,3
- gospodarka pozabudżetowa dotowana	22.427	256.081	19.457	256.135	1.097,0
- gopsodarka pozabudżetowa nie dotowana	112.728	1.302.361	88.930	1.210.616	1.134,4
- szkoły wyższe	135.552	2.075.702	130.055	2.264.475	1.451,0
Ogółem	1.465.482	18.115.056	1.269.801	16.754.517	1.099,6
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe					
- jednostki budżetowe	279,6	27.841	273,0	26.180	7.991,5
- gospodarka pozabudżetowa niedotowana	11	957	11	822	6.227,3
Ogółem	290,6	28.798	284	27.002	7.923,1
Urzędnicy służby cywilnej					
- jednostki budżetowe	106	9.795	142	10.064	5.906,1
- gospodarka pozabudżetowa niedotowana	2	176	2	193	8.041,7
Ogółem	108	9.971	144	10.257	5.935,8
Żołnierze i funkcjonariusze					
- jednostki budżetowe	268.488	6.089.179	256.961	5.773.914	1.872,5
- gospodarka pozabudżetowa niedotowana	187	7.213	113	3.150	2.323,0
- szkoły wyższe	3.232	105.176	3.092	93.115	2.509,6
Ogółem	271.907	6.201.568	260.166	5.870.179	1.880,3
Orzecznicy					
- jednostki budżetowe	14.324	610.388	14.426	609.541	3.521,1
Ogółem	14.324	610.388	14.426	609.541	3.521,1

Źródło: Wynik kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Planowane etaty kalkulacyjne i rzeczywiste przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej w poszczególnych częściach budżetu państwa prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie wg Rb-70	Różnica (kol 4 - kol.2)	Różniaca (kol.4 - kol.3)
1	2	3	4	6	7
Ogółem , w tym:	1.751.581,0	1.752.111,5	1.544.821,0	-206.760	-207.290,5
- pracownicy cywilni	1.461.912,0	1.465.481,9	1.269.801,0	-192.111	-195.680,9
05 Kancelaria Prezesa Rady* Ministrów	75,0	75,0	52,0	-23	-23
06 Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	190,0	316,0	213,0	23	-103
08 Ministerstwo Finansów	51.919,0	51.923,0	52.585,0	666	662
09 Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	4.575,0	4.583,0	4.154,0	-421	-429
13 Ministerstwo Gospodarki	1.591,0	1.591,0	1.268,0	-323	-323
15 Komisja Papierów Wartościowych	125,0	127,0	122,0	-3	-5
17 Ministerstwo Skarbu Państwa	893,0	902,0	837,0	-56	-65
18 Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	334,0	334,0	270,0	-64	-64
19 Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	38.213,0	38.218,0	32.962,0	-5.251	- 5.256
21 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	20.565,0	20.668,5	17.180,0	-3.385	-3.488,5
22 Ministerstwo Łączności	1.034,0	1.034,0	909,0	-125	-125
23 Urząd Zamówień Publicznych	61,0	63,0	58,0	-3	-5
25 Generalny Inspektorat Celny	207,0	382,0	193,0	-14	-189
26 Urząd Służby Cywilnej	93,0	93,0	80,0	-13	-13
27 Komitet Integracji Europejskiej	144,0	201,5	167,0	23	-34,5
28 Min. Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	10.032,0	10.037,5	8.501,0	-1.531	-1.536,5
29 Urząd Ochrony Państwa	6.666,0	6.666,0	-	-	-
30 MON	190.436,0	190.426,0	171.169,0	-19.267	-19.257
31 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	65.078,0	65.115,0	59.819,0	-5.259	-5.296
32 MSZ	936,0	978,0	906,0	-30	-72
33 MEN	105.552,0	105.852,0	101.648,0	-3.904	-4.204
34 MKiS	22.504,0	22.504,0	21.174,0	-1.330	-1.330

1	2	3	4	6	7
35 Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	97.661,0	98.492,0	92.229,0	-5.432	-6.263
36 Ministerstwo Sprawiedliwości	72.551,0	72.551,0	71.326,0	-1.225	-1.225
37 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	230,0	233,8	217,0	-13	-16,8
38 PAN	1.564,0	1.564,0	1.283,0	-281	-281
39 Komenda Główna Policji	121.514,0	122.014,0	117.574,0	-3.940	-4.440
40 Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	245,0	245,0	228,0	-17	-17
42 Urząd ds Kombatantów i Osób Represjonowanych	222,0	252,0	246,0	24	-6
45 Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	5.017,0	5.019,0	4.477,0	-540	-542
46 Krajowy Urząd Pracy	15.372,0	15.384,5	14.862,0	-510	-522,5
48 Komitet Badań Naukowych	312,0	315,0	294,0	-18	-21
50 GUS	8.622,0	8.622,0	7.453,0	-1 169	-1.169
51 GUC	14.653,0	14.657,2	14.521,0	-132	-136,2
52 Państwowa Agencja Atomistyki	111,0	111,0	88,0	-23	-23
53 Wyższy Urząd Górniczy	180,0	180,0	177,0	-3	-3
54 Urząd Patentowy RP	400,0	400,0	382,0	-18	-18
55 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	6.170,0	6.170,0	6.023,0	-147	-147
57 Polski Komitet Normalizacji	300,0	300,0	292,0	-8	-8
58 ZUS	42.000,0	42.000,0	37.901,0	-4.099	-4.099
59 Główny Urząd Miar	1.822,0	1.824,0	1.770,0	-52	-54
60 Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	259,0	271,0	245,0	-14	-26
62 Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi	-	83,0	22,0	-	-61
80 Regionalne Izby Obrachunkowe	1.113,0	1.115,5	1.072,0	-41	-43,5
83 Rezerwy celowe	3.065,0	-	-	-	-
85/1-97 Budżety wojewodów	836.313,0	837.548,0	690.938,0	-145.375	-146.610
86/1-97 Samorządowe Kolegia Odwoławcze	662,0	670,0	615,0	-47	-55

* Pozostałe zatrudnienie w Kancelarii Prezesa RM nie objęte ustawą o kształtowaniu środków na wynagrodzenia.

W planie po zmianach (centralnych) na 1998 r. przyjęto 1.752.111,5 etatów kalkulacyjnych, rzeczywiste przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.544.821,0 osób. Nie wykorzystano 207.290,5 etatów. W 1997 r. nie wykorzystano 144.168,6 etatów. Największe różnice między rzeczywistym przeciętnym zatrudnieniem a etatami kalkulacyjnymi wg planu po zmianach wystąpiły w:

- Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie zatrudnienie w stosunku do planowanych etatów kalkulacyjnych było niższe o 19.257 osób (w 1997 r. - 22.518 osób);
- Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej o 6.263 osoby (w 1997 r. - 5.675 osób);
- Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o 5.296 osób (w 1997 r. - 2.791,7 osób);
- Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o 5.256 osób (w 1997 r. - 4.834 osoby);
- Komendzie Głównej Policji o 4.440 osób (w 1997 r. - 2.903 osoby);
- Ministerstwie Edukacji Narodowej o 4.204 osoby (w 1997 r. - 4.854 osoby);
- Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych o 4.099 osób (w 1997 r. - 3.404 osoby).

Uwagę zwraca fakt, że różnica między rzeczywistym zatrudnieniem ogółem a liczbą planowanych etatów kalkulacyjnych w 1998 r. zwiększyła się, w porównaniu do roku poprzedniego, o 63.122 osoby. Zjawisko to, jak również znaczną rozbieżność pomiędzy liczbą etatów kalkulacyjnych a rzeczywistym stanem zatrudnienia, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, gdyż powoduje nierzetelne planowanie środków na wynagrodzenia i nieprawidłowe ich wykorzystanie.

W 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o przeprowadzenie analizy faktycznego zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej, w celu dostosowania liczby etatów kalkulacyjnych w poszczególnych częściach budżetowych do rzeczywistego stanu zatrudnienia, bez zmniejszenia z tego tytułu środków na wynagrodzenia. Ustalenia 1998 r. dowodzą, że stan faktyczny nie uległ zmianie i wniosek NIK nie został zrealizowany. Relacja etatów niewykorzystanych do etatów planowanych (po zmianach) ukształtowała się w 1998 r. w wysokości 11,8%, w tym: jednostki budżetowe 11,8%, a jednostki gospodarki pozabudżetowej 19,8%.

III. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCIACH 85/01-97 - BUDŻETY WOJEWODÓW

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 1998 r. w częściach 85/01-97 - budżety wojewodów, według podziału administracyjnego kraju obowiązującego do dnia 31 grudnia 1998 r., tj. w układzie 49 województw. Kontrole urzędów wojewódzkich rozpoczęto w 1998 r., natomiast ich zakończenie nastąpiło już w nowym podziale administracyjnym, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Protokoły kontroli podpisywali nowi wojewodowie; oni również byli adresatami wystąpień pokontrolnych. W przypadkach, gdy kontrolowane jednostki zostały przejęte przez samorządy terytorialne, informacje o ustaleniach kontroli skierowano do organów właściwych samorządów. Oprócz urzędów wojewódzkich Najwyższa Izba Kontroli zbadała działające w byłych województwach jednostki podległe wojewodom lub przez nich nadzorowane, a w szczególności kuratoria oświaty i wychowania oraz podległe im szkoły, zakłady obsługi urzędów wojewódzkich, podmioty korzystające z rezerw wojewodów na wydatki nieprzewidziane, a także po dwie gminy z każdego województwa w zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa. Przy opracowywaniu analizy wykonania budżetu państwa w częściach 85/01-97 korzystano również z ustaleń innych kontroli przeprowadzonych przez NIK w 1998 r.

1. Dochody

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono dochody w budżetach wojewodów w wysokości 1.059.104 tys. zł. Była to kwota o 14,3% wyższa niż planowana w ustawie budżetowej na rok 1997 oraz o 5,3% wyższa od wykonania w 1997 r., przy czym 98,4% ogólnej kwoty dochodów zaplanowano w działach:

- gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne	-	425.150 tys. zł
- administracja państwowa i samorządowa	-	348.955 tys. zł
- opieka społeczna	-	229.665 tys. zł
- rolnictwo	-	38.850 tys. zł

Dochody budżetów wojewodów w 1998 r. zrealizowane zostały w wysokości 1.089.822 tys. zł, tj. w kwocie o 30.718 tys. zł wyższej od planowanej, co stanowiło 102,9% planu. W stosunku do 1997 r. wykonane dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 8,3%, tj. o 83.948 tys. zł, a realnie obniżyły się o 3,1%.

Powyżej przyjętego planu zrealizowano w 1998 r. dochody w takich działach jak: gospodarka komunalna, oświata i wychowanie, finanse, transport, turystyka i wypoczynek, ochrona zdrowia. Poniżej wielkości planowanych zostały zrealizowane dochody w działach takich jak: gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne (91,8% planu), opieka społeczna (89,9% planu) oraz leśnictwo, handel wewnętrzny, kultura i sztuka,

Wykonanie planu dochodów budżetu państwa w częściach 85/01-97 - budżety wojewodów według działów przedstawiono w tabeli na następnej stronie.

Dochody budżetu państwa w części 85 według działów*

w tys. zł

Symbol	DZIAŁ	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.		5:3 (%)	5:4 (%)	1997 r. w warunkach 1998 r.**	5:8 (%)	Struktura dochodów		Zaległości na dzień 31 grudnia			1997 r. 12:3 (%)	1998 r. 14:5 (%)
			Wg. ustawy budżetowej	Wykona-nie					1997 r.	1998 r.	1997 r.	1997 r. w warunkach 1998 r.***	1998 r.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	Ogółem:	1.005.874	1.059.104	1.089.822	108,3	102,9	1.124.567,1	96,9	100,0	100,0	1.384.673	1.548.064	893.470	137,7	82,0
01	Przemysł	2	25	32	1600	128,0	2,2	1.454,5	0,0	0,0	66	74	322	3.300,0	1.006,3
31	Budownictwo	3.702	8.001	8.649	233,6	108,1	4.138,8	209,0	0,4	0,8	13.340	14.914	12.635	360,3	146,1
40	Rolnictwo	37.006	38.850	44.337	119,8	114,1	41.372,7	107,2	3,7	4,1	5.657	6.325	6.400	15,3	14,4
45	Leśnictwo	367	536	112	30,5	20,9	410,3	27,3	0,0	0,0	21	23	40	5,7	35,7
50	Transport	340	39	644	189,4	1651,3	380,1	169,4	0,0	0,1	770	861	1	226,5	0,2
59	Łączność	44	-	2	4,5	-	49,2	4,1	0,0	0,0	5	6	-	11,4	-
61	Handel wewnętrzny	178	230	111	62,4	48,3	199,0	55,8	0,0	0,0	53	59	40	29,8	36,0
66	Różne usługi materialne	126	55	202	160,3	367,3	140,9	143,4	0,0	0,0	6	7	5	4,8	2,5
70	Gospodarka komunalna	2.800	229	8.955	319,8	3910,5	3.130,4	286,1	0,3	0,8	356	398	530	12,7	5,9
74	Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	366.754	425.150	390.339	106,4	91,8	410.031,0	95,2	36,5	35,8	173.650	194.141	176.041	47,3	45,1
79	Oświata i wychowanie	6.453	347	9.413	145,9	2712,7	7.214,5	130,5	0,6	0,9	2.912	3.256	2.801	45,1	29,8
83	Kultura i sztuka	841	-	439	52,2	-	940,2	46,7	0,1	0,0	52	58	41	6,2	9,3
85	Ochrona zdrowia	6.481	2.974	13.306	205,3	447,4	7.245,8	183,6	0,6	1,2	1.040	1.163	609	16,0	4,6
86	Opieka społeczna	238.814	229.665	206.413	86,4	89,9	266.994,1	77,3	23,7	18,9	497	556	610	0,2	0,3
87	Kultura fizyczna i sport	57	-	81	142,1	-	63,7	127,2	0.0	0,0	287	321	112	503,5	138,3
88	Turystyka i wypoczynek	56	5	42	75,0	840,0	62,6	67,1	0,0	0,0	11	12	-	19,6	-
89	Różna działalność	4.784	4.063	4.335	90,6	106,7	5.348,5	81,1	0,5	0,4	450	503	720	9,4	16,6
90	Dochody od osób prawnych i osób fizycznych	13	-	-	-	-	14,5	-	-	-	-	-	-	-	-
91	Administracja państwowa i samorządowa	333.855	348.905	395.955	118,6	113,5	373.249,9	106,1	33,2	36,3	1.178.096	1.317.111	688.337	352,9	173,8
94	Finanse	1.697	30	3.709	218,6	12.363,3	1.897,2	195,5	0,2	0,3	-	-	-	-	-
96	Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	1.493	-	2.227	149,2	-	1.669,2	133,4	0,1	0,2	317	354	264	21,2	11,9
97	Różne rozliczenia	11	-	518	4.709,1	-	12,3	4.211,4	0,0	0,0	7.086	7.922	3.963	64.418,2	765,1

*** Źródło: Dane z kontroli Ministerstwa Finansów**

**** Kol. 8 = kol. 3 x 1,118**

***** Kol. 13 = kol. 12 x 1,118**

Większość dochodów w budżetach wojewodów w 1998 r. pochodziła z wpływów z usług - 22,1%, dochodów z tytułu grzywien i kar - 17,0% oraz różnych opłat - 42,4%.

Dochody pozyskane przez budżety wojewodów stanowiły w 1998 r. 0,86% ogółu dochodów budżetu państwa.

Plan dochodów nie został wykonany w 15 województwach (spośród 27 dysponentów budżetu państwa, którzy w 1998 r. wykonali dochody niższe od planowanych), tj. w województwach: warszawskim, wałbrzyskim, legnickim, bielskim, pilskim, kieleckim, włocławskim, bydgoskim, wrocławskim, ciechanowskim, opolskim, gdańskim, płockim, rzeszowskim, olsztyńskim. W województwach tych plan dochodów został wykonany w wysokości od 81,4% (warszawskie) do 99,6% (olsztyńskie) w ujęciu nominalnym.

Niektóre z województw przekroczyły planowane na 1998 r. dochody, jednak w ujęciu realnym dochody te były niższe od uzyskanych w 1997 r., np. bialskopodlaskie (w ujęciu nominalnym - 113,7%; w ujęciu realnym - 98,3%), katowickie - odpowiednio - 107,4% i 94,2%; poznańskie - 102,2% i 92,0% itd.

Ponad połowa dochodów osiągniętych przez budżety wojewodów (594.051 tys. zł, tj. 54,5%) powstała w 12 województwach, tj. katowickim, warszawskim, szczecińskim, krakowskim, gdańskim, łódzkim, wrocławskim, poznańskim, opolskim, bydgoskim, kieleckim i lubelskim.

Wykonanie planu dochodów w budżetach wojewodów w 1998 r. według województw przedstawiają dane zawarte w tabeli na następnej stronie.

Dochody budżetu państwa w części 85 *

w tys. zł

Symbol woj.	Nazwa województwa	Wykonanie 1997 r.	1998 r.		Wykonanie w 1997 r. w warunkach 1998 r. **	5:3 (%)	5:4 (%)	5:6 (%)
			wg ustawy budżetowej	wykonanie				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem	1.005.874	1.059.104	1.089.822	1.124.567	108,3	102,9	96,9
85/01	warszawskie	115.400	126.769	103.184	129.017	89,4	81,4	80,0
85/03	bialskopodlaskie	5.869	5.676	6.451	6.562	109,9	113,7	98,3
85/05	białostockie	15.663	15.766	18.738	17.511	119,6	118,9	107,0
85/07	bielskie	20.620	23.350	21.231	23.053	103,0	90,9	92,1
85/09	bydgoskie	25.165	28.156	27.271	28.134	108,4	96,9	96,9
85/11	chełmskie	4.346	4.884	5.355	4.859	123,2	109,6	110,2
85/13	ciechanowskie	8.976	7.734	7.580	10.035	84,4	98,0	75,5
85/15	częstochowskie	11.275	12.092	13.592	12.605	120,5	112,4	107,8
85/17	elbląskie	11.171	11.225	12.301	12.489	110,1	109,6	98,5
85/19	gdańskie	48.853	52.535	52.002	54.618	106,4	99,0	95,2
85/21	gorzowskie	22.441	21.197	22.081	25.089	98,4	104,2	88,0
85/23	jeleniogórskie	16.277	17.212	21.966	18.198	135,0	127,6	120,7
85/25	kaliskie	17.112	17.751	18.456	19.131	107,9	104,0	96,5
85/27	katowickie	100.899	98.944	106.285	112.805	105,3	107,4	94,2
85/29	kieleckie	24.191	26.002	24.482	27.046	101,2	94,2	90,5
85/31	konińskie	8.296	9.352	10.292	9.275	124,1	110,1	111,0
85/33	koszalińskie	17.328	17.312	17.390	19.373	100,4	100,5	89,8
85/35	krakowskie	36.965	42.871	52.461	41.327	141,9	122,4	126,9
85/37	krośnieńskie	9.248	8.552	9.190	10.339	99,4	107,5	88,9
85/39	legnickie	18.465	20.014	17.728	20.644	96,0	88,6	85,9
85/41	leszczyńskie	7.996	8.423	8.572	8.940	107,2	101,8	95,9
85/43	lubelskie	22.672	23.958	24.288	25.347	107,1	101,4	95,8
85/45	łomżyńskie	7.093	6.697	6.933	7.930	97,7	103,5	87,4
85/47	łódzkie	47.998	42.999	43.137	53.662	89,9	100,3	80,4
85/49	nowosądeckie	14.623	14.900	16.769	16.349	114,7	112,5	102,6
85/51	olsztyńskie	19.467	19.582	19.499	21.764	100,2	99,6	89,6
85/53	opolskie	25.729	28.998	28.590	28.765	111,1	98,6	99,4
85/55	ostrołęckie	7.189	8.037	8.400	8.037	116,8	104,5	104,5
85/57	pilskie	13.091	15.124	13.818	14.636	105,6	91,4	94,4
85/59	piotrkowskie	12.974	14.037	14.264	14.505	109,9	101,6	98,3
85/61	płockie	13.358	14.583	14.451	14.934	108,2	99,1	96,8
85/63	poznańskie	34.129	34.353	35.116	38.156	102,9	102,2	92,0
85/65	przemyskie	10.316	11.202	11.563	11.533	112,1	103,2	100,3
85/67	radomskie	14.292	15.185	16.829	15.978	117,8	110,8	105,3
85/69	rzeszowskie	13.845	14.248	14.176	15.479	102,4	99,5	91,6
85/71	siedleckie	10.211	11.227	13.700	11.416	134,2	122,0	120,0
85/73	sieradzkie	7.108	7.457	7.950	7.947	111,8	106,6	100,0
85/75	skierniewickie	7.113	7.722	9.606	7.952	135,0	124,4	120,8
85/77	słupskie	9.334	10.437	12.343	10.435	132,2	118,3	118,3
85/79	suwalskie	11.928	9.797	10.291	13.336	86,3	105,0	77,2
85/81	szczecińskie	37.412	39.771	57.870	41.827	154,7	145,5	138,4
85/83	tarnobrzeskie	9.436	9.356	11.042	10.549	117,0	118,0	104,7
85/85	tarnowskie	11.021	12.469	12.967	12.321	117,7	104,0	105,2
85/87	toruńskie	12.230	13.777	15.390	13.673	125,8	111,7	112,6
85/89	wałbrzyskie	16.025	19.699	16.797	17.916	104,8	85,3	93,8
85/91	włocławskie	9.498	9.749	9.378	10.619	98,7	96,2	88,3
85/93	wrocławskie	36.817	40.549	39.365	41.161	106,9	97,1	95,6
85/95	zamojskie	8.514	8.644	9.355	9.519	109,9	108,2	98,3
85/97	zielonogórskie	15.897	18.730	19.330	17.773	121,6	103,2	108,8

* **Źródło: dane z kontroli Ministerstwa Finansów**

** **Kol. 6 = kol. 3 x 1,118**

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła wysoki stan zaległości w dochodach budżetów wojewodów. Zaległości te wyniosły 893.470 tys. zł (tj. 48,1% ogółu zaległości w dochodach państwowych jednostek budżetowych na koniec 1998 r.) i stanowiły 82,0% w stosunku do kwoty dochodów uzyskanych w częściach 85/01-97 budżetu państwa w 1998 r. Najwyższe kwotowo zaległości w dochodach województw powstały w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 688.337 tys. zł (tj. o 272.382 tys. zł więcej niż dochody tego działu w 1998 r.) oraz w dziale 74 - Gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne - 176.041 tys. zł, (tj. w wysokości 45,1% w stosunku do osiągniętych w roku 1998 dochodów uzyskanych w tym dziale). Zaległości w tych dwóch działach stanowiły 96,7% zaległości w dochodach województw w 1998 r.

Dział 91 - Administracja państwowa i samorządowa

Dochody w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa w budżetach wojewodów zostały zaplanowane na 1998 r. w wysokości 348.905 tys. zł. Dochody te zrealizowano w kwocie 395.955 tys. zł, co stanowiło 113,5% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania w 1997 r., dochody nominalnie wzrosły o 62.100 tys. zł, tj. o 18,6%, a realnie były wyższe o 6,1%.

Głównymi źródłami dochodów w dziale 91, w budżetach wojewodów były:

- grzywny i kary (w tym głównie grzywny nakładane z tytułu mandatów karnych przez jednostki policji) - 182.533 tys. zł, tj. 46,1% dochodów ogółem w dziale,
- opłaty paszportowe - 99.501 tys. zł, tj. 25,1%,
- różne dochody - 71.938 tys. zł, tj. 18,2% (w tym z tytułu uwłaszczenia majątku Skarbu Państwa - 28.249 tys. zł oraz najmu składników majątkowych - 43.689 tys. zł),
- wpłaty nadwyżek środków specjalnych - 12.388 tys. zł, tj. 3,1%.

Wyniki kontroli wskazują, że wykonanie dochodów w niektórych województwach w dziale 91 różniło się w istotny sposób od kwot planowanych. Wyższe niż planowano dochody budżetowe uzyskano głównie z tytułu grzywien i mandatów, opłat paszportowych, opłat za wydawanie tablic rejestracyjnych, odpłatnego nabycia praw własności budynków, innych urządzeń i lokali oraz nadwyżek środków specjalnych. Na przykład w województwie szczecińskim w dziale 91 uzyskano dochody wyższe od planu o 175,8%, w województwie krakowskim - o 53,6%, w województwie słupskim - o 48,0%, a w województwie siedleckim - o 39,1%.

Zaległości w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa wynosiły w budżetach wojewodów na koniec 1998 r. 688.337 tys. zł. Zmniejszyły się one w stosunku do stanu na koniec 1997 r. o 489.759 tys. zł, tj. aż o 47,7%, jednak nadal stosunek zaległości do dochodów na koniec 1998 r. wynosił 173,8% i w relacji do stanu na koniec 1997 r. uległ zmniejszeniu o 179,1 punktów procentowych. Największe zaległości dotyczyły dochodów z tytułu odpłatnego nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali (ok. 73% ogólnej kwoty zaległości) oraz z tytułu grzywien i kar (ok. 24%).

Podstawowymi przyczynami powstania zaległości w dochodach działu 91 w budżetach wojewodów były:

– nieegzekwowanie lub nieskuteczne egzekwowanie opłat z tytułu nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali,

– mała skuteczność windykacji należności z tytułu grzywien i kar, w tym głównie z tytułu mandatów karnych kredytowanych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działania służb wojewodów na rzecz windykacji należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu uwłaszczeń oraz mandatów karnych kredytowanych są nadal niewystarczające. Wprawdzie w wyniku kontroli przeprowadzonych przez NIK w 1998 r. w zakresie skuteczności pozyskiwania tych dochodów nastąpiło ich widoczne zwiększenie, niemniej jednak

podjęte działania okazały się niewystarczające, o czym świadczą pozostające nadal wysokie wskaźniki zaległości.

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 41 urzędach rejonowych i 6 urzędach wojewódzkich kontrolę realizacji należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[122].

Z ustaleń kontroli wynika, że działania terenowych organów administracji rządowej nie w pełni zabezpieczały interesy Skarbu Państwa, co przejawiało się w:

– braku bieżącej ewidencji księgowej stanu wierzytelności;

– nieujmowaniu w planach dochodów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali przez osoby prawne, pomimo istnienia wymagalnych wierzytelności Skarbu Państwa,

– niedostatecznym zabezpieczeniu hipotecznym wierzytelności Skarbu Państwa,

– braku działań zmierzających do wyegzekwowania lub zabezpieczenia wierzytelności z tytułu odpłatnego nabycia nieruchomości bądź urządzeń,

– braku skutecznych działań egzekucyjnych w celu uiszczania przez uwłaszczone podmioty korzyści uzyskanych z tytułu wydzierżawienia, bądź innego odpłatnego udostępnienia nieruchomości i ich części, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności Skarbu Państwa,

– nieprawidłowym kwalifikowaniu wierzytelności bądź całkowitym zaniechaniu ich inwentaryzacji.

Z ustaleń kontroli wynika, że brak było bieżącej ewidencji księgowej operacji gospodarczych dotyczących powstania lub wygaśnięcia wierzytelności Skarbu Państwa. Nie zawsze odnotowywano informacje o przekształceniach podmiotów w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, zakończeniu postępowań upadłościowych lub postawieniu dłużnika w stan likwidacji w trybie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

---

[122] Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.

Znaczne opóźnienia w dokonywaniu zabezpieczeń hipotecznych wierzytelności Skarbu Państwa spowodowane były m.in. zaniechaniem działania lub opieszałym działaniem urzędów, oczekiwaniem na dokonanie wpisu do ksiąg wieczystych przez sądy, a także błędnym stosowaniem zasady, że zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności należy dokonywać wyłącznie w przypadkach, wynikającego z decyzji, rozłożenia płatności na raty. Brak było także działań, zmierzających do wyegzekwowania bądź zabezpieczenia wierzytelności z tytułu odpłatnego nabycia nieruchomości i urządzeń, podejmowanych przed ogłoszeniem upadłości przez dłużników, podczas gdy podmioty uwłaszczone, będące w stanie upadłości, dokonywały sprzedaży z „wolnej ręki" majątku zabezpieczonego hipoteką przymusową. Dochody państwa były uszczuplane w związku z niewpłacaniem przez podmioty uwłaszczone korzyści uzyskanych z tytułu wydzierżawienia czy innej formy udostępnienia nieruchomości lub ich części, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności Skarbu Państwa.

Na koniec grudnia 1997 r. 374 podmioty, w 15 województwach objętych kontrolą, zalegały z zapłatą zobowiązań na łączną kwotę 896.518 tys. zł, przy czym termin spłaty 575.663 tys. zł, tj. 64,3% należności, upłynął przed końcem 1995 r. Dłużnicy nie spłacali należności w terminach ustalonych przez wojewodów w decyzjach uwłaszczeniowych, a działalność wszystkich kontrolowanych urzędów po upływie terminów zapłaty, ograniczała się do występowania z wnioskami o hipoteczne zabezpieczenie zaległych wierzytelności budżetowych. Pomimo istnienia ustawowego obowiązku wojewodowie nie zawsze określali terminy zapłaty należności z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków, innych urządzeń i lokali. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły należności na kwotę 1.230 tys. zł.

W 8 urzędach, w badanym okresie, nie występowano o ustanowienie hipoteki zabezpieczającej zaległe należności z tytułu odpłatnego nabycia praw własności w łącznej wysokości 14.730 tys. zł. Opóźnienia składania wniosków o zabezpieczenie

hipoteczne należności, sięgały niekiedy kilku lat. Np. w Urzędzie Wojewódzkim w Tarnowie z wnioskiem o ustanowienie hipotecznego zabezpieczenia wierzytelności w kwocie 807 tys. zł, wystąpiono po upływie 3,5 roku od upływu terminu płatności, określonego w decyzji, a w stosunku do zaległości w kwocie 2.742 tys. zł - po 9 miesiącach. Urząd Rejonowy w Gryficach w 5 przypadkach wystąpił z wnioskami o ustanowienie hipoteki po upływie od 9 do 35 miesięcy od upływu terminów zapłaty. Urzędy rejonowe często nie posiadały potwierdzenia sposobu oraz terminu załatwienia wniosków o ustanowienie hipoteki. Do końca 1997 r. np. nie posiadano informacji o zabezpieczeniu hipotecznym zaległych należności w kwocie 57.448 tys. zł, dotyczących wniosków skierowanych w latach 1992-1997. Np. Urząd Rejonowy w Opolu nie posiadał potwierdzenia hipotecznego zabezpieczenia należności w kwocie 30.848 tys. zł (tj. 89% ogółu zaległości), mimo zwłoki w ich spłacie wynoszącej od 2 do 21 miesięcy. Brak informacji, potwierdzających ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, wynikał głównie z długiego okresu oczekiwania na dokonanie wpisów przez sądy, a postanowienia sądowe w tych sprawach nie zawsze docierały do urzędów. Urząd Wojewódzki w Elblągu występował z wnioskami o ustanowienie hipoteki po upływie od 5 dni do 48 miesięcy po terminach wymagalności, a wpisów do ksiąg wieczystych dokonywano w okresie od 2 do 55 miesięcy po upływie terminów wyznaczonych w decyzjach uwłaszczeniowych. Urząd Wojewódzki w Szczecinie kierował wnioski po upływie od 3 do 7,5 miesiąca od tego terminu, a wpisów do ksiąg wieczystych sąd dokonał po 18-20 miesiącach od terminu płatności. W 2 urzędach rejonowych wnioski o zabezpieczenie hipoteczne, w łącznej kwocie 157 tys. zł, skierowano przed upływem terminu płatności, zamiast po bezskutecznym upływie terminu zapłaty określonego w decyzji.

W toku kontroli stwierdzono, że uwłaszczone podmioty niekiedy sprzedawały, wydzierżawiały, wynajmowały lub w inny sposób udostępniały nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, a dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości równej korzyściom uzyskanym ze sprzedaży,

dzierżawy, najmu lub innego odpłatnego udostępnienia nie były przekazywane przez dłużników na konta urzędów. Niewykonanie przez uwłaszczone podmioty obowiązku powiadomienia organów o sprzedaży lub odpłatnym udostępnieniu nieruchomości w 43 urzędach traktowano jako brak takich działań, a urzędy nie podejmowały z własnej inicjatywy działań mających na celu ustalenie czy występują przypadki odpłatnego udostępniania nieruchomości osobom trzecim. Jedynie 5 urzędów przeprowadzało kontrole udostępniania nieruchomości, egzekwując należne budżetowi znaczne wpływy z tego tytułu. Np. Przedsiębiorstwo Przemysłowo-Usługowe „Port Rybacki Gryf" ze Szczecina, zalegające na koniec 1997 r. z zapłatą 1.781 tys. zł, z tytułu odpłatnego udostępnienia nieruchomości uzyskiwało miesięczne wpływy w wysokości: 79 tys. zł, 36 tys. marek niemieckich oraz prawie 7 tys. dolarów USA, a Przedsiębiorstwo Państwowe „Uzdrowisko Kołobrzeg" w Kołobrzegu w latach 1995-1997 odpłatnie udostępniało uwłaszczoną nieruchomość, nie przekazując na rachunek Urzędu Rejonowego uzyskanych z tego tytułu korzyści w kwocie 106,6 tys. zł. W 7 urzędach wbrew obowiązkowi nie dochodzono należności Skarbu Państwa w przypadkach sprzedaży przez dłużników nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, ustalonych decyzjami uwłaszczeniowymi, w łącznej wysokości 1.244 tys. zł.

W 41 kontrolowanych urzędach rejonowych i wojewódzkich zaległe należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczeń w łącznej kwocie 463.700 tys. zł, wymagalne w terminach określonych decyzjami uwłaszczeniowymi i zabezpieczone hipotecznie na rzecz Skarbu Państwa, kwalifikowano i ewidencjonowano niezgodnie z obowiązującymi przepisami jako długoterminowe należności budżetowe, bez określenia terminu wymagalności. Zaległości tych nie wykazywano w sprawozdaniach budżetowych i ewidencjonowano je na kontach pozabilansowych.

Istotną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości, obok braku należytej dbałości kontrolowanych urzędów o właściwą realizację swych zadań, było powszechne przyjmowanie, że ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego nie spłaconych wierzytelności Skarbu Państwa wyczerpuje obowiązki i możliwości urzędów w zakresie realizacji tych dochodów budżetowych. Urzędy nie egzekwowały spłaty zaległości, oczekując na ich dobrowolną zapłatę przez uwłaszczone podmioty; nie podejmowały także działań w celu ustalenia przypadków uzyskiwania korzyści ze sprzedaży lub odpłatnego udostępniania nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego, w celu ustalenia takich przypadków i egzekwowania tych dochodów budżetowych.

Kontrola wykonania budżetu w 1998 r. przeprowadzona w 49 urzędach wojewódzkich potwierdziła ustalenia wcześniejszej kontroli urzędów rejonowych w zakresie windykacji należności z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali oraz dostarczyła wielu przykładów nieegzekwowania tych należności. I tak, na przykład:

- w województwie ciechanowskim nie ujęto w 1997 r. w ewidencji księgowej zaległych opłat w kwocie 1.041,2 tys. zł z tytułu nabycia budynków przez Polską Pocztę Telegraf i Telefon oraz Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych w Ciechanowie; nie została również zabezpieczona hipotecznie należność z tytułu nabycia na własność budynków przez Przedsiębiorstwo Produkcji Kruszyw w Działdowie,
- w województwie bielskim nie uzyskano planowanej kwoty dochodów z tytułu odpłatnego nabycia praw własności z powodu zastosowania ratalnej zapłaty należności za nabycie budynków,
- w województwie katowickim zaległości w opłatach z tytułu nabycia praw własności budynków przez podmioty gospodarcze w wyniku decyzji uwłaszczeniowych uległy zmniejszeniu w stosunku do 1997 r., lecz nadal stanowiły kwotę 191.224 tys. zł. Należności długoterminowe w kwocie 83.850 tys. zł, dotyczące nabycia praw własności budynków i urządzeń, były zabezpieczone hipotecznie w 98%.

– w województwie kieleckim zaległości z tytułu opłat za nabycie praw własności budynków wynosiły 14.609 tys. zł, tj. 93,6% zaległości ogółem w dziale 91; z tej kwoty 6.617 tys. zł zostało zgłoszone syndykom masy upadłościowej przedsiębiorstw.

Po kontroli NIK w województwie częstochowskim należności z tytułu uwłaszczeń, wynoszące 1.689 tys. zł zabezpieczone były hipotecznie na koniec 1998 r. na kwotę 1.562,2 tys. zł, tj. w 92,5%; w województwie gorzowskim z kwoty zaległości 4.468 tys. zł z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków 73,3% było zabezpieczone hipotecznie, a w 1998 r. zaległości z tego tytułu uległy zmniejszeniu o 919 tys. zł, tj. o 17,1%.

W 1998 r. z inicjatywy własnej Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w 22 dawnych województwach, kontrolę organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów, w okresie od stycznia 1996 r. do 30 czerwca 1998 r., obejmując nią 22 urzędy wojewódzkie i 2 zakłady obsługi urzędów wojewódzkich, gdzie badano system ewidencji i dokumentacji grzywien za wykroczenia ścigane w postępowaniu mandatowym, prawidłowość gospodarki bloczkami mandatowymi oraz terminowość podejmowania działań windykacyjnych; 31 komend rejonowych i Komendę Stołeczną Policji w Warszawie pod względem prawidłowości i terminowości rozliczeń z funkcjonariuszami nakładającymi mandaty oraz prawidłowości współpracy komend z urzędami wojewódzkimi w zakresie rozliczeń gotówki, bloczków mandatowych i składania informacji o nałożonych mandatach karnych. Ponadto w 28 urzędach skarbowych badano terminowość podejmowania i prowadzenia czynności egzekucyjnych w odniesieniu do nie uiszczonych grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych i skuteczność egzekucji.

Kontrola wykazała, że organizacja egzekucji administracyjnej jest niesprawna i nie zapewnia terminowej oraz skutecznej windykacji należności z tytułu mandatów. Wyniki kontroli wskazują nie tylko na zaniedbania pracowników urzędów w zakresie

egzekwowania należnych dochodów budżetowych, ale również na brak dostatecznej kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej. Głównymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości w urzędach wojewódzkich były systematycznie narastające opóźnienia w ewidencjonowaniu należności oraz we wszczynaniu postępowania windykacyjnego. Urzędy wojewódzkie nie były przygotowane do przejęcia z dniem 1 stycznia 1995 r. zadań związanych z prowadzeniem ewidencji i windykacji grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Według stanu na dzień 1 stycznia 1996 r. zaległości budżetowe z tytułu nie zapłaconych mandatów kredytowanych wynosiły 7.754 tys. zł i dotyczyły ponad 300 tys. nałożonych wcześniej mandatów; na koniec 1997 r. kwota zaległości wynosiła 73.314 tys. zł z 880.937 mandatów, a na koniec I półrocza 1998 r. - kwota ta wynosiła 93.332 tys. zł z tytułu 1.010.518 mandatów.

Kontrola wykazała ponadto, że zaległości z tytułu grzywien pochodzących z mandatów kredytowanych wykazywane przez urzędy wojewódzkie w sprawozdaniach nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Ustalono, że w 22 urzędach wojewódzkich faktyczne zaległości w dochodach z mandatów kredytowanych były wyższe o 19.791,0 tys. zł od wykazanych w sprawozdawczości budżetowej.

Liczba zaległych (nie wystawionych) tytułów wykonawczych w okresie objętym kontrolą wzrosła w kontrolowanych urzędach wojewódzkich ponad 3-krotnie, a łączna wartość mandatów nie zapłaconych, na które nie wystawiono tytułów wykonawczych - ponad 13-krotnie.

Brak nadzoru nad gospodarką bloczkami mandatowymi w urzędach wojewódzkich i komendach Policji oraz nieterminowe rozliczanie funkcjonariuszy z nałożonych mandatów karnych powodowały, że dane zamieszczane w sprawozdaniach, sporządzanych przez jednostki Policji, nie były zgodne ze stanem faktycznym, a należności z tytułu mandatów karnych gotówkowych wpływały do budżetu z opóźnieniem.

W większości ze skontrolowanych 31 komend Policji powszechnym zjawiskiem było nieprzestrzeganie terminów rozliczania się przez funkcjonariuszy z gotówki zainkasowanej z tytułu mandatów. Stwierdzono przypadki, że funkcjonariusze dokonywali wpłaty gotówki, uzyskanej z mandatów, nawet po upływie 11 miesięcy od zainkasowania. Nowe bloczki mandatowe były często wydawane funkcjonariuszom bez uprzedniego rozliczenia się z poprzednio otrzymanych, co było sprzeczne z uregulowaniami zawartymi w piśmie okólnym Komendanta Głównego Policji. Kontrolowane komendy nie w pełni wywiązywały się z obowiązku terminowego przekazywania urzędom wojewódzkim odcinków nałożonych mandatów kredytowanych, pobranej od funkcjonariuszy gotówki oraz składania okresowych informacji o nałożonych grzywnach i wykorzystanych bloczkach mandatowych.

Jedną z przyczyn ograniczających skuteczność dochodzenia należności z tytułu nie zapłaconych mandatów karnych kredytowanych było wadliwe lub nieczytelne wypełnianie przez funkcjonariuszy policji formularzy mandatowych. Na formularzach brak było pełnych danych dotyczących adresu czy miejsca pracy ukaranego, a niektóre były nieczytelne w części, a nawet w całości.

W działalności kontrolowanych urzędów skarbowych, w badanym okresie, skuteczność egzekucji należności pochodzących z nie uiszczonych mandatów kredytowanych była niższa od wskaźników obejmujących wszystkie tytuły należności, egzekwowanych przez urzędy skarbowe. Najniższe wskaźniki skuteczności stwierdzono w dużych ośrodkach miejskich (średnio 20 do 35%). W badanym okresie, w kontrolowanych urzędach skarbowych tytuły wykonawcze, dotyczące grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych, stanowiły ilościowo średnio 12,5% tytułów załatwianych przez urzędy, a wartościowo od 0,1% do 3,5% wyegzekwowanych należności. Egzekucja tych należności była mało skuteczna i prowadzona zazwyczaj z opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w Kpa. Łączna kwota zaległości w egzekucji grzywien pochodzących z mandatów kredytowanych, w 28 skontrolowanych urzędach skarbowych, wynosiła na dzień 30 czerwca 1998 r. 2.388 tys. zł. Zaległości we wszczynaniu egzekucji naczelnicy urzędów skarbowych uzasadniali niedoborem kadr w komórkach egzekucyjnych i nierytmicznością nadsyłania tytułów wykonawczych z urzędów wojewódzkich.

Odrębny problem stwarzało dochodzenie należności od obcokrajowców, przebywających czasowo na terenie RP, którym wystawiono mandaty kredytowane (głównie za wykroczenia w ruchu drogowym). Nie uiszczone przez nich mandaty były traktowane przez urzędy wojewódzkie jako należności nieściągalne lub umarzano je uznając, że koszty postępowania egzekucyjnego przewyższą samą należność pieniężną. W 1996 r. cudzoziemcy płacili 30,3% wartości nałożonych na nich grzywien, w 1997 r. - 25,3%, a w I półroczu 1998 r. - 28,5%. Problem został przedstawiony zarówno Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak i Ministerstwu Finansów. MSWiA nie widziało możliwości rozwiązania problemu na drodze zmian legislacyjnych (w szczególności z uwagi na niedyskryminowanie cudzoziemców wobec prawa), natomiast wskazywało na możliwość umieszczania takich osób, na wniosek wojewodów, w wykazach osób niepożądanych, prowadzonych przez Komendę Główną Straży Granicznej. Z ustaleń kontroli nie wynika, aby urzędy wojewódzkie korzystały z tej możliwości. Ministerstwo Finansów stwierdziło, że nie ma prawnych rozwiązań, które pozwoliłyby dochodzić należności w trybie egzekucji administracyjnej ze składników majątkowych znajdujących się poza granicami RP.

Z ustaleń kontroli wynika również, że brak było prawidłowego współdziałania urzędów wojewódzkich, urzędów skarbowych i jednostek Policji w zakresie windykacji należności pochodzących z mandatów kredytowanych, a urzędy wojewódzkie nie wykorzystywały swoich uprawnień w zakresie egzekwowania terminowości określonych czynności od jednostek Policji i urzędów skarbowych.

Ustalono, że w objętych kontrolą jednostkach organizacyjnych, łączne uszczuplenia w dochodach budżetu państwa z tytułu zaniedbania obowiązków pracowniczych, zaniechania lub opóźnienia działań windykacyjnych w stosunku do należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych wyniosły w okresie objętym kontrolą 65.902 tys. zł. Przeprowadzona kontrola spowodowała wzrost zainteresowania zagadnieniami poboru i egzekucji należności z tytułu mandatów, doprowadzając w efekcie do odzyskania dla budżetu państwa (do końca 1998 r.) kwoty 2.889 tys. zł.

Zagadnienia windykacji należności były również przedmiotem badań NIK w ramach kontroli wykonania budżetu w 1998 r. w urzędach wojewódzkich. Ustalono, że opóźnienia w windykacji należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych występowały również w urzędach wojewódzkich, które nie były wcześniej kontrolowane przez NIK. Na przykład w województwie krakowskim stan zaległości z tytułu kar i grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych (z wyłączeniem nałożonych przez policję) w 1998 r. wzrósł ponad 3-krotnie (z 84 tys. zł do 283 tys. zł). W województwie leszczyńskim opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych obejmowały 3.697 sztuk mandatów, nałożonych w latach 1995-1996 i 11.734 sztuk, pochodzących z roku 1997, a z uwagi na przedawnienie umorzono należności w kwocie 20,9 tys. zł z tytułu 970 mandatów kredytowanych. W województwie łomżyńskim zaległości w egzekwowaniu mandatów wynosiły 968 tys. zł. W województwie olsztyńskim wojewoda z powodu nieściągalności umorzył kwotę 76 tys. zł, dotyczącą 3.087 mandatów. W województwie ostrołęckim nastąpiło pogorszenie w realizacji dochodów z mandatów, jednakże były one w 100% objęte postępowaniem egzekucyjnym. Poprawę windykacji należności z tytułu mandatów odnotowano w województwie siedleckim. W województwie toruńskim nie wystawiono 13,9 tys. tytułów wykonawczych dotyczących mandatów, nałożonych w okresie od 15 kwietnia 1997 r. do 31 grudnia 1998r., na kwotę 885 tys. zł. W województwie wałbrzyskim zaległości z tytułu mandatów wzrosły w porównaniu z 1997 r. o 1.732 tys. zł. W województwie wrocławskim w 1998 r. wystawiono tytuły wykonawcze dotyczące mandatów z 1995 r.

W trakcie kontroli wykonania budżetu za 1998 r. stwierdzono, że w sześciu województwach spośród wcześniej kontrolowanych (ciechanowskim, jeleniogórskim, kieleckim, opolskim, pilskim, zielonogórskim) nastąpiła poprawa w egzekwowaniu tych zaległości, jak również poprawiła się współpraca z urzędami skarbowymi w zakresie realizacji przez nie tytułów wykonawczych. W urzędach wojewódzkich zwiększono obsadę kadrową komórek organizacyjnych zajmujących się windykacją

należności oraz uzupełniono wyposażenie w sprzęt komputerowy. Działania zmierzające do zmniejszenia zaległości podejmowano i w innych urzędach wojewódzkich, jednakże nie wszędzie w 1998 r. osiągnięto znaczące efekty tych działań (np. w województwie: warszawskim, gdańskim, katowickim, legnickim, rzeszowskim, wrocławskim).

W wystąpieniach skierowanych do nowych wojewodów po kontroli budżetowej zostały zawarte wnioski w sprawie podjęcia lub kontynuowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości z tytułu kar i grzywien (w województwach: bydgoskim, elbląskim, gorzowskim, jeleniogórskim, krakowskim, skierniewickim, słupskim, tarnobrzeskim, toruńskim, wałbrzyskim, włocławskim, wrocławskim).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niska skuteczność windykacji należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych wymaga zwiększenia nadzoru nad pozyskiwaniem przez wojewodów dochodów budżetowych pochodzących z grzywien i kar ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie Komendant Główny Policji powinien doprowadzić do wzmożenia nadzoru nad terminowością i prawidłowością rozliczania się z gotówki i bloczków mandatowych przez funkcjonariuszy Policji. Minister Finansów powinien podjąć działania zmierzające do zapewnienia terminowości wszczynania i przeprowadzania przez urzędy skarbowe działań egzekucyjnych.

Dział 74 - Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne

Dochody w dziale 74 - Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne wykonane w 1998 r. w kwocie 390.339 tys. zł były niższe od wielkości przewidzianej w planie o 34.811 tys. zł, tj. o 8,2%. W porównaniu do wykonania w 1997 r. dochody działu 74 były nominalnie wyższe o 23.585 tys. zł, a w ujęciu realnym stanowiły 95,2% dochodów osiągniętych w 1997 r.

Głównymi źródłami dochodów wojewodów w dziale 74 były:

- opłaty za ustanowienie bądź istnienie prawa zarządu oraz opłaty za użytkowanie lub wieczyste użytkowanie - 352.894 tys. zł, które stanowiły 90,4 % kwoty dochodów ogółem tego działu,
- dochody ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa - 15.992 tys. zł, stanowiące 4,1 % dochodów ogółem działu 74.

Dochody przekraczające wielkości określone w ustawie budżetowej osiągnięto w 19 województwach. Przyczyną przekroczenia planu w niektórych województwach, np. krakowskim - 126,2%, kaliskim - 121,2% i częstochowskim 117,9% była najczęściej nieplanowana sprzedaż nieruchomości oraz wyniki bieżącej aktualizacji opłat za użytkowanie, czy dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa.

W 30 województwach nie zrealizowano dochodów budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej. Na przykład w województwie warszawskim dochody zrealizowano tylko w 69,6%, a nie wykonano dochodów w kwocie 21.024 tys. zł.

Na niską realizację dochodów w dziale 74 miało przede wszystkim wpływ niewykonanie planu dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Wpływy z tego tytułu wyniosły bowiem 85,7 % planu (np. w województwie warszawskim wykonano plan dochodów z opłat w 64,7% a nie zrealizowano dochodów z tego tytułu w kwocie 24.420 tys. zł). Było to spowodowane nie wyegzekwowaniem należności od przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej (szczególnie pozostających w stanie likwidacji lub upadłości), którym w wyniku decyzji rejonowych organów administracji ogólnej ustalono opłaty za zarząd i wieczyste użytkowanie gruntów. Przypadki takie wystąpiły w 21 województwach spośród 30, w których nie osiągnięto planowanych dochodów. Niższe dochody uzyskiwano także z powodu umarzania zaległości (np. w woj. koszalińskim Wojewoda umorzył 116 tys. zł, czyli 7,1% niezrealizowanych dochodów).

Zaległości w realizacji dochodów w dziale 74 wyniosły w 1998 r. w budżetach wojewodów 176.041 tys. zł, w tym w opłatach za zarząd i wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa - 115.206 tys. zł (29,5% dochodów), a w dochodach ze sprzedaży nieruchomości - 1.179 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. zaległości ogółem działu 74 zwiększyły się o 2.391 tys. zł, tj. o 1,4%. Relacja zaległości działu 74 do dochodów tego działu wynosiła w 1998 r. 45,1% i zmniejszyła się w porównaniu do 1997 r. o 2,2 punkta procentowego.

Największe zaległości, stanowiące 52,8% ogółu, przypadły na trzy województwa, tj. katowickie (31,7%), gdańskie (12,7%) oraz warszawskie (8,4%). W dwóch województwach: (bialskopodlaskim i katowickim) kwota zaległości była większa od uzyskanych dochodów w dziale - 74 (odpowiednio 190,2% i 109,4%). Poniżej 10% dochodów stanowiły zaległości w dochodach tylko w 5 województwach (chełmskie, konińskie, leszczyńskie, olsztyńskie, wrocławskie).

Powodem powstawania zaległości była m.in. nieskuteczna egzekucja kwot zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie od przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. W woj. katowickim wśród największych dłużników zalegających z opłatami z tego tytułu były następujące przedsiębiorstwa: KWK „Saturn" na kwotę 4.640 tys. zł, KWK „Porąbka Klimontów" 4.639 tys. zł, KWK „Paryż" 3.179 tys. zł, KWK „Sosnowiec" 2.707 tys. zł, Katowicki Holding Węglowy 1.832 tys. zł, w woj. warszawskim były to przedsiębiorstwa: Enerco - 949,9 tys. zł, ZPC Ursus - 449,9 tys. zł, PZL - 494,2 tys. zł.

Dział 86 - Opieka społeczna

Wykonanie dochodów w 1998 r. w budżetach wojewodów w dziale 86 - Opieka społeczna wyniosło 206.413 tys. zł, tj. 89,9 % kwoty ustalonej w ustawie budżetowej na 1998 r. W porównaniu do 1997 r. dochody w tym w dziale - były w ujęciu nominalnym niższe o 32.401 tys. zł, tj. o 13,6 %, a realnie spadły o 22,7 %.

Głównymi źródłami dochodów były opłaty ponoszone przez pensjonariuszy za pobyt w domach pomocy społecznej oraz czynsze z tytułu zajmowania mieszkań zakładowych, znajdujących się w tych obiektach.

Zaległości na dzień 31 grudnia 1998 r. wyniosły 610 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. były w ujęciu nominalnym wyższe o 113 tys. zł, tj. o 22,7%, a realnie wzrosły o 9,7 %.

Stosunek zaległości do dochodów w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów w dziale 86 - Opieka społeczna na koniec 1998 r. wynosił 0,3% i zwiększył się w porównaniu do 1997 r. o 0,1 punkta procentowego.

* * *

Na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wnioski zmierzające do poprawy windykacji należności budżetowych. Dotyczyły one w szczególności:

- nieskutecznej egzekucji należności budżetowych w 35 województwach (warszawskie, bialskopodlaskie, bydgoskie, ciechanowskie, elbląskie, gorzowskie, jeleniogórskie, katowickie, kieleckie, konińskie, koszalińskie, krakowskie, legnickie, leszczyńskie, lubelskie, łomżyńskie, łódzkie, olsztyńskie, pilskie, piotrkowskie, płockie, poznańskie, przemyskie, radomskie, siedleckie, sieradzkie, skierniewickie, słupskie, szczecińskie, tarnobrzeskie, toruńskie, wałbrzyskie, włocławskie, zamojskie, zielonogórskie),
- niepełnego i nieterminowego odprowadzania do budżetu państwa uzyskanych dochodów - 2 województwa (warszawskie, płockie),
- nierealnego planowania dochodów w poszczególnych działach (piotrkowskie),
- nierzetelności sprawozdań o dochodach (poznańskie).

2. Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r., w częściach 85/01-97 budżety wojewodów wydatki zostały ustalone w kwocie 28.100.750 tys. zł. W ciągu roku budżety wojewodów zostały zwiększone do kwoty 32.315.586 tys. zł, tj. o 15%.

Najwyższe zwiększenie wydatków przyjętych w ustawie budżetowej na 1998 r. nastąpiło w przypadku 9 województw, tj. nowosądeckiego (o 33,1%), wałbrzyskiego (27,2%), opolskiego (26,9%), wrocławskiego (24,2%), bielskiego (22,6%), słupskiego (22,3%), tarnowskiego (21,6%), leszczyńskiego (20,7%) i toruńskiego (20,6%).

Zrealizowane wydatki w częściach 85/01-97 wyniosły w 1998 r. - 32.273.900 tys. zł, tj. były o 9,7% wyższe od wydatków wykonanych w 1997 r. w ujęciu nominalnym i o 1,9% niższe w ujęciu realnym. W stosunku do ustawy budżetowej były one wyższe o 14,9%, a wykonanie w stosunku do planu po zmianach wyniosło w 1998 r. - 99,9%.

W strukturze wykonanych wydatków budżetów wojewodów w 1998 r. największy udział w wydatkach posiadały działy: 85 - Ochrona zdrowia - 48,4%, 79 - Oświata i wychowanie - 17,1%, 86 - Opieka społeczna - 14,0%, 70 - Gospodarka komunalna, - 5,6%, 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 4,7% oraz 40 - Rolnictwo - 3,8%.

Wydatki z budżetów wojewodów stanowiły w 1998 r. 23,1% ogółu wydatków budżetu państwa.

Wydatki budżetów wojewodów w układzie działowym przedstawiono w tabeli na następnej stronie.

Wydatki budżetu państwa w części 85 według działów

(w tys. zł)

Symbol	Dział	Wykonanie 1997 r.	1998 r.			6:3 (%)	6:5 (%)	Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.*	6:9 (%)	Struktura wydatków		Zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia			Udział zobowiązań wymagalnych w wydatkach	
			Wg. ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie					1997r	1998r	1997 r.	1997 r. w cenach 1998 r.**	1998 r.***	1997r 13:3 (%)	1998r 15:6 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	Ogółem:	29.413.773	28..100.750	32..315.586	32..273.900	109,7	99,9	32..884.598	98,1	100,0	100,0	2.824.426	3.157.708	6.440.581	9,6	20,0
01	Przemysł	20.896	10.823	18.048	18.048	86,4	100,0	23.362	77,3	0,1	0,1	0	0	-	-	-
31	Budownictwo	52.947	57.561	58.240	58.033	109,6	99,6	59.195	98,0	0,2	0,2	0	0	-	-	-
40	Rolnictwo	1.023.832	817.065	1.211.019	1.210.672	118,2	100,0	1.144.644	105,8	3,5	3,8	27	30	200	0,0	0,0
45	Leśnictwo	39.822	43.653	44.866	44.770	112,4	99,8	44.521	100,6	0,1	0,1	18	20	12	0,0	0,0
50	Transport	285.651	362.081	615.499	614.702	215,2	99,9	319.358	192,5	1,0	1,9	0	0	-	-	-
59	Łączność	4.000	1.502	1.486	1.486	37,2	100,0	4.472	33,2	0,0	0,0	0	0	-	-	-
61	Handel wewnętrzny	32.390	31.459	36.467	36.431	112,5	99,9	36.212	100,6	0,1	0,1	1	1	8	0,0	0,0
66	Różne usługi materialne	4.369	3.747	5.289	5.235	119,8	99,0	4.885	107,2	0,0	0,0	0	0	-	-	-
70	Gospodarka komunalna	1.460.256	1.400.358	1.799.419	1.795.235	122,9	99,8	1.632.566	110,0	5,0	5,6	0	0	626	-	0,0
74	Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	403.315	110.290	195.543	193.430	48,0	98,9	450.906	42,9	1,4	0,6	123	138	18	0,0	0,0
79	Oświata i wychowanie	5.169.946	4.871.423	5.527.527	5.526.459	106,9	100,0	5.780.000	95,6	17,6	17,1	156.737	175.232	341.181	3,0	6,2
81	Szkolnictwo wyższe	800	-	-	-	-	-	894	-	0,0	-	0	0	-	-	-
83	Kultura i sztuka	641.038	635.975	696.225	696.174	108,6	100,0	716.680	97,1	2,2	2,2	0	0	-	-	-
85	Ochrona zdrowia	14.096.851	14.328.363	15.628.147	15.617.733	110,8	99,9	15.760.279	99,1	47,9	48,4	2.658.125	2.971.784	6.084.305	18,9	39,0
86	Opieka społeczna	3.971.759	3.669.076	4.523.460	4.509.176	113,5	99,7	4.440.427	101,5	13,5	14,0	82	92	127	0,0	0,0
87	Kultura fizyczna i sport	79.411	76.190	93.344	93.334	117,5	100,0	88.781	105,1	0,3	0,3	0	0	-	-	-
88	Turystyka i wypoczynek	24.569	19.938	25.912	25.866	105,3	99,8	27.468	94,2	0,1	0,1	78	87	82	0,3	0,3
89	Różna działalność	58.760	52.590	74.980	73.650	125,3	98,2	65.694	112,1	0,2	0,2	4.064	4.544	11.315	6,9	15,4
91	Administracja państwowa i samorządowa	1.365.788	1.339.748	1.514.227	1.510.203	110,6	99,7	1.526.951	98,9	4,6	4,7	655	732	2.065	0,0	0,1
93	Bezpieczeństwo publiczne	0	-	10	10	-	100,0	0	-	0,0	0,0	0	0	-	-	-
94	Finanse	6.768	-	8.679	8.679	128,2	100,0	7.567	114,7	0,0	0,0	0	0	-	-	-
96	Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	525.715	92.480	231.635	229.369	43,6	99,0	587.749	39,0	1,8	0,7	4.510	5.042	-	0,9	-
97	Różne rozliczenia	144.888	176.428	5.566	5.207	3,6	93,6	161.985	3,2	0,5	0,0	8	9	11	0,0	0,2

Źródło: Dane z kontroli Ministerstwa Finansów

* Kol. 9 = kol. 3 x 1,118.

** Kol. 14= Kol. 13

*** Zobowiązania wymagalne w wydatkach bieżących bez zobowiązań wymagalnych inwestycyjnych

Przekroczenia łącznych kwot planowanych wydatków wystąpiły w 1998 r. w następujących działach klasyfikacji budżetowej: oświata i wychowanie o kwotę 70.710,7 tys. zł, tj. o 3,27% (w 39 województwach, w tym największe w woj. woj. legnickim, częstochowskim, poznańskim i bydgoskim od 4,1% do 10,6% planu po zmianach); ochrona zdrowia - o kwotę 1.387,1 tys. zł; leśnictwo - o 9,5 tys. zł; handel wewnętrzny o 36,1 tys. zł; turystyka i wypoczynek - o 108,2 tys. zł. Najczęściej plan wydatków budżetowych przekraczany był w zakresie wynagrodzeń osobowych (§ 11). Został on wykonany w kwocie 7.300.332 tys. zł, tj. wyższej od planu po zmianach o 72.602 tys. zł, czyli o 1,0%.

Jednostki budżetowe finansowane z budżetów wojewodów w 1998 r. wydatkowały ogółem na kary i odszkodowania kwotę 295.604 tys. zł, tj. 0,9% wydatków ogółem tych budżetów. Stanowiło to 59,4% wydatków na kary i odszkodowania w budżecie państwa w 1998 r. Opłaty o charakterze sankcyjnym wystąpiły głównie w dziale 85 - Ochrona zdrowia, gdzie kary i odszkodowania wyniosły 272.978 tys. zł.

W żadnym z województw w 1998 r. nie przekroczono planu wydatków ogółem po zmianach, przy czym w 11 województwach wykonano plan po zmianach w 100,0%, a w pozostałych 38 wykonanie wyniosło od 99,6% do 99,9%.

Wykonanie wydatków budżetu państwa w częściach 85/01-97 wg województw przedstawiało się następująco:

(w tys. zł)

Symbol woj.	Województwo	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. warunkach 1998 r.*	6 : 3 (%)	6 : 4 (%)	6 : 5 (%)	6 : 7 (%)
			wg. ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem:	29.413.773	28.100.750	32.315.586	32.273.900	32.884.598	109,7	114,9	99,9	98,1
85/01	warszawskie	2.151.056	1.975.559	2.134.680	2.128.613	2.404.881	99,0	107,7	99,7	88,5
85/03	bialsko-podlaskie	305.150	305.036	345.324	345.097	341.158	113,1	113,1	99,9	101,2
85/05	białostockie	501.721	477.606	544.726	542.790	560.924	108,2	113,6	99,6	96,8
85/07	bielskie	707.477	644.280	789.867	787.084	790.959	111,3	122,2	99,6	99,5
85/09	bydgoskie	751.710	725.763	803.669	803.359	840.412	106,9	110,7	100,0	95,6
85/11	chełmskie	266.628	256.065	282.271	282.206	298.090	105,8	110,2	100,0	94,7
85/13	ciechanowskie	330.825	316.717	363.932	363.780	369.862	110,0	114,9	100,0	98,4
85/15	częstochowskie	454.840	444.802	501.526	501.248	508.511	110,2	112,7	99,9	98,6
85/17	elbląskie	400.704	381.751	446.647	445.998	447.987	111,3	116,8	99,9	99,6
85/19	gdańskie	989.717	901.043	1.020.774	1.020.392	1.106.504	103,1	113,2	100,0	92,2
85/21	gorzowskie	469.157	460.442	523.999	522.817	524.518	111,4	113,5	99,8	99,7
85/23	jeleniogórskie	508.705	505.711	571.945	571.278	568.732	112,3	113,0	99,9	100,4
85/25	kaliskie	442.334	448.205	498.027	497.809	494.529	112,5	111,1	100,0	100,7
85/27	katowickie	2.471.641	2.390.066	2.724.078	2.720.838	2.763.295	110,1	113,8	99,9	98,5
85/29	kieleckie	879.959	880.202	994.010	993.421	983.794	112,9	112,9	99,9	101,0
85/31	konińskie	334.002	329.893	371.856	371.778	373.414	111,3	112,7	100,0	99,6
85/33	koszalińskie	447.065	390.268	464.649	464.040	499.819	103,8	118,9	99,9	92,8
85/35	krakowskie	892.989	902.092	1.002.761	1.000.402	998.362	112,0	110,9	99,8	100,2
85/37	krośnieńskie	410.755	380.492	440.418	439.828	459.224	107,1	115,6	99,9	95,8
85/39	legnickie	493.872	452.043	516.583	515.625	552.149	104,4	114,1	99,8	93,4
85/41	leszczyńskie	326.994	276.570	333.770	333.518	365.579	102,0	120,6	99,9	91,2
85/43	lubelskie	713.150	701.846	795.510	793.119	797.302	111,2	113,0	99,7	99.5
85/45	łomżyńskie	283.967	291.895	332.351	331.670	317.475	116,8	113,6	99,8	104,5
85/47	łódzkie	852.367	830.905	918.190	917.414	952.946	107,6	110,4	99,9	96,3
85/49	nowosądeckie	558.931	517.477	688.636	687.892	624.885	123,1	132,9	99,9	110,1
85/51	olsztyńskie	604.163	575.647	670.949	670.518	675.454	111,0	116,5	99,9	99,3
85/53	opolskie	825.095	689.788	875.020	872.802	922.456	105,8	126,5	99,7	94,6
85/55	ostrołęckie	335.767	350.769	383.100	382.917	375.388	114,0	109,2	100,0	102,0
85/57	pilskie	361.731	351.968	397.094	396.805	404.415	109,7	112,7	99,9	98,1
85/59	piotrkowskie	477.300	480.549	522.736	522.313	533.621	109,4	108,7	99,9	97,9
85/61	płockie	394.137	385.723	427.756	427.105	440.645	108,4	110,7	99,8	96,9
85/63	poznańskie	783.491	776.112	902.763	901.956	875.943	115,1	116,2	99,9	103,0
85/65	przemyskie	422.577	415.076	471.482	470.833	472.441	111,4	113,4	99,9	99,7
85/67	radomskie	589.843	540.308	607.955	607.129	659.444	102,9	112,4	99,9	92,1
85/69	rzeszowskie	520.837	513.210	595.839	595.030	582.296	114,2	115,9	99,9	102,2
85/71	siedleckie	432.226	432.442	472.522	472.257	483.229	109,3	109,2	99,9	97,7
85/73	sieradzkie	346.868	340.350	374.662	374.589	387.798	108,0	110,1	100,0	96,6
85/75	skierniewickie	317.938	307.829	337.612	337.038	355.455	106,0	109,5	99,8	94,8
85/77	słupskie	355.743	327.800	400.878	400.535	397.721	112,6	122,2	99,9	100,7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
85/79	suwalskie	474.069	442.212	525.832	525.402	530.009	110,8	118,8	99,9	99,1
85/81	szczecińskie	841.888	839.263	958.075	957.621	941.231	113,7	114,1	100,0	101,7
85/83	tarnobrzeskie	464.911	452.766	529.717	528.794	519.770	113,7	116,8	99,8	101,7
85/85	tarnowskie	442.175	443.692	539.433	538.792	494.352	121,9	121,4	99,9	109,0
85/87	toruńskie	525.901	497.864	600.402	599.597	587.957	114,0	120,4	99,9	102,0
85/89	wałbrzyskie	691.651	631.371	803.205	802.776	773.266	116,1	127,1	99,9	103,8
85/91	włocławskie	314.612	302.888	339.795	339.562	351.736	107,9	112,1	99,9	96,5
85/93	wrocławskie	970.065	889.124	1.104.167	1.103.890	1.084.533	113,8	124,2	100,0	101,8
85/95	zamojskie	390.862	399.128	443.880	443.834	436.984	113,6	111,2	100,0	101,6
85/97	zielonogórskie	584.207	528.142	620.514	619.789	653.143	106,1	117,4	99,9	94,9

Źródło: dane z kontroli Ministerstwa Finansów

* Kol. 7 = kol. 3 x 1,118

Na koniec 1997 r. zobowiązania wymagalne w budżetach wojewodów wynosiły 2.824.426 tys. zł. W 1998 r. wystąpił ogromny wzrost zobowiązań. Same zobowiązania wymagalne w wydatkach bieżących (bez zobowiązań wymagalnych inwestycyjnych) wyniosły bowiem w 1998 r. - 6.440.581 tys. zł, tj. 20,0% wykonanych wydatków ogółem w budżetach wojewodów. W budżetach poszczególnych województw udział ten wynosił od 5,2% (województwo chełmskie) i 5,5% wydatków (województwo radomskie) do 65,3% (województwo gdańskie). O ile w 1997 r. były 2 województwa (gdańskie, kieleckie), w których zobowiązania wymagalne stanowiły więcej niż 20% wydatków, to na koniec 1998 r. województw takich było już 17 (warszawskie, bydgoskie, częstochowskie, gdańskie, gorzowskie, katowickie, kieleckie, krakowskie, leszczyńskie, lubelskie, łódzkie, poznańskie tarnowskie, toruńskie, włocławskie, wrocławskie, zamojskie).

Zobowiązania ogółem na koniec 1998 r. w budżetach wojewodów wyniosły 8.039.411 tys. zł, tj. 24,9% wydatków, z czego wymagalne ogółem - 6.518.477 tys. zł, z czego bieżące stanowiły 98,8% (6.440.581 tys. zł), a inwestycyjne - 1,2% (77.896 tys. zł).

W strukturze zobowiązań wymagalnych dotyczących wydatków bieżących 47,3% (3.044.466 tys. zł) stanowiły zobowiązania wymagalne z tytułu refundacji za leki dla uprawnionych. Pozostałe zobowiązania wymagalne (bez inwestycyjnych) wyniosły 3.396.115 tys. zł, tj. 52,7%. Udział tych zobowiązań w zobowiązaniach wymagalnych ogółem w poszczególnych województwach wynosił od 10,3% w województwie łódzkim, do 86,9% w województwie zielonogórskim i 94,7% w województwie ostrołęckim.

Stan zobowiązań w budżetach wojewodów w latach 1997 i 1998 przedstawiał się następująco:

Symbol woj.	Województwo	Zobowiązania wg. stanu na dzień 31 grudnia				5:3 (%)	Wydatki w 1998 r. wogółem	Udział zobowiązań bieżących w wydatkach ogółem 6:8 (%)
		1997 r.		1998 r.				
		Ogółem	w tym wymagalne	Ogółem	w tym wymagalne bieżące			
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
	Ogółem:	3.316.161	2.824.426	8.039.411	6.440.581	242,4	32.273.900	20,0
85\ 01	warszawskie	252.734	221.518	606.347	512.491	239,9	2.128.613	24,1
85\ 03	bialsko-podlaskie	22.796	17.199	46.969	37.968	206,0	345.097	11,0
85\ 05	białostockie	46.984	37.317	127.305	90.275	271,0	542.790	16,6
85\ 07	bielskie	29.335	20.734	66.908	44.189	228,1	787.084	5,6
85\ 09	bydgoskie	105.144	90.216	275.118	220.381	261,7	803.359	27,4
85\ 11	chełmskie	9.663	5.286	29.748	14.768	307,9	282.206	5,2
85\ 13	ciechanowskie	24.336	18.973	39.091	27.432	160,6	363.780	7,5
85\ 15	częstochowskie	50.102	41.056	142.427	109.446	284,3	501.248	21,8
85\ 17	elbląskie	50.190	44.091	92.216	81.498	183,7	445.998	18,3
85\ 19	gdańskie	355.459	335.766	760.985	666.671	214,1	1.020.392	65,3
85\ 21	gorzowskie	66.713	59.303	166.172	141.034	249,1	522.817	27,0
85\ 23	jeleniogórskie	30.634	22.666	62.019	44.150	202,5	571.278	7,7
85\ 25	kaliskie	35.264	27.349	90.028	59.500	255,3	497.809	12,0
85\ 27	katowickie	291.979	257.832	742.968	580.236	254,5	2.720.838	21,3
85\ 29	kieleckie	199.880	179.698	425.928	361.792	213,1	993.421	36,4
85\ 31	konińskie	25.755	20.423	67.467	55.750	262,0	371.778	15,0
85\ 33	koszalińskie	46.038	43.033	82.070	69.322	178,3	464.040	14,9
85\ 35	krakowskie	111.593	95.028	326.154	253.853	292,3	1.000.402	25,4
85\ 37	krośnieńskie	38.329	29.924	116.400	84.110	303,7	439.828	19,1
85\ 39	legnickie	35.146	26.461	102.774	74.892	292,4	515.625	14,5
85\ 41	leszczyńskie	46.886	45.008	104.662	88.941	223,2	333.518	26,7
85\ 43	lubelskie	105.231	93.890	245.935	198.742	233,7	793.119	25,1
85\ 45	łomżyńskie	15.533	10.600	44.784	26.613	288,3	331.670	8,0
85\ 47	łódzkie	101.373	81.588	278.739	226.948	275,0	917.414	24,7
85\ 49	nowosądeckie	63.801	55.062	137.692	114.273	215,8	687.892	16,6
85\ 51	olsztyńskie	61.358	41.225	118.819	96.487	193,6	670.518	14,4
85\ 53	opolskie	69.296	56.447	209.209	155.114	301,9	872.802	17,8
85\ 55	ostrołęckie	32.478	27.603	78.754	59.069	242,5	382.917	15,4
85\ 57	pilskie	33.492	30.770	62.549	52.284	186,8	396.805	13,2
85\ 59	piotrkowskie	21.863	13.392	66.802	34.703	305,5	522.313	6,6
85\ 61	płockie	43.371	35.117	100.354	81.757	231,4	427.105	19,1
85\ 63	poznańskie	95.869	86.081	246.186	236.340	256,8	901.956	26,2
85\ 65	przemyskie	45.856	38.779	93.273	69.404	203,4	470.833	14,7
85\ 67	radomskie	14.340	8.543	55.549	33.554	387,4	607.129	5,5
85\ 69	rzeszowskie	56.831	49.375	137.428	112.959	241,8	595.030	19,0
85\ 71	siedleckie	33.509	24.704	88.054	71.192	262,8	472.257	15,1
85\ 73	sieradzkie	19.013	16.793	60.863	45.036	320,1	374.589	12,0
85\ 75	skierniewickie	20.656	15.126	56.683	37.068	274,4	337.038	11,0
85\ 77	słupskie	23.719	20.298	41.664	32.159	175,7	400.535	8,0
85\ 79	suwalskie	18.696	8.062	48.291	34.556	258,3	525.402	6,6
85\ 81	szczecińskie	67.554	60.339	173.619	143.716	257,0	957.621	15,0
85\ 83	tarnobrzeskie	39.358	32.871	95.302	65.336	242,1	528.794	12,4
85\ 85	tarnowskie	68.214	56.025	158.139	122.232	231,8	538.792	22,7
85\ 87	toruńskie	82.957	74.363	194.534	165.222	234,5	599.597	27,6
85\ 89	wałbrzyskie	46.545	31.469	120.189	89.520	258,2	802.776	11,2
85\ 91	włocławskie	50.992	45.032	84.483	68.407	165,7	339.562	20,1
85\ 93	wrocławskie	105.784	83.306	289.165	228.441	273,4	1.103.890	20,7
85\ 95	zamojskie	56.981	47.764	143.644	119.325	252,1	443.834	26,9
85\ 97	zielonogórskie	46.530	40.918	134.952	101.424	290,0	619.789	16,4

Struktura zobowiązań oraz zobowiązań wymagalnych wg stanu na 31 grudnia 1998 r. przedstawiała się następująco:

Symbol woj.	Województwo	Zobowiązania ogółem	Zobowiązania wymagalne			Zobowiązania z tytułu leków dla uprawnionych	Pozostałe zobowiązania bieżące 5 - 7	8 : 4 (%)
			Ogółem (5 + 6)	w tym bieżące	w tym inwesty-cyjne			
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
	Ogółem:	8.039.411	6.518.477	6.440.581	77.896	3.044.466	3.396.115	52,1
85\ 01	warszawskie	606.347	516.124	512.491	3.633	410.361	102.130	19,8
85\ 03	bialsko-podlaskie	46.969	50.164	37.968	12.196	11.997	25.971	51,8
85\ 05	białostockie	127.305	98.290	90.275	8.015	49.400	40.875	41,6
85\ 07	bielskie	66.908	44.272	44.189	83	21.538	22.651	51,2
85\ 09	bydgoskie	275.118	220.828	220.381	447	95.958	124.423	56,3
85\ 11	chełmskie	29.748	14.812	14.768	44	9.205	5.563	37,6
85\ 13	ciechanowskie	39.091	27.721	27.432	289	12.183	15.249	55,0
85\ 15	częstochowskie	142.427	109.986	109.446	540	50.030	59.416	54,0
85\ 17	elbląskie	92.216	82.522	81.498	1.024	25.787	55.711	67,5
85\ 19	gdańskie	760.985	669.627	666.671	2.956	392.116	274.555	41,0
85\ 21	gorzowskie	166.172	141.584	141.034	550	28.001	113.033	79,8
85\ 23	jeleniogórskie	62.019	44.649	44.150	499	8.175	35.975	80,6
85\ 25	kaliskie	90.028	59.500	59.500	-	20.859	38.641	64,9
85\ 27	katowickie	742.968	585.560	580.236	5.324	253.925	326.311	55,7
85\ 29	kieleckie	425.928	378.760	361.792	16.968	85.162	276.630	73,0
85\ 31	konińskie	67.467	58.870	55.750	3.120	33.340	22.410	38,1
85\ 33	koszalińskie	82.070	69.322	69.322	-	49.900	19.422	28,0
85\ 35	krakowskie	326.154	253.853	253.853	-	169.907	83.946	33,1
85\ 37	krośnieńskie	116.400	84.150	84.110	40	33.147	50.963	60,6
85\ 39	legnickie	102.774	75.214	74.892	322	26.805	48.087	63,9
85\ 41	leszczyńskie	104.662	91.986	88.941	3.045	25.861	63.080	68,6
85\ 43	lubelskie	245.935	198.742	198.742	-	112.833	85.909	43,2
85\ 45	łomżyńskie	44.784	27.577	26.613	964	7.386	19.227	69,7
85\ 47	łódzkie	278.739	227.287	226.948	339	203.513	23.435	10,3
85\ 49	nowosądeckie	137.692	115.073	114.273	800	27.798	86.475	75,1
85\ 51	olsztyńskie	118.819	96.601	96.487	114	47.974	48.513	50,2
85\ 53	opolskie	209.209	156.416	155.114	1.302	34.579	120.535	77,1
85\ 55	ostrołęckie	78.754	59.839	59.069	770	2.389	56.680	94,7
85\ 57	pilskie	62.549	54.126	52.284	1.842	22.414	29.870	55,2
85\ 59	piotrkowskie	66.802	34.721	34.703	18	17.845	16.858	48,6
85\ 61	płockie	100.354	82.040	81.757	283	27.158	54.599	66,6
85\ 63	poznańskie	246.186	236.406	236.340	66	123.093	113.247	47,9
85\ 65	przemyskie	93.273	69.930	69.404	526	13.454	55.950	80,0
85\ 67	radomskie	55.549	34.966	33.554	1.412	13.560	19.994	57,2
85\ 69	rzeszowskie	137.428	113.367	112.959	408	44.557	68.402	60,3
85\ 71	siedleckie	88.054	71.934	71.192	742	23.629	47.563	66,1
85\ 73	sieradzkie	60.863	45.036	45.036	-	20.151	24.885	55,3
85\ 75	skierniewickie	56.683	37.228	37.068	160	16.876	20.192	54,2
85\ 77	słupskie	41.664	32.262	32.159	103	7.598	24.651	76,4
85\ 79	suwalskie	48.291	34.556,5	34.556	0,5	27.866	6.690	19,4
85\ 81	szczecińskie	173.619	144.152	143.716	436	71.593	72.122	50,0
85\ 83	tarnobrzeskie	95.302	65.585	65.336	249	20.953	44.383	67,7
85\ 85	tarnowskie	158.139	123.149	122.232	917	35.319	86.913	70,6
85\ 87	toruńskie	194.534	165.234	165.222	12	80.206	85.016	51,5
85\ 89	wałbrzyskie	120.189	89.705	89.520	185	45.128	44.392	49,5
85\ 91	włocławskie	84.483	68.546	68.407	139	18.530	49.877	72,8
85\ 93	wrocławskie	289.165	235.694	228.441	7.253	104.982	123.459	52,4
85\ 95	zamojskie	143.644	120.599	119.325	1.274	47.496	71.829	59,6
85\ 97	zielonogórskie	134.952	103.029	101.424	1.605	11.927	89.497	86,9

Dział 85 - Ochrona zdrowia

Wydatki budżetu państwa w 1998 r. w budżetach wojewodów w dziale 85 - Ochrona zdrowia ustalone zostały w ustawie budżetowej w wysokości 14.328.363 tys. zł. Budżet po zmianach wyniósł w tym dziale 15.628.147 tys. zł, a wykonanie wydatków 15.617.733 tys. zł, tj. 99,9%. W porównaniu do roku 1997 wydatki były nominalnie wyższe o 1.520.882 tys. zł, tj. o 10,8%, a realnie zmniejszyły się o 0,9%. Wydatki na ochronę zdrowia w 1998 r. stanowiły 48,4% ogółu wydatków budżetów wojewodów.

Rok 1998 był ostatnim rokiem przygotowań do reformy służby zdrowia, a zatem wydatki budżetowe w dziale 85 miały nie tylko zapewnić bieżące potrzeby w ochronie zdrowia, ale również przygotować jednostki służby zdrowia do działania w nowych warunkach systemowych. Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 1998 r. wynika, że nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków budżetowych wystąpiły zarówno na szczeblu wojewodów i jednostek im podległych, jak też w samym Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej.

W celu sfinansowania wydatków bieżących i przygotowania do reformy służby zdrowia, skierowane zostały do budżetów wojewodów środki pochodzące z rezerw celowych, z przeznaczeniem na:

- reformy systemowe ochrony zdrowia (poz. 28) w wysokości 101.942 tys. zł,
- zapewnienie funkcjonowania mechanizmu przepływu środków pomiędzy wojewodami z tytułu dopłat do leków dla uprawnionych (poz. 29) - 41.843 tys. zł,
- wysokospecjalistyczne usługi medyczne (poz. 30) - 195.141 tys. zł,
- programy zdrowotne (poz. 31) - 22.504,8 tys. zł,
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla absolwentów wyższych szkół medycznych odbywających staże w jednostkach ochrony zdrowia (poz. 32) - 2.531,2 tys. zł,

- uzupełnienie środków na wprowadzenie (wdrożenie) systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do udzielania świadczeń zdrowotnych (poz. 33) - 142.037,6 tys. zł,
- dofinansowanie inwestycji centralnych i innych w służbie zdrowia oraz na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 1.600 etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na nowe zadania w jednostkach ochrony zdrowia (poz. 34) - 71.457,5 tys. zł.

Zobowiązania w ochronie zdrowia

W 1998 r. w dziale 85 - Ochrona zdrowia w częściach 85/01-97 nastąpił gwałtowny wzrost zobowiązań bieżących, w tym wymagalnych. W porównaniu do roku 1997 zobowiązania jednostek ochrony zdrowia wzrosły o 135,1%, w tym wymagalne o 128,9%. Na koniec 1998 r. zobowiązania wyniosły 7.240.777 tys. zł, w tym wymagalne 6.084.305 tys. zł. Z ogólnej kwoty zobowiązań działu 85 - Ochrona zdrowia zobowiązania z lat ubiegłych wynosiły 1.608.193 tys. zł, co stanowiło 22,2% zobowiązań ogółem. W zobowiązaniach wymagalnych, udział zobowiązań z lat ubiegłych wyniósł 1.568.282 tys. zł, tj. 25,8%. Udział zobowiązań działu 85 w zobowiązaniach wojewodów ogółem wyniósł 90,1%, w tym wymagalnych 94,5%. Zobowiązania stanowiły 46,4% wydatków, z czego zobowiązania wymagalne - 39,0%. W stosunku do wydatków budżetów wojewodów ogółem, zobowiązania działu 85 stanowiły 22,4% (w 1997 r. 10,5%), w tym wymagalne 18,9% (w 1997 r. 9,0%).

Najwyższe zobowiązania wymagalne w dziale 85 - Ochrona zdrowia wystąpiły w województwach: gdańskim (658.239 tys. zł), katowickim (541.688 tys. zł), warszawskim (441.537 tys. zł), kieleckim (352.620 tys. zł), krakowskim (251.288 tys. zł), poznańskim (228.768 tys. zł), łódzkim (214.863 tys. zł), wrocławskim (211.772 tys. zł) i bydgoskim (211.900 tys. zł). Najniższe zobowiązania wymagalne wystąpiły w województwach: chełmskim (10.496 tys. zł), łomżyńskim (24.751 tys. zł), ciechanowskim (26.865 tys. zł), słupskim (27.030 tys. zł), suwalskim (27.866 tys. zł), piotrkowskim (29.098 tys. zł), radomskim (31.119 tys. zł), skierniewickim (31.827 tys. zł), jeleniogórskim (32.386 tys. zł).

Podobnie jak w 1997 r. w dziale 85 - Ochrona zdrowia dominowały zobowiązania w rozdziale 8591 - Leki dla uprawnionych. Zobowiązania wymagalne z tego tytułu na koniec 1998 r. wyniosły 3.044.466 tys. zł i stanowiły 50% zobowiązań wymagalnych w zakresie ochrony zdrowia oraz 47,3% zobowiązań wymagalnych ogółem w budżetach wojewodów. Zobowiązania wymagalne z tytułu dopłat do leków stanowiły na koniec 1998 r. 19,5% wydatków wojewodów na ochronę zdrowia.

W stosunku do 1997 r. zobowiązania wymagalne z tytułu dopłat do leków wzrosły o 1.946.621 tys. zł, tj. o 177,3%, przy czym zobowiązania z lat ubiegłych stanowiły 13,7%, a zobowiązania roku bieżącego 86,3%. W 27 województwach zobowiązania wymagalne z tytułu dopłat do leków pochodziły w całości z 1998 r., a w 8 województwach wynosiły 99,9%. Najwyższy procentowy udział zobowiązań z lat ubiegłych wystąpił w województwach ciechanowskim - 57,0%, gdańskim 48,4%, łódzkim 32,3% i koszalińskim - 30,1%. Najwyższe zobowiązania wymagalne z tytułu dopłat do leków wystąpiły w województwach:

- warszawskim 410.361 tys. zł,
- gdańskim 392.116 tys. zł,
- katowickim 253.925 tys. zł,
- łódzkim 203.513 tys. zł.

Zobowiązania tych czterech województw wynoszące ogółem 1.259.915 tys. zł stanowiły 41,4%, zobowiązań wymagalnych z tytułu dopłat do leków - 920.123 tys. zł, tj. 73% tej kwoty pochodziło z 1998 r.

Do ustalenia wydatków na dopłaty do leków dla uprawnionych przyjęto stosowaną od 1996 r. metodę parametryczną, w której podstawą do podziału była liczba mieszkańców województwa skorygowana współczynnikami przeliczeniowymi charakteryzującymi poziom konsumpcji leków zależnie od wieku i płci. W 1998 r., tak jak w latach ubiegłych, obowiązywały rozliczenia pomiędzy województwami z tytułu

realizacji recept na terenie innego województwa[123]. Przy wyznaczaniu limitów wydatków do prac nad projektem budżetu na 1998 r. zaproponowano wojewodom, aby planowali wydatki na dopłaty do leków w wysokości określonej na ten cel dla województwa w ramach przyznanych limitów.

W celu zapewnienia funkcjonowania mechanizmu przepływu środków między wojewodami z tytułu dopłat do leków dla uprawnionych przekazano zgodnie z decyzją Ministra Finansów z 3.11.1998 r. do budżetów wojewodów rezerwę celową w wysokości 41.843 tys. zł, która została wykorzystana w 100%. W ocenie NIK środki z tej rezerwy zostały częściowo wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Na przykład w województwach:

- rzeszowskim, gdzie zmniejszono plan wydatków na leki o kwotę 9.878,1 tys. zł, tj. o 23,8% i przeznaczono tę kwotę na usługi zdrowotne realizowane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, odsetki i pozostałe wydatki bieżące,
- łomżyńskim, gdzie przeznaczono kwotę 160 tys. zł na sfinansowanie zakupu przedmiotów ortopedycznych i higienicznych,
- zamojskim, gdzie przeznaczono kwotę 3.789 tys. zł na finansowanie innych zadań, głównie wydatków bieżących,
- katowickim, gdzie przyznane środki na ten cel w wysokości 4.754 tys. zł przeznaczono na spłatę zobowiązań.

Należy zaznaczyć, że tak wysoki wzrost zobowiązań z tytułu dopłat do leków spowodowany był m.in. przez wzrost cen leków i dopłat do tzw. „zielonych recept", związany z ordynowaniem przez lekarzy często na „zielone recepty" bardzo drogich leków zagranicznych, w miejsce istniejących na rynku o wiele tańszych, a nie mniej skutecznych leków krajowych.

[123] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1996 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie rozliczeń między budżetami wojewodów z tytułu zwrotu wydatków na refundację za leki dla uprawnionych, które realizowały receptę poza województwem, w którym zameldowane są na pobyt stały (Dz.U. Nr 54, poz. 242).

W IV kwartale 1998 r. w związku z planowaną reformą służby zdrowia i usamodzielnianiem się zespołów opieki zdrowotnej nastąpił wzrost zakupu leków, w tym również na „zielone recepty". Z ustaleń kontroli wynika, że zjawisko takie miało miejsce m.in. w województwach: białostockim, elbląskim, krakowskim, olsztyńskim, pilskim, skierniewickim, suwalskim, tarnowskim i toruńskim.

W związku z narastaniem zobowiązań z tytułu refundacji leków, Minister Finansów zwracał się do wojewodów o przeprowadzenie w trybie pilnym kontroli wydawania blankietów tzw. „zielonych recept" oraz o zlecenie lekarzom wojewódzkim podjęcia kontroli prawidłowości wystawiania recept uprawniających do bezpłatnego zaopatrzenia w leki. Z ustaleń kontroli wynika, że tylko niektórzy wojewodowie zastosowali się do tych zaleceń. Wszystkie podjęte działania zmierzające do zmniejszenia zobowiązań tego rodzaju okazały się jednak nieskuteczne, a środki budżetowe niewystarczające, co łącznie spowodowało dalszy wzrost zobowiązań.

Pozostałe zobowiązania wymagalne (bez dopłat do leków) wyniosły na koniec 1998 r. 3.039.839 tys. zł i stanowiły 50,0% zobowiązań wymagalnych w dziale 85 - Ochrona zdrowia w budżetach wojewodów. Największe zobowiązania wymagalne w ochronie zdrowia (bez dopłat do leków) wystąpiły w województwach: katowickim (287.764 tys. zł), kieleckim (267.457 tys. zł), gdańskim (266.124 tys. zł), bydgoskim (115.942 tys. zł), gorzowskim (108.896 tys. zł), wrocławskim (106.790 tys. zł) i poznańskim (105.676 tys. zł). Zobowiązania takie nie wystąpiły jedynie w województwie suwalskim, a w niektórych województwach były stosunkowo nieznaczne, jak np. w chełmskim (1.290 tys. zł), piotrkowskim (11.253 tys. zł), łódzkim (11.350 tys. zł), ciechanowskim (14.683 tys. zł), skierniewickim (14.951 tys. zł) i koszalińskim (17.241 tys. zł).

Wysokość zobowiązań w dziale 85 - Ochrona zdrowia w budżetach wojewodów oraz struktura tych zobowiązań przedstawiała się następująco:

Symbol	Województwo	Zobowiązania ogółem w dz. 85 Ochrona zdrowia	Zobowiązania wymagalne w dz. 85 Ochrona zdrowia	w tym:		zobowiązania wymagalne z tytułu leków dla uprawnionych	7:3 %	7:4 %
				bieżące	inwesty-cyjne			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	OGÓŁEM	**7.240.777**	**6.084.305**	**6.036.448**	**47.857**	**3.044.466**	**42,0**	**50,0**
85/01	warszawskie	505.459	441.537	441.537	0	410.361	81,2	92,9
85/83	bialskopodlaskie	39.845	35.719	35.719	0	11.997	30,1	33,6
85/05	białostockie	109.047	79.927	71.912	8.015	49.400	45,3	61,8
85/07	bielskie	54.628	40.176	40.176	0	21.538	39,4	53,6
85/09	bydgoskie	255.033	211.900	211.790	110	95.958	37,6	45,3
85/11	chełmskie	20.118	10.496	10.496	0	9.205	45,8	87,7
85/13	ciechanowskie	32.129	26.865	26.748	117	12.183	37,9	45,3
85/15	częstochowskie	130.389	104.053	103.628	425	50.030	38,4	48,1
85/17	elbląskie	83.917	80.054	79.191	863	25.787	30,7	32,2
85/19	gdańskie	740.770	658.239	655.497	2.742	392.116	52,9	59,6
85/21	gorzowskie	155.543	136.897	136.379	518	28.001	18,0	20,5
85/23	jeleniogórskie	40.791	32.386	31.948	438	8.175	20,0	25,2
85/25	kaliskie	81.049	58.679	58.679	0	20.859	25,7	35,5
85/27	katowickie	683.185	541.688	537.281	4.407	253.925	37,2	46,9
85/29	kieleckie	402.622	352.620	336.623	15.997	85.162	21,2	24,2
85/31	konińskie	58.722	53.267	53.267	0	33.340	56,8	62,6
85/33	koszalińskie	72.806	67.141	67.141	0	49.900	68,5	74,3
85/35	krakowskie	310.282	251.288	251.248	40	169.907	54,8	67,6
85/37	krośnieńskie	98.140	74.368	74.368	0	33.147	33,8	44,6
85/39	legnickie	80.667	61.885	59.185	2.700	26.805	33,2	43,3
85/41	leszczyńskie	93.508	82.574	82.574	0	25.861	27,7	31,3
85/43	lubelskie	222.368	189.386	189.386	0	112.833	50,7	59,6
85/45	łomżyńskie	37.802	24.751	24.451	300	7.386	19,5	29,8
85/47	łódzkie	252.361	214.863	214.063	800	203.513	80,6	94,7
85/49	nowosądeckie	126.984	111.595	111.501	94	27.798	21,9	24,9
85/51	olsztyńskie	100.987	89.852	89.852	0	47.974	47,5	53,4
85/53	opolskie	190.565	147.579	147.376	203	34.579	18,1	23,4
85/55	ostrołęckie	66.080	52.403	50.849	1.554	2.389	3,6	4,6
85/57	pilskie	55.977	52.244	52.244	0	22.414	40,0	42,9
85/59	piotrkowskie	53.154	29.098	29.086	12	17.845	33,6	61,3
85/61	płockie	90.019	78.315	78.315	0	27.158	30,2	34,7
85/63	poznańskie	230.149	228.768	228.768	0	123.093	53,5	53,8
85/65	przemyskie	85.067	67.991	67.465	526	13.454	15,8	19,8
85/67	radomskie	44.943	31.119	31.119	0	13.560	30,2	43,6
85/69	rzeszowskie	128.648	111.546	111.513	33	44.557	34,6	39,9
85/71	siedleckie	71.834	63.593	63.588	5	23.629	32,9	37,2
85/73	sieradzkie	54.444	44.099	44.099	0	20.151	37,0	45,7
85/75	skierniewickie	45.715	31.827	31.667	160	16.876	36,9	53,0
85/77	słupskie	30.777	27.030	27.030	0	7.598	24,7	28,1
85/79	suwalskie	33.028	27.866	27.866	0	27.866	84,4	100,0
85/81	szczecińskie	159.966	142.280	142.014	266	71.594	44,8	50,3
85/83	tarnobrzeskie	80.357	58.691	58.442	249	20.953	26,1	35,7
85/85	tarnowskie	147.814	119.069	119.053	16	35.319	23,9	29,7
85/87	toruńskie	184.427	161.748	161.736	12	80.206	43,5	49,6
85/89	wałbrzyskie	101.213	80.142	79.977	165	45.128	44,6	56,3
85/91	włocławskie	78.298	67.069	67.060	9	18.530	23,7	27,6
85/93	wrocławskie	259.501	211.772	206.614	5.158	104.982	40,5	49,6
85/95	zamojskie	134.863	117.988	117.579	409	47.496	35,2	40,3
85/97	zielonogórskie	124.786	99.860	98.346	1.514	11.927	9,6	11,9

Zaznaczyć należy, że w 1998 r. placówki ochrony zdrowia działały w warunkach trudniejszych niż w 1997 r. Środki na restrukturyzację zobowiązań były bowiem w 1998 r. realnie niższe niż w 1997 r., kiedy to na restrukturyzację zobowiązań wymagalnych przeznaczono kwotę 1.600.993 tys. zł zaliczona do wydatków 1996 r. i pochodzącą z rachunku sum depozytowych. Należy jednak podkreślić, że w jednostkach ochrony zdrowia występowały także nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi, które powodowały dodatkowy wzrost zobowiązań. Na przykład zobowiązania Specjalistycznego Szpitala im. L. Rydygiera we Wrocławiu zwiększyły się w ciągu roku 1998 z 8.202 tys. zł do 22.983 tys. zł, tj. były o 39,7% wyższe od planowanych wydatków na 1998 r. Dyrekcja Szpitala bezpodstawnie uwierzytelniła zobowiązania wykonawcom remontów przed upływem płatności, co doprowadziło w efekcie do obciążenia Szpitala odsetkami w wysokości 143 tys. zł. Zamówienia dokonano w trybie z wolnej ręki, bez stosowania procedur przetargowych.

Reforma służby zdrowia

1. Wymogiem wprowadzonej od 1 stycznia 1999 r. reformy systemu ochrony zdrowia było, aby wszystkie publiczne zakłady opieki zdrowotnej zostały do tego czasu przekształcone w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, bowiem jednostki posiadające osobowość prawną mogły zawierać umowy z płatnikami (kasami ubezpieczeniowymi) i mieć na tej podstawie refundowane koszty wykonanych świadczeń zdrowotnych. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK w II półroczu 1998 r. wynika, że w większości województw proces usamodzielniania placówek służby zdrowia był opóźniony. Z 683 funkcjonujących zakładów usamodzielniono do czasu zakończenia kontroli tylko 361, to znaczy 52,8%. Znaczna część pozostałych zakładów osobowość prawną uzyskała dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r., a pomimo wejścia w życie z dniem 5 grudnia 1997 r., nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej[124], do końca 1998 r. znaczna część zakładów funkcjonowała jako jednostki budżetowe i wojewodowie przed wydaniem decyzji nie przeprowadzali analiz,

[124] Dz.U. z 1991 r. Nr 91, poz. 408 - zm.

wymaganych w art. 35c ust. 1 znowelizowanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej[125].

2. Jednym z elementów przekształceń systemowych w ochronie zdrowia jest „kontraktowanie" świadczeń zdrowotnych, które umożliwia przeniesienie wykonania części świadczeń publicznych, do sektora prywatnego. Umowa na świadczenia zdrowotne jest, zgodnie z obowiązującymi przepisami - środkiem, za pomocą którego określane są relacje pomiędzy przyjmującym zamówienie, zobowiązującym się do wykonania zadań publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a udzielającym zamówienie na określone świadczenie zdrowotne.

W ustawie budżetowej na 1998 r. przewidziana została rezerwa celowa na uzupełnienie środków na wprowadzenie (wdrożenie) systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do udzielania świadczeń zdrowotnych w ogólnej kwocie 150.000 tys. zł. Rozdysponowanie środków w wysokości 142.037,6 tys. zł dla budżetów wojewodów, zostało dokonane przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej z naruszeniem kompetencji wojewodów, gdyż zamiast podzielić środki dla poszczególnych wojewodów (w oparciu o ustalone zasady i algorytm podziału) Ministerstwo samo ustaliło wysokość wynagrodzenia dla konkretnych osób, z którymi wojewodowie zawierali następnie umowy o świadczenie usług medycznych. Rozdziału środków dokonywała powołana przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej Komisja, w skład której włączonych zostało 8 urzędników Ministerstwa, a decyzje Komisji były zatwierdzane przez właściwych podsekretarzy Stanu w Ministerstwie. Została ona zobowiązana m.in. do rozpatrywania wniosków według kolejności ich wpływu i przygotowania stosownych opinii.

Sposób rozdysponowania tej rezerwy Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako nierzetelny i prowadzący do niegospodarnego wykorzystania środków. W opracowywanych przez MZiOS wytycznych dotyczących trybu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie umów na świadczenia zdrowotne

[125] Dz.U. z 1997 r. Nr 104, poz. 661.

przekazanych wojewodom[126] nie określono: metodologii liczenia wartości kontraktów (brak było wzoru i opisu prawidłowo wypełnionego wniosku), zasad i kryteriów podziału środków z rezerwy, jak również terminów składania wniosków. Ministerstwo nie zobowiązało wojewodów do określenia łącznej kwoty faktycznego zapotrzebowania na środki z tej rezerwy; nie prowadziło także rejestru wpływających wniosków zawierającego dane o numerze kolejnego wniosku, dacie jego wpływu oraz kwocie zapotrzebowania na dodatkowe środki. Z posiedzeń Komisji nie były sporządzane wymagane protokoły dokumentujące opinie Komisji i podjęte decyzje. Biorąc pod uwagę fakt wpływu ponad 10 tys. indywidualnych wniosków o dofinansowanie, dokonanie rzetelnej ich analizy przekraczało - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - zarówno kadrowe, jak i organizacyjne możliwości Ministerstwa. W 1998 r. do Ministerstwa wpłynęły ogółem 10.472 wnioski o dofinansowanie umów o świadczenie zdrowotne, z czego 3.025 wniosków, tj. 28,9% nie zostało zakwalifikowanych do dofinansowania. Zatwierdzono do dofinansowania 7.447 wniosków, natomiast dofinansowano ogółem 3.938 wniosków (52,9% wniosków zakwalifikowanych), przy czym wnioskodawcy, których wnioski nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania nie zostali o tym poinformowani przez Ministerstwo.

Art. 35 ustawy o ZOZ upoważniał wojewodów do udzielania zamówień na świadczenia zdrowotne niepublicznym ZOZ (a także osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje do udzielania takich świadczeń i dysponujących lokalem, aparaturą i sprzętem medycznym).

Tylko w 6 przypadkach, z ogólnej liczby zbadanych 20 urzędów wojewódzkich zadania z zakresu zawierania umów były wykonywane przez wojewodów, a w 14 przypadkach zostały przekazane do wykonywania dyrektorom zakładów opieki zdrowotnej utworzonych przez wojewodę, w tym na podstawie upoważnień w 11 przypadkach oraz w trybie powierzenia zadania w 3 przypadkach.

[126] Przy piśmie MZiOS z 25 maja 1998 r.

W opracowanej przez Ministerstwo „Metodologii dofinansowania umów z rezerwy celowej", ustalono wskaźniki naliczania kwot przyznawanych osobom wykonującym zawód medyczny: dla anestezjologów - w wysokości 400% poprzednio otrzymywanego wynagrodzenia (wraz ze składnikami pochodnymi od tych wynagrodzeń), a dla pozostałych specjalności medycznych - 300%. Nie podano przy tym uzasadnienia wysokości przyjętych przeliczników. W praktyce „Metodologia" i wskaźniki nie były respektowane i wielokrotnie je zmieniano. Do dofinansowania zakwalifikowano umowy zawierające istotne uchybienia, np. nie zatwierdzone przez wojewodę lub osobę działającą z jego upoważnienia. Nie był także przestrzegany tryb postępowania z wnioskami, ustalony przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Spośród 100 zbadanych wniosków, 17 zakwalifikowanych do dofinansowania na łączną kwotę 5.316,8 tys. zł nie zawierało podpisu wojewody lub akceptacji osoby przez niego upoważnionej. Dotyczyło to m.in.: Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Zgierzu - 2.253,2 tys. zł, Wojewódzkiego Specjalistycznego Szpitala im. Pirogowa w Łodzi - 1.379,6 tys. zł, Wojewódzkiego Specjalistycznego Szpitala im. Madurowicza w Łodzi - 337,7 tys. zł, Krakowskiego Centrum Rehabilitacji (9 wniosków) - 750,5 tys. zł, Wojewódzkiego Szpitala Chirurgii Urazowej Dziecięcej w Warszawie - 243,9 tys. zł, Szpitala Ginekologiczno-Położniczego im. Św. Rodziny w Warszawie - 123,5 tys. zł.

W Centrum Pneumologii Dziecięcej w Karpaczu (woj. jeleniogórskie) przyznana dotacja w wysokości 1.311 tys. zł, na sfinansowanie umów przewyższała kwotę wnioskowaną o 760 tys. zł, a Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej nie przekazało wnioskodawcy jakiegokolwiek uzasadnienia odnoszącego się do dokonanych zwiększeń. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na każdego z 53 pracowników Centrum, z którymi zawarto umowy o realizację świadczeń zdrowotnych, wyniosła 6.316 zł miesięcznie, zamiast wnioskowanych 2.662 zł. Wnioski zostały złożone bezpośrednio do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej i rozpatrzone z pominięciem Wojewody Jeleniogórskiego.

Kontrakty menedżerskie

W maju 1998 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej powołując się na przepis art. 44 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przekazało wojewodom wzór umowy o zarządzanie publicznym zakładem opieki zdrowotnej. Wzór ten nie był wcześniej przedmiotem opinii prawnej i zawierał rażące błędy formalnoprawne. Zaproponowano w nim szczególnie korzystny dla kierowników zakładów poziom wynagrodzenia (dziesięciokrotna średnia płaca krajowa) oraz pakiet zabezpieczeń ich interesów. Równocześnie ograniczono ich odpowiedzialność za szkody wyrządzone zakładowi z winy umyślnej, do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Wzór umowy został przez wielu wojewodów bezkrytycznie wykorzystany, co naraziło Skarb Państwa na ryzyko wysokich odszkodowań w przypadku odstąpienia od tak zawartych umów.

W projekcie umowy proponowano ustalenie za wykonywanie czynności określonych w umowie, miesięcznego wynagrodzenia podstawowego w wysokości nie mniejszej niż 10-krotna wielkość średniej płacy krajowej, przy czym w projekcie umowy mylnie odesłano do obwieszczenia o średniej płacy krajowej ogłaszanej co kwartał przez Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych (błąd ten powieliło 8 wojewodów w 71 umowach). Oprócz wynagrodzenia podstawowego, projekt umowy przewidywał dla zarządzającego także możliwość przyznania premii na wniosek Rady Społecznej Zakładu. Zarządzającemu przyznano również prawo do kwartalnej prowizji od pozyskanych dodatkowo przez zakład środków, nie będących środkami uzyskanymi na podstawie umowy o świadczenie usług zdrowotnych. Wytyczne nie określały zarówno procentowej wysokości premii jak też i prowizji.

Stwierdzono, że 33 wojewodów zawarło 259 kontraktów menedżerskich, z czego aż 228 umów, (92%) zawarto w II półroczu 1998 r., tj. po otrzymaniu wytycznych Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Blisko połowa wszystkich umów została zawarta w grudniu 1998 r. (w tym 58 w dniach 30-31 grudnia).

Prawo do premii miesięcznych zagwarantowano zarządzającym w 116 umowach (w 14 województwach), ustalając ich wielkość od 10% do 100% zasadniczego wynagrodzenia brutto, bądź też nie określając ich wysokości (68 umów). W 45 umowach (w 5 województwach), ustalono premie kwartalne, określając procentowo ich wielkość do 30 - 90% zasadniczego wynagrodzenia brutto (38 umów) lub kwotowo od 1.000 zł do 3.000 zł miesięcznie (7 umów). W 15 umowach (w 3 województwach) ustalono premie roczne z zysku zakładu, określone jako trzykrotność lub sześciokrotność podstawowego wynagrodzenia, zagwarantowanego w umowie, lub jako 5,0% - 8,5 % sumy wynagrodzenia otrzymanego w ciągu roku. W 10 umowach premiom nadano charakter rocznych nagród uznaniowych, nie określając ich wysokości**.** W 51 umowach (w 7 województwach), dla zarządzających nie przewidziano premii, w tym w 2 województwach (lubelskie - 13 umów i olsztyńskie - 13 umów) - nie ustalono również prawa zarządzających do prowizji.

Prawo do otrzymania prowizji ustalono w sumie w 169 umowach (w 25 województwach), a wysokość kwartalnej prowizji określono w 102 umowach w wysokości od 0,5% do 10,0% pozyskanych dodatkowo przez zakład środków, nie będących środkami uzyskanymi na podstawie umowy. W pozostałych 67 umowach wysokość prowizji nie została ustalona.

W zakresie roszczeń odszkodowawczych i odpraw pośmiertnych projekt Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, przewidywał w przypadku rozwiązania umowy przez organ założycielski, z przyczyn leżących po jego stronie, po upływie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy, wypłatę zarządzającemu odszkodowania w wysokości 24 miesięcznego wynagrodzenia. Przewidywał także jednorazową odprawę pośmiertną w wysokości 90 % kwoty wynagrodzenia za okres 12 miesięcy małżonkom i dzieciom do 25 roku życia. W 37 umowach (9 województw) utrzymano wypłaty odszkodowań w wysokości 24 miesięcznego wynagrodzenia. W 92 umowach (w 12 województwach) wojewodowie zmniejszyli wysokość odszkodowania z tytułu rozwiązania umowy do 12-miesięcznego wynagrodzenia. W pozostałych umowach,

odszkodowania ograniczono do wysokości 3 lub 6 miesięcznego wynagrodzenia, bądź też nie umieszczano w umowach postanowień o roszczeniach odszkodowawczych.

Wysokość wynagrodzenia określała również materialną odpowiedzialność zarządzającego za szkody wyrządzone zakładowi. Projekt umowy przewidywał dla zarządzającego odpowiedzialność za szkody z winy nieumyślnej, do wysokości wynagrodzenia za okres 1 miesiąca, a w przypadku winy umyślnej - do wartości wynagrodzenia za okres 3 miesięcy. W zawartych kontraktach menedżerskich wojewodowie w zróżnicowany sposób określili odpowiedzialność zarządzającego. W 6 województwach (22 umowy) zachowano formę odpowiedzialności proponowaną przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej. W 9 województwach (86 umów) ustalono odpowiedzialność z winy nieumyślnej, do wysokości 3 miesięcznego wynagrodzenia, natomiast z winy umyślnej - do pełnej wysokości szkody. W pozostałych umowach określano odpowiedzialność z winy nieumyślnej do wysokości 1-, 2-, lub 6-miesięcznego wynagrodzenia, z winy umyślnej - do pełnej wysokości szkody lub odwoływano się do przepisów kodeksu pracy i kodeksu cywilnego w tym zakresie. W 7 województwach (68 umów) organy założycielskie zabezpieczyły egzekucję ewentualnych roszczeń materialnych, z tytułu szkody wyrządzonej zakładowi, poprzez zobowiązanie zarządzających do złożenia weksli gwarancyjnych in blanco na kwoty równe od 3 do 6-miesięcznego wynagrodzenia.

Projekt umowy o zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej nie określał jednoznacznie, kto ponosi koszty finansowania uposażenia kierownika samodzielnego publicznego ZOZ. W projekcie zaproponowano, że podstawą do wypłacenia wynagrodzenia będzie rachunek lub faktura wystawiona organowi założycielskiemu przez zarządzającego. Większość wojewodów (25 wojewodów - 160 umów) w zawartych umowach wyraźnie określiła, że wynagrodzenie płatne będzie ze środków zakładu.

Projekt Ministerstwa nie określał podmiotu, na którym ciążył obowiązek odprowadzania składek na ZUS, na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczek na podatek dochodowy. W większości umów (124 w 19 województwach) sprawy te również nie zostały uregulowane. Tylko w 88 umowach jednoznacznie wskazano zarządzającego, jako podmiot zobowiązany do osobistego dokonywania wymaganych potrąceń i płatności, natomiast w 35 umowach obowiązkiem tym obciążono zakład.

Niektórzy wojewodowie odstąpili od stosowania zaproponowanego przez Ministerstwo projektu umowy. Na przykład Wojewoda Wałbrzyski zastosował szereg rozwiązań korzystniejszych z punktu widzenia interesów budżetu państwa. Ustalił przedział wynagrodzenia dla osób zarządzających w wysokości od 4.500 do 7.500 zł, a nie na poziomie minimum 10-krotnej średniej płacy krajowej. Odstąpił też od proponowanej przez MZiOS wypłaty prowizji jako składnika wynagrodzenia do pełnej wysokości, (a nie do wartości 3-miesięcznego wynagrodzenia) i określił odpowiedzialność zarządzającego za szkody z winy umyślnej; zastosował 6-miesięczny (krótszy o połowę) okres wypowiedzenia umowy, a w przypadku jej rozwiązania z winy organu założycielskiego określił odszkodowanie w wysokości 12-miesięcznego wynagrodzenia, nie zaś jak proponowało MZiOS, w wysokości 24 płac miesięcznych. Inaczej zdecydował Wojewoda Zamojski, który zawierając umowy z zakładami opieki zdrowotnej w Hrubieszowie, Tomaszowie Lubelskim, Radecznicy, Biłgoraju oraz Zamościu ustalił wynagrodzenia miesięczne, niezależnie od prowizji, premii oraz innych świadczeń i przywilejów materialnych w wysokości 11-krotnego przeciętnego wynagrodzenia. Dla zarządzającego Szpitalem Wojewódzkim w Legnicy ustalono wynagrodzenie w wysokości 13-krotnego przeciętnego wynagrodzenia. Wojewoda Wrocławski nie zawarł w 1998 r. kontraktów menedżerskich z kierownikami jednostek służby zdrowia. Wojewoda Koszaliński w czerwcu 1998 r. wypowiedział wszystkie wadliwie zawarte umowy i zawarł nowe umowy uzależniające wysokość wynagrodzenia od uzyskanych efektów pracy.

Zaznaczyć należy, że obowiązujące w 1998 r. przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie precyzowały jednoznacznie obowiązku stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych do zawierania przez wojewodów umów cywilnoprawnych o zarządzanie samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Treść przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej - w szczególności tryb wyłaniania osoby powołanej do pełnienia obowiązków kierownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej - nie przesądza czy umowa cywilnoprawna zawierana z kierownikami zakładu opieki zdrowotnej może być uznana za umowę o świadczenie usług w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, która definicję terminu „usługi" traktuje szeroko.

Dopiero w styczniu 1999 r. w wyniku kontroli NIK, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej powiadomił wojewodów, że wzór umowy przekazany do wykorzystania w maju 1998 r., miał liczne wady i nie powinien być stosowany. Reakcja ta była jednak zdecydowanie spóźniona i praktycznie bezskuteczna. Z dniem 1 stycznia 1999 r., w związku z wejściem w życie reformy administracji publicznej, zaprzestali działalności wojewodowie, którzy zawarli przedmiotowe umowy z kierownikami samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (często w ostatnich dniach grudnia 1998 r.), a funkcje organów założycielskich tych zakładów przejęły w większości jednostki samorządu terytorialnego, które w wyniku tego zostały uprawnione do nawiązywania umów z kierownikami tych zakładów na mocy art. 44 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Oznacza to, że wojewodowie, będący adresatami cytowanego pisma Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 stycznia 1999 r., nie mają już kompetencji w tym zakresie.

Rejestr usług medycznych

Obowiązek powszechnej rejestracji usług medycznych świadczonych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej został wprowadzony jako jeden z elementów reformy ochrony zdrowia konieczny do wprowadzenia ubezpieczeń zdrowotnych, zarządzania zakładami opieki zdrowotnej oraz kontroli. Zadaniem Rejestru Usług

Medycznych jest rejestrowanie i monitorowanie w systemie ewidencyjno-informatycznym usług medycznych świadczonych przez zakłady opieki zdrowotnej i wydawania leków.

Źródłem finansowania RUM w 1998 r. były środki niewykorzystane pozostałe z 1997 r. i przechowywane na rachunku sum depozytowych w wysokości 26.665,8 tys. zł oraz środki z rezerwy celowej przeznaczonej na reformy systemowe w ochronie zdrowia w wysokości 30.500 tys. zł, tj. łącznie 57.165.,8 tys. zł.

Proces wdrażania systemu RUM nie został zakończony. W 6 województwach powodem niewdrożenia systemu, pomimo że został on właściwie przygotowany, był bojkot lekarzy (dotyczy województw: bielskiego, gorzowskiego, łódzkiego, nowosądeckiego, rzeszowskiego, skierniewickiego). W żadnym z tych województw nie podjęto próby podporządkowania lekarzy - pracowników ZOZ temu obowiązkowi. W 10 województwach rozpoczęto rejestrację usług lub praktycznie zakończono ostatni etap przygotowań. W 21 województwach nie zostały przygotowane lokalne placówki odpowiedzialne za rejestrację, przetwarzanie i archiwizowanie informacji o wykonanych usługach medycznych. W 9 województwach powodem opóźnienia była, sygnalizowana przez MZiOS w czerwcu, a następnie wprowadzona w sierpniu 1998 r., zmiana sposobu rejestracji usług medycznych na system elektronicznego rejestrowania, przetwarzania i przekazywania informacji o usługach medycznych, przy użyciu indywidualnych kart elektronicznych „START".

Przyczyną niepełnego wykorzystania środków na RUM było w opinii Najwyższej Izby Kontroli tak w roku 1998 jak i w latach poprzednich, niezapewnienie przez MZiOS należytego przygotowania organizacyjnego, technicznego i legislacyjnego. Niektóre jednostki podległe wojewodom: chełmskiemu łomżyńskiemu i bydgoskiemu nie zwróciły w obowiązującym terminie niewykorzystanych środków pochodzących z budżetu.

Wysokospecjalistyczne usługi medyczne

W 1998 r. (podobnie jak w 1997 r.) środki na wysokospecjalistyczne usługi medyczne wykonywane w jednostkach podporządkowanych wojewodom zostały zaplanowane w rezerwach celowych. Ich wysokość została skalkulowana na podstawie skorygowanej standaryzowanym współczynnikiem zgonów liczby ludności w poszczególnych województwach.[127] Wysokość środków dla jednostek wykonujących te procedury uzależniono od rzeczywistego zakresu oraz uzasadnionych kosztów świadczonych usług. Dotyczyło to szpitali stosujących skomplikowane i drogie procedury, które otrzymywały część środków (równą kosztom pozapłacowym wykonywanych usług) z budżetu tego województwa z którego pochodził pacjent, co miało wyrównać szanse pacjentów w dostępie do usług.

Na sfinansowanie usług wysokospecjalistycznych, wykonywanych w jednostkach podporządkowanych wojewodom przewidziano w rezerwie kwotę 195.141 tys. zł, tj. o 10.329 tys. zł wyższą niż w 1997 r. Środki na ten cel uruchomiono w połowie października 1998 r. W niektórych województwach środki z rezerwy na ten cel zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, na przykład:

- Wojewoda Poznański otrzymane środki rezerwy w wysokości 8.067 tys. zł przeznaczył na wydatki pozapłacowe w rozdziale 8511, włączając je do ogólnej dotacji na poszczególne jednostki, zamiast przeznaczyć je wyłącznie dla szpitali świadczących wysokospecjalistyczne usługi medyczne,
- w województwie gdańskim przekazano kwotę 8.949,1 tys. zł, (tj. 63,8% środków) dla jednostek ochrony zdrowia na wydatki inwestycyjne oraz zakup towarów i usług,
- w województwie nowosądeckim, Wojewódzki Szpital Zespolony w Nowym Sączu wydatkował kwotę z rezerwy w wysokości 250 tys. zł na pokrycie zobowiązań nie związanych z usługami wysokospecjalistycznymi,

[127] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie systemu rozliczeń wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych (Dz.U. Nr 83, poz. 531).

– w województwie białostockim kwotę 375 tys. zł przeznaczoną na świadczenie przez szpitale wysokospecjalistycznych usług medycznych wykorzystano w 2 szpitalach (Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym i SP ZOZ w Hajnówce) na sfinansowanie bieżących wydatków rzeczowych oraz świadczeń wysokospecjalistycznych, na które nie przyznano środków z rezerwy celowej,

– w województwie radomskim Wydział Zdrowia nie przekazał pełnej kwoty rezerwy w wysokości 1.667 tys. zł Wojewódzkiemu Szpitalowi Zespolonemu w Radomiu, przeznaczając 150 tys. zł na podwyżki płac wraz z pochodnymi.

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wykorzystania wysokospecjalistycznej aparatury medycznej oraz aparatury stosowanej w badaniach masowych. Kontrolą objęto 89 publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym 56 ZOZ i szpitali nadzorowanych przez wojewodów. Stwierdzono m.in. opóźnienia w uruchamianiu zakupionej aparatury, ograniczanie jej dostępności, wykorzystywania aparatury tylko przez część czasu oraz niezapewnienie właściwej kadry i obsługi. Na przykład:

- w Szpitalu Wojewódzkim w Bielsku-Białej nie zainstalowano 137 urządzeń medycznych z 230 zakupionych, m.in. rezonansu magnetycznego, śródoperacyjnych i przyłóżkowych aparatów rtg, aparatu do usuwania kamieni nerkowych itp.,
- w ZOZ w Lublinie do końca 1998 r. nie uruchomiono aparatury medycznej zakupionej w grudniu 1997 r.,
- w Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym w Poznaniu kontrola ujawniła przypadki niezagospodarowania sprawnej specjalistycznej aparatury medycznej zakupionej w latach 1993-1995 w tym, m.in. tomografu komputerowego,
- w ZOZ w Lubartowie zakupiony w 1996 r. mammograf wykorzystywany był zaledwie w 10% (ok. 300 badań rocznie).

Dział 79 - Oświata i wychowanie

Kwota wydatków budżetowych ogółem zaplanowana w ustawie budżetowej na 1998 r. na zadania oświatowe realizowane przez wojewodów wynosiła 4.871.423 tys. zł i stanowiła 94,2 % wydatków budżetowych poniesionych z tego tytułu w 1997 r.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez NIK wynika, że przyjęty w 1998 r. plan wydatków w dziale 79 w budżetach wojewodów nie w pełni uwzględniał faktyczne potrzeby kuratoriów, przede wszystkim w zakresie:

- przechodzących skutków przekroczenia w 1997 r. planu wydatków na wynagrodzenia pracowników oświaty,
- zobowiązań wymagalnych w dz. 79, które łącznie na koniec 1997 r. wyniosły 156.737 tys. zł[128] (ok. 3 % wydatków budżetowych w dz. 79),
- zwiększonych w 1998 r. zadań edukacyjnych[129].

W tej sytuacji w niektórych województwach już w planie zabrakło środków na bieżące wydatki placówek oświaty. Na przykład w budżecie województwa leszczyńskiego zaplanowano w dz. 79 w 1998 r. wydatki kwocie 50.267 tys. zł, tj. na poziomie 97 % wykonania wydatków w tym dziale w 1997 r. i 93 % kwoty wydatków i zobowiązań wymagalnych (z 1997 r.). Potrzeby zgłoszone przez szkoły i placówki oświatowe prowadzone przez wojewodę przewyższały plan wydatków o 6.760 tys. zł, tj. o 13,4 %, a niedoszacowanie dotacji dla szkół ponadpodstawowych przejętych przez samorządy (§ 89) oceniono na 1.314 tys. zł; plan wydatków w dz. 79 określony dla województwa olsztyńskiego w kwocie 110.187 tys. zł stanowił ok. 97 % wydatków w tym dziale w 1997 r., a według szacunków kuratora oświaty budżet ten zapewniał sfinansowanie: wydatków na wynagrodzenia w 96 %, wydatków rzeczowych w 29%, a wydatków inwestycyjnych w 68 %.

---

[128] Z kwoty tej 89 %, tj. 139.527 tys. zł stanowiły zobowiązanie wymagalne powstałe w 1997 r. a tylko 17.210 tys. zł pochodziło z lat wcześniejszych.

[129] Zwiększenia liczby uczniów w szkołach ponadpodstawowych (liceach ogólnokształcących i szkołach zawodowych) i specjalnych o blisko 53 tys. (ok. 2,2%), w tym w placówkach prowadzonych przez administrację rządową i samorządową o ok. 45 tys. Ponadto w 1998 r. nastąpił wzrost liczby etatów nauczycielskich w szkołach prowadzonych przez kuratorów oświaty o ok. 2 tys.

W wyniku wprowadzonych w ciągu 1998 r. zmian planu, budżety wojewodów w dz. 79 zwiększyły się łącznie o ok. 656 mln zł, w tym z rezerw celowych o 474 mln zł oraz z kwot przeniesionych przez Ministra Finansów z części 33 - MEN o blisko 90 mln zł. Wydatki z rezerw celowych i środków pochodzących z cz. 33 (poza rezerwami na wynagrodzenia i wydatkami związanymi z wynagrodzeniami) dzielone były na województwa na wniosek i według kryteriów ustalonych przez MEN. Środki MEN przekazane w dz. 79 do budżetów wojewodów przeznaczone były między innymi na:

- uzupełnienie brakujących środków (ok. 34 mln zł);
- dopłaty do czesnego dla studiujących nauczycieli (ok. 19 mln zł);
- finansowanie remontów szkół i placówek (ok. 13,5 mln zł);
- dofinansowanie oświatowych zadań inwestycyjnych (ok. 11 mln zł);
- koszty realizacji przez szkoły i placówki programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem (ok. 4 mln zł).

Ponadto wydatki na oświatę i wychowanie zostały dodatkowo zwiększone z rezerw budżetów wojewodów (ponad 90 mln zł). Wykonanie wydatków budżetów wojewodów na zadania oświatowe wg grup ekonomicznych wydatków w 1998 r. przedstawiało się następująco:

(w tys. zł)[130]

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki majątkowe
1. Ustawa budżetowa	4.871.423	461.229	310.473	3.696.456	403.265
2. Budżet po zmianach	5.527.527	585.936	280.064	4.183.599	477.928
3. Wykonanie wydatków	5.526.459	582.265	275.028	4.193.243	475.920
4. Wskaźnik w. 3: w.1	113,4 %	126,2 %	88,6 %	113,4 %	118,0 %
5. Wskaźnik w.3 : w.2	100,0 %	99,4 %	98,2 %	100,2 %	99,6 %

w. - wiersz

[130] Źródło - „Informacja o wynikach kontroli budżetu państwa w 1998 r. w dziedzinie oświaty w kuratoriach oświaty, prowadzonych przez nie szkołach oraz gminach", NIK DENiK, maj 1999 r.

Z zestawienia wynika, że w stosunku do kwot określonych w ustawie budżetowej wydatki ogółem w budżetach wojewodów w dziale 79 wzrosły o ok. 13,4 %, w tym na dotacje przeznaczono o ponad 26 % środków więcej, a na świadczenia na rzecz osób fizycznych (na rzecz uczniów, wychowanków oraz pracowników szkół i placówek) o ok. 11,4 % mniej.

Blisko 12,6 % wydatków ogółem z budżetów wojewodów stanowiły w 1998 r. dotacje dla gmin zarówno na ich zadania własne jak i zlecone (w 1997 r. dotacje te stanowiły 12,4 % wydatków oświatowych wojewodów). W porównaniu do 1997 r. dotacje na bieżącą działalność oświatową gmin wzrosły nominalnie o 142,8 mln zł, tj. o 48,6 %, a realnie o 32,9 %. Zwiększenie dotacji wiązało się przede wszystkim z przejęciem przez gminy w roku szkolnym 1998/99 dodatkowych zadań związanych z prowadzeniem szkół m.in. liceów ogólnokształcących (31 szkół kształcących 21.552 uczniów)[131], a także z rozdysponowaniem za pośrednictwem budżetów wojewodów środków pochodzących z rezerw celowych na potrzeby szkół podstawowych. Należy zaznaczyć, że równocześnie w roku szkolnym 1998/99 zmniejszyła się w porównaniu do roku szkolnego 1997/98 liczba szkół podstawowych prowadzonych przez gminy o 94, a liczba uczniów w tych szkołach o 128,5 tys. W związku z mniejszą liczbą zadań obniżyła się też o 5.193 liczba etatów nauczycielskich w szkołach podstawowych. Kontrolowane gminy oceniały otrzymane środki finansowe jako niewystarczające, natomiast z ustaleń kontroli wynika, że posiadały one znacznie korzystniejsze warunki finansowe do realizacji zadań oświatowych niż placówki kuratoryjne, bowiem koszt kształcenia ucznia szkoły podstawowej był o 17,4% wyższy niż w 1997 r. i wynosił 202 zł miesięcznie, z czego 169 zł pochodziło z subwencji, a 33 z innych środków, podczas gdy miesięczny koszt kształcenia ucznia w kontrolowanych szkołach kuratoryjnych wynosił średnio 149,8 zł.

---

[131] Równocześnie zmniejszyła się liczba szkół zawodowych prowadzonych przez gminy o 23 a liczba uczniów w tego typu szkołach o blisko 1500.

Szkoły prowadzone przez gminy objęte kontrolą (w 87,5% jednostek kontrolowanych) dysponowały środkami nie tylko zapewniającymi finansowanie zadań bieżących, ale również umożliwiającymi przeznaczenie części środków np. na organizację zadań nadobowiązkowych.

W 1998 r. wszystkie objęte kontrolą gminy otrzymały należną im subwencję oświatową zgodnie z unormowaniami art. 17 ustawy o finansowaniu gmin, przy czym 5 z 40 objętych kontrolą gmin wystąpiło do MEN o przyznanie środków z rezerwy subwencji[132] i w trzech przypadkach uzyskały jej zwiększenie (gminy: Łyse w woj. ostrołęckim, Niwiska w woj. rzeszowskim i Wołczyn w woj. opolskim). Według przyjętych w MEN[133] założeń kwota subwencji na zadania oświatowe w 1998 r. w przeliczeniu na ucznia wynosiła 165 zł miesięcznie, tj. o 15 % więcej niż w 1997 r. (143 zł miesięcznie). W 40 objętych kontrolą gminach wydatki te wyniosły przeciętnie o 30 zł więcej niż w 1997 r. W przypadku 5 gmin (na 40 objętych kontrolą) wydatki budżetowe na zadania finansowane z subwencji oświatowej nie przewyższały kwoty subwencji. W Gminie i Mieście Supraśl (woj. białostockie) otrzymana subwencja była wyższa o 18,3 tys. zł (o 0,8 %) od nakładów na utrzymanie trzech szkół podstawowych i świetlicy dziecięcej. W Gminie Żary (woj. zielonogórskie) na obsługę szkół podstawowych wydatkowano o 32,2 tys. zł mniej (1,02 %) od otrzymanej subwencji. W Gminie i Mieście Bytom Odrzański (woj. zielonogórskie) wydatki na prowadzenie szkoły podstawowej były niższe od subwencji na ten cel o 90,7 tys. zł, tj. o ok. 5 %. W Gminie i Mieście Żuromin (woj. ciechanowskie) koszty prowadzenia

---

[132] Zgodnie z art. 12a ust. 2 ustawy o finansowaniu gmin rezerwa subwencji w kwocie 47.489,2 tys. zł stanowiąca 0,5 % ogólnej kwoty subwencji na zadania oświatowe dla gmin została rozdysponowana przez Ministra Finansów po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz strony samorządowej - Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przy rozdziale rezerwy na podstawie udokumentowanych wniosków gmin uwzględniano zagrożenia dla normalnego funkcjonowania szkół oraz fakt uzyskania subwencji wyrównawczej (art. 14 ustawy o finansowaniu gmin).

[133] Informacja o projekcie budżetu na rok 1998 w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego i w resorcie edukacji narodowej - materiał MEN dla Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży z listopada 1997 r. (str. 8).

8 szkół podstawowych były o 51 tys. zł niższe od subwencji, a w Gminie-Mieście Brańsku (woj. białostockie) o 157 tys. zł.

Wydatki z budżetów wojewodów w dziale 79 w porównaniu z 1997 r. przedstawiały się następująco:

(w tys. zł)[134]

Lp.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach			Wykonanie						Razem (6+9)
		Wydatki bieżące	Wydatki inwesty-cyjne	Razem	Wydatki bieżące	z tego:		Wydatki inwesty-cyjne	z tego		
						oświata rządowa	dotacje[1] dla gmin		oświata rządowa	dotacje[2] dla gmin	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Wydatki w 1997 r.	4.617.205	555.049	5.172.254	4.616.406	4.322.630	293.776	553.540	205.835	347.705	5.169.944
2.	Wydatki w 1998 r.	5.049.599	477.928	5.527.527	5.050.539	4.613.976	436.563	475.920	216.603	259.317	5.526.459
3.	Wydatki w 1997 . w cenach 1998 r.[3]	5.162.035	620.545	5.782.580	5.161.142	4.832.700	328.442	618.858	230.124	388.734	5.779.997
4.	Wskaźnik w.2:w.1	109,4 %	86,1 %	106,9 %	109,4 %	106,7 %	148,6 %	86,0 %	105,2 %	74,6 %	106,9 %
5.	Wskaźnik w.2:w.3	97,8 %	77,0 %	95,6 %	97,9 %	95,5 %	132,9 %	76,9 %	94,1 %	66,7 %	95,6 %

w. - wiersz

[1] Na finansowanie bieżących zadań własnych gmin (§ 89) oraz zadań powierzonych gminom (§ 49), a także bieżących zadań zleconych gminom o statusie miast (§ 94).

[2] Na finansowanie zadań inwestycyjnych zleconych gminom (§ 85) oraz własnych zadań inwestycyjnych gmin (§ 86), zadań powierzonych gminom (§ 50), a także inwestycyjnych zadań własnych gmin o statusie miasta (§ 92) oraz zadań zleconych gminom o statusie miasta (§ 93)

[3] Wiersz 1 mnożony przez wskaźnik wzrostu cen i usług w 1998 r. w wysokości 1,118.

Określona w ustawie budżetowej na 1998 r. kwota 3.696.456 tys. zł[135] na pokrycie kosztów bieżącej działalności szkół i placówek prowadzonych przez kuratorów oświaty stanowiła 75,9 % ogółu wydatków z budżetu wojewodów w dz. 79. W wyniku zmian w planie, środki na te zadania zwiększono do 4.183.599 tys. zł (tj. o 13,2 %), a wydatki te zrealizowano w kwocie 4.190.543 tys. zł, tj. o 6.944 tys. zł (ok. 1 %) wyższej od określonej w planie po zmianach.

[134] Źródło - sprawozdania Rb-28.

[135] W planach wydatków budżetowych szkół i placówek były także środki przewidziane na świadczenia dla uczniów (stypendia) i nauczycieli (§§ 21-25).

Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych prowadzonych przez kuratorów oświaty w 1998 r. przedstawiała się następująco:

(w tys. zł)

Paragraf Grupa paragrafów	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Wykonanie do planu po zmianach w %	Struktura wydatków w %
1	2	3	4	5	6
11	Wynagrodzenie osobowe	2.162.168	2.232.879	103,3	53,3
17	Nagrody z ZFN	151.837	153.442	101,1	3,6
41-42	Pochodne od wynagrodzeń	1.074.485	1.053.482	98,1	25,1
43	Odpisy na ZFŚS	252.780	251.242	99,4	6,0
28-38	Zakupy towarów i usług	531.423	490.652	92,3	11,7
39, 40 62, 67	Pozostałe wydatki w tym: kary i odsetki	10.733	11.550 9.379	107,6	0,3
	Razem:	4.183.599	4.193.243	100,2	100 %

Bieżące wydatki budżetowe szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty przeznaczone były przede wszystkim (w 82 %) na finansowanie wypłat wynagrodzeń pracowników. Wydatki związane z wypłatą wynagrodzeń osobowych oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych tzw. „trzynastek”[136], (ujętych w §§ 11 i 17) wyniosły łącznie 2.386.321 tys. zł, tj. o 72.316 tys. zł ponad ustalony limit.

Z rocznych sprawozdań budżetowych (Rb-28) wynika, że w 39 województwach plan wydatków na wynagrodzenia został przekroczony. Należy jednocześnie zaznaczyć, że nawet w niektórych województwach, które nie przekroczyły ustalonego limitu, wystąpiły w zakresie wynagrodzeń zobowiązania wymagalne, co wiązało się z niedoszacowaniem wydatków na wynagrodzenia. Na przykład: Kuratoria Oświaty w Warszawie i Olsztynie, które wydatkowały na wynagrodzenia kwoty mieszczące się

[136] Wynagrodzenia określone ustawą z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. Nr 160, poz. 1080).

w limicie, wykazały na koniec 1998 r. zobowiązania wymagalne z tytułu wynagrodzeń odpowiednio w kwotach: 6.751 tys. zł i 862 tys. zł. Zobowiązania te dotyczyły zaległości w odprowadzaniu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy.

Planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe w dziale 79 nie zostały przekroczone w 10 województwach (ciechanowskie, kaliskie, łomżyńskie, łódzkie, olsztyńskie, pilskie, sieradzkie, szczecińskie, warszawskie, zamojskie), przy czym 8 z tych województw wykazało na koniec roku 1998 zobowiązania wymagalne z tytułu wynagrodzeń.

Przekroczenie planu wydatków na wynagrodzenia osobowe, a także zróżnicowanie sytuacji w tym zakresie w poszczególnych województwach spowodowane były także nieprawidłowościami w planowaniu, rozdysponowaniu i wykorzystaniu środków na ten cel. Planując wydatki na wynagrodzenia w 1998 r. nie uwzględniono rzeczywistej struktury zatrudnienia w oświacie, która w zasadniczy sposób wpłynęła na wykonanie planu wydatków płacowych w 1997 r. Limit na podwyżkę płac (wdrożoną od 1 kwietnia 1998 r.) stanowił 10,73 % planu wynagrodzeń osobowych (bazowych) przewidzianych na wydatki z tego tytułu w okresie 9 miesięcy (kwiecień - grudzień 1998 r.), przy czym środki te wystarczały na pokrycie kosztów przeciętnego wzrostu wynagrodzenia w wysokości 99,99 zł na etat rzeczywisty[137].

Według założeń MEN nauczyciele mogli uzyskać średni wzrost płacy o 111,1 zł na etat, a pozostali pracownicy oświaty o 74,07 zł miesięcznie. Określenie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 marca 1998 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wynagradzania nauczycieli[138], nowych (obowiązujących od 1 kwietnia 1998 r.) stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, wyższych od

[137] Wg sprawozdania o zatrudnieniu w dniu 30 września 1997 r. o symbolu EN-3.

[138] Dz.U. Nr 39, poz. 229.

poprzednio obowiązujących o 12,7%[139] spowodowało wzrost wynagrodzeń nauczycieli średniomiesięcznie w kraju o 134,35 zł.

Podwyżka wynagrodzeń nauczycieli wprowadzona została w warunkach wyższego (o ok. 680 etatów) zatrudnienia niż zakładano[140]. Miesięczne skutki finansowe podwyżki wyniosły ogółem 17.028 tys. zł, przy ogólnym limicie miesięcznym na podwyżki płac pracowników szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów w wysokości 18.014,3 tys. zł. Pozwalało to na średnią podwyżkę dla pracowników oświaty nie będących nauczycielami w kwocie 18,24 zł miesięcznie na etat (zamiast zakładanych 74 zł). W trzech województwach (warszawskim, rzeszowskim i szczecińskim) posiadane środki na podwyżki płac zapewniały wypłaty podwyżek dla pracowników nie będących nauczycielami średnio powyżej 50 zł, natomiast w 10 województwach przekazane środki i limity wynagrodzeń nie wystarczały na wypłaty podwyżek do końca roku nawet dla nauczycieli.

W wyniku działań oszczędnościowych[141] (ograniczenia uznaniowej części wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, rezygnacji z dodatkowych zadań, ograniczenia liczby godzin ponadwymiarowych) starano się wprowadzić podwyżkę dla pracowników niepedagogicznych na poziomie średnio co najmniej 50 zł miesięcznie, przy jednoczesnym ograniczeniu niedoboru środków na płace. Wyż demograficzny na poziomie szkół ponadpodstawowych wymuszał decyzje kuratorów oświaty dotyczące zwiększenia liczby uczniów w tych szkołach, tworzenia nowych oddziałów i wzrostu zatrudnienia nauczycieli. W efekcie niektórzy kuratorzy oświaty zatwierdzali organizację szkoły ze zwiększoną w roku szk. 1998/99 liczbą oddziałów, nie przyznając na ten cel dodatkowych limitów na wynagrodzenia. Sytuacje takie stwierdzono w szkołach prowadzonych przez kuratorów oświaty w Bydgoszczy, Koszalinie, Katowicach i Opolu.

---

[139] Dodatki określone w stawkach kwotowych i wynagrodzenia dodatkowe podwyższono o 10 %.

[140] Z przeprowadzonego przez kuratorów oświaty (w maju 1998 r.) rozliczenia skutków podwyżki płac wynikało, że nauczycieli było 126.744 a nie jak zakładano wg sprawozdania EN3 - 126.066.

[141] Działania podejmowane na apel Ministra Edukacji Narodowej skierowany do wojewodów w piśmie z dnia 19 czerwca 1998 r.

Zwiększenie kosztów wynagrodzeń wiązało się również z koniecznością finansowania takich zadań, jak:

- prowadzenie indywidualnego nauczania,
- organizowanie zastępstw w przypadkach choroby lub urlopu dla poratowania zdrowia,
- finansowania należnych nagród jubileuszowych lub odpraw emerytalnych.

Kontrola ujawniła także przypadki wykorzystania środków planowanych na wynagrodzenia niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W 7 z 46 skontrolowanych szkół - mimo braku środków - wypłacono zwiększone stawki wynagrodzenia zasadniczego [142]. Na przykład: w Zespole Szkół Elektronicznych w Lublinie wypłacenie zwiększonych stawek wynagrodzenia zasadniczego w łącznej kwocie 37,9 tys. zł spowodowało przekroczenie w 1998 r. planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe o 28.622 zł (o 1,7 %); w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Kluczborku przekroczono w 1998 r. planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe o 48,6 tys. zł (o 6,4 %) częściowo z przyczyn obiektywnych (nagrody jubileuszowe dla 10 osób, zastępstwa nauczycieli będących na płatnych urlopach dla poratowania zdrowia), ale również z powodu zwiększenia stawek wynagrodzenia zasadniczego o łączną kwotę ponad 22 tys. zł.

Istotną przyczyną występowania zobowiązań było również niepełne oddłużenie szkół w 1997 r. i latach wcześniejszych oraz częściowa spłata (w kwocie 128.738 tys. zł) tych zobowiązań z wydatków budżetowych w 1998 r. W rezultacie powstałe w 1998 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 273.136 tys. zł, zaś pozostałe zadłużenia z lat ubiegłych - 67.764 tys. zł. Według danych ze sprawozdań budżetowych w okresie stycznia i lutego 1998 r. zobowiązania wymagalne zaciągnięte do końca 1997 r. zostały spłacone w 52% (ok. 102 mln zł), a jednocześnie

[142] W myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia MEN z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagrodzenia nauczycieli (Dz.U. Nr 29, poz. 160 ze zm.) podwyższanie stawek wynagrodzenia zasadniczego w zależności od osiąganych wyników pracy może następować w granicach posiadanych środków na wynagrodzenia.

dopuszczono do zaciągnięcia kolejnych zobowiązań na łączną kwotę 32.127 tys. zł. Uwzględniając częściową spłatę zobowiązań z lat ubiegłych, po trzech kwartałach stan zobowiązań wymagalnych w dz. 79 w budżetach wojewodów wynosił 146.668 tys. zł (w tym 75.303 tys. zł, tj. 51 % z lat ubiegłych). Niedostatek środków finansowych na bieżącą działalność szkół i placówek spowodował szybki wzrost zobowiązań wymagalnych w końcowych miesiącach roku, bowiem na koniec listopada zadłużenia wynosiły 239.619 tys. zł, a w grudniu wzrosły o dalsze 101.281 tys. zł. W objętych kontrolą kuratoriach oświaty wykazano zobowiązania wymagalne w dz.79 wg stanu na koniec 1998 r. w bardzo zróżnicowanych kwotach od 1.386,4 tys. zł w woj. rzeszowskim do 38.510 tys. zł w woj. katowickim.

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę prawidłowości dofinansowania szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkół publicznych obejmując nią Ministerstwo Edukacji Narodowej, 7 kuratoriów oświaty, 5 urzędów miast, 39 szkół niepublicznych i 23 szkoły publiczne[143]. Zbadano także prawidłowość korzystania przez szkoły niepubliczne z majątku szkół publicznych. Z ustaleń tej kontroli wynika m.in., że:

- naliczanie przysługujących szkołom dotacji, co stwierdzono we wszystkich skontrolowanych kuratoriach i 3 urzędach miast, było nieprawidłowe, a należne dotacje naliczane były przy zastosowaniu różnych stawek dowolnie ustalanych przez kuratoria,
- część dotacji przekazywano szkołom niepublicznym bez wniosków oraz na wnioski składane z opóźnieniem,
- z opóźnieniem od 1 do 6 miesięcy i w zaniżonych wysokościach otrzymywało dotacje 26 szkół niepublicznych, wskutek czego powstawały zaległości, regulowane następnie w końcu danego roku budżetowego, bądź w następnych okresach.

Przyczynami opóźnionego dotowania szkół i przekazywania dotacji w zaniżonych

[143] Źródło - „Informacja o wynikach kontroli prawidłowości dofinansowania szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkół publicznych - Del. NIK w Olsztynie, marzec 1999 r.

wysokościach były zbyt niskie kwoty dotacji do szkół niepublicznych, ujęte w budżetach wojewodów i kuratoriów oświaty. O skali braku środków świadczy m.in. fakt ujęcia w budżetach kuratoriów kwot niższych od faktycznych potrzeb na 1997 r. m.in. o 685,3 tys. zł w Ciechanowie i o 853 tys. zł w Olsztynie oraz odpowiednio o 1.210 tys. zł i o 1.120 zł na 1998 r.,

- badane szkoły nie dysponowały własną bazą dydaktyczną i kadrą nauczycielską. Funkcjonowanie ponad 80% skontrolowanych szkół niepublicznych było możliwe w wyniku korzystania z mienia i kadry nauczycielskiej szkół publicznych,
- skontrolowane szkoły publiczne dysponowały umowami najmu pomieszczeń, zawartymi z osobami prowadzącymi szkoły niepubliczne, jednak w 8 przypadkach umowy te nie zabezpieczały w sposób należyty interesów szkół publicznych, bowiem zaniżone były opłaty z tytułu najmu, a stawki czynszu nie zostały poparte odpowiednimi kalkulacjami. W wyniku podjętej realizacji wniosków pokontrolnych, dyrektorzy tych szkół podwyższali opłaty,
- 38,5% skontrolowanych szkół nie rozliczało się na bieżąco z organem dotującym, a nadzór kuratorów oświaty i urzędów miast nad rozliczeniem otrzymywanych przez szkoły niepubliczne dotacji był niewystarczający.

Dział 86 - Opieka społeczna

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów w dziale 86 - Opieka społeczna w wysokości 3.669.076 tys. zł. W ciągu 1998 r. dokonano zmian zwiększając plan wydatków w tym dziale o 854.384 tys. zł do kwoty 4.523.460 tys. zł, tj. o 23,3 %. Zrealizowane w tym dziale wydatki wyniosły 4.509.176 tys. zł, tj. 99,7 % planu po zmianach.

Wydatki na opiekę społeczną w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów w dziale 86 - Opieka społeczna stanowiły w 1998 r. 48,55 % ogółu wydatków budżetu państwa w tym dziale.

W porównaniu do 1997 r. wydatki te w ujęciu nominalnym były wyższe o 537.417 tys. zł, tj. o 13,5 %, a realnie wzrosły o 1,5 %. Udział wydatków poniesionych w 1998 r. w tym dziale w całości wydatków budżetów wojewodów wyniósł 14,0 %.

Największe wydatki działu 86 - Opieka społeczna zrealizowano w rozdziale 8613 - Zasiłki i pomoc w naturze - 1.800.716 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach i 39,8 % wydatków poniesionych w tym dziale w budżetach wojewodów.

Na utrzymanie domów pomocy społecznej (rozdział 8611) w 1998 r. wydatkowano kwotę 1.532.990 tys. zł, tj. 99,98 % planu po zmianach, co w strukturze wydatków działu 86 - Opieka społeczna w budżetach wojewodów stanowiło 34,0 %.

Na dodatki mieszkaniowe (rozdział 8616) w budżetach wojewodów wydatkowano 459.387 tys. zł, tj. 98,5 % planu po zmianach i 10,2 % wydatków poniesionych w tym dziale. Na utrzymanie wojewódzkich zespołów i terenowych ośrodków pomocy społecznej wydatkowano 419.469 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach i 9,27 % wydatków działu 86 w budżetach wojewodów.

Struktura pozostałych wydatków w dziale 86 - Opieka społeczna w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów prezentowała się w 1998 r. następująco:

- Usługi opiekuńcze - 27.358 tys. zł, tj. 99,7 % i 0,61 %,
- Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne - 135.935 tys. zł, tj. 99,2 % i 3,01 %,
- Jednostki specjalnego poradnictwa socjalnego - 2.560 tys. zł, tj. 99,6 % i 0,16 %,
- Stowarzyszenia opieki społecznej - 15.250 tys. zł, tj. 99,9 % i 0,99 %,
- Pomoc i usuwanie skutków powodzi - 40.190 tys. zł, tj. 96,3 % i 2,62 %,
- Akcja przeciwp. i usuwanie skutków powodzi - 6 tys. zł, tj. 100% i 0,0004%
- Pozostała działalność - 75.316 tys. zł, tj. 99,4 % i 4,91 %.

Z ustaleń kontroli wykonania budżetów w województwach wynika, że środki finansowe na wydatki dotyczące opieki społecznej były na ogół kierowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter indywidualny, jak np. w województwie leszczyńskim z kwoty 4.693 tys. zł na wypłaty zasiłków z pomocy społecznej, 1.796 tys. zł, tj. 38,3% przeznaczono decyzją Wojewody Leszczyńskiego na inwestycje w domach pomocy społecznej oraz zakupy inwestycyjne w terenowych ośrodkach pomocy społecznej. Przeniesienia tych środków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej w ramach działu 85 - Opieka społeczna i przewidzianych na wypłaty zasiłków osobom i rodzinom w związku z realizacją programu uwalniania cen nośników energetycznych oraz na wypłaty świadczeń obligatoryjnych i fakultatywnych (w tym zwłaszcza dla osób bezrobotnych) z pomocy społecznej przeznaczono na wydatki inwestycyjne w terenowych ośrodkach pomocy społecznej i domach pomocy społecznej. Z dotacji na zadania państwowe, realizowane przez jednostki niepaństwowe wykorzystano 22.570 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach. Wojewoda na podstawie art. 12 pkt 10 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej zawarł w 1998 r. z podmiotami wykonującymi zadania z zakresu opieki społecznej (rozdział 8621) 58 umów na łączną kwotę 1.712 tys. zł. Z kwoty tej wykorzystano 16 tys. zł na zadania nie wynikające z przepisów ww. ustawy.

Nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na opiekę społeczną stwierdzono także w województwie bydgoskim, gdańskim i olsztyńskim.

Zobowiązania wymagalne w wydatkach bieżących (bez zobowiązań wymagalnych inwestycyjnych) w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów w dziale 86 - Opieka społeczna na koniec 1998 r. wynosiły 127 tys. zł i w porównaniu do ogółu zobowiązań wymagalnych na koniec 1997 r. były wyższe o 45 tys. zł, tj. o 54,9 %.

Dział 70 - Gospodarka komunalna

Wydatki budżetu państwa w budżetach wojewodów w dziale 70 - Gospodarka komunalna zaplanowano w ustawie budżetowej na 1998 r. w wysokości 1.400.358 tys. zł (co stanowiło 5,0%, wydatków budżetu wojewodów), tj. na poziomie wykonania tych wydatków w 1997 r. Budżet po zmianach wyniósł 1.799.419 tys. zł, a wykonanie wydatków - 1.795.235 tys. zł, tj. 99,8% budżetu po zmianach. Wydatki zrealizowane były wyższe od wykonania w 1997 r. o 22,9% w ujęciu nominalnym i o 10,2% w ujęciu realnym. Struktura planowanych w ustawie budżetowej wydatków przedstawiała się następująco: dotacje i subwencje stanowiły 105.951 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych - 179 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych - 450.946 tys. zł i wydatki majątkowe - 843.282 tys. zł.

W ciągu roku 1998 zwiększono dotacje i subwencje do wysokości 343.560 tys. zł (tj. o 237.609 tys. zł), wykonano je zaś w kwocie 342.864 tys. zł, tj. w 99,8%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych zwiększono do wysokości 366 tys. zł (tj. o 187 tys. zł) i wykonano je w 100%.

Wydatki majątkowe zwiększono do wysokości 1.130.408 tys. zł (o 287.126 tys. zł) wykonując je w kwocie 1.129.829 tys. zł, tj. w 99,9%, a zmniejszono wydatki bieżące jednostek budżetowych do wysokości 325.084 tys. zł (o 125.862 tys. zł) przy czym ich wykonanie wyniosło 322.175 tys. zł, tj. 99,1%.

Wydatki majątkowe przeznaczone były głównie na:

- budowę ulic, placów, mostów i wiaduktów (w tym 13 inwestycji centralnych) w kwocie 463.226 tys. zł, tj. 41,0% wydatków majątkowych w tym dziale ogółem,
- pozostałe wydatki dotyczyły finansowania 24 inwestycji centralnych, budowy i modernizacji magistrali wodociągowych, inwestycji dotyczących ochrony środowiska oraz sieci gazowych.

Dział 91 - Administracja państwowa i samorządowa

Wydatki w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa zostały ustalone w ustawie budżetowej na 1998 r. w części 85/01-97, w kwocie 1.339.748 tys. zł., a plan wydatków po zmianach wyniósł 1.514.227 tys. zł. W 1998 r. wydatki zrealizowano w wysokości 1.510.203 tys. zł, co stanowiło 112,7% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 99,7% budżetu po zmianach. W porównaniu do wykonania wydatków w 1997 r. wydatki te nominalnie wzrosły o 144.415 tys. zł, tj. 110,6%, a realnie były niższe o 1,1%. Plan wydatków został zwiększony o 13,0%, ze środków pochodzących z: rezerw celowych, rezerwy na wydatki nieprzewidziane utworzone w budżetach wojewodów oraz ze zwiększeń spowodowanych przeniesieniami z innych części budżetowych.

Zobowiązania wymagalne w wydatkach bieżących na dzień 31 grudnia 1997 r. w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa wyniosły 2.065 tys. zł i wzrosły w stosunku do zobowiązań pozostałych na koniec grudnia 1997 r. nominalnie o 1.410 tys. zł, tj. o 215,3%, a realnie były wyższe o 182,1%. Zobowiązania te pochodziły głównie z tytułu dostaw towarów i usług. Udział zobowiązań wymagalnych w 1998 r. w wydatkach działu 91 wyniósł 0,1%.

W 22 spośród likwidowanych województw kontrole wykonania budżetu w 1998 r. ujawniły przypadki wydatkowania środków niezgodnie z ich przeznaczeniem, niecelowo, bez zachowania zasady oszczędnego gospodarowania środkami oraz z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych, zwłaszcza w ostatnich miesiącach roku. Na przykład:

- w województwie bielskim nie wykorzystane środki z działu 91 przeznaczono w listopadzie 1998 r. na zakup dwóch samochodów Opel-Vectra o łącznej wartości 108,8 tys. zł dla Kuratorium i placówki oświatowej. Zobowiązania w dziale 79 - Oświata i wychowanie na koniec 1998 r. wyniosły 9.621,0 tys. zł, w tym wymagalne - 3.794,0 tys. zł,

- w województwie ciechanowskim w dniu 31 grudnia 1998r. dokonano na polecenie wojewody (w trybie z wolnej ręki) zakupów inwestycyjnych na kwotę 68,7 tys. zł, w tym: 8 kserografów Canon, 16 tonerów do kserografów i samochód Polonez Caro,
- w województwie elbląskim wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie wyższej o 214,6%, niż ustalone w ustawie budżetowej. Kwotę 483,5 tys. zł (plan 80 tys. zł) wojewoda przeznaczył na wykonanie sieci komputerowej w budynku Urzędu oraz na zakup sprzętu komputerowego i wyposażenia,
- w województwie gorzowskim zakupiono za kwotę 28,7 tys. zł meble do gabinetu dyrektora generalnego Urzędu w trybie z wolnej ręki,
- w województwie jeleniogórskim wydatkowano kwotę 84 tys. zł na wynagrodzenia dla trzech doradców oraz pełnomocnika wojewody i asystenta do spraw politycznych wicewojewody, chociaż w statucie i regulaminie Urzędu nie były przewidziane takie stanowiska. Ponadto zakupiono samochód Daewoo Leganza za 66,2 tys. zł, pomimo iż likwidowany Urząd posiadał 20 samochodów. Bezpodstawnie też przekazano składniki majątkowe likwidowanego Urzędu Wojewódzkiego o wartości 112,0 tys. zł różnym jednostkom. Na przykład dwa elektroniczne zestawy do pomiaru czasu przekazano Karkonoskiemu Okręgowemu Związkowi Narciarskiemu, a dwa samochody osobowe: Daewoo Leganza i Polonez Caro przekazano Szpitalowi Wojewódzkiemu w Jeleniej Górze w czasie, gdy Szpital ten nie był już jednostką podległą wojewodzie,
- w województwie kaliskim zakupiono samochód Audi za 134,4 tys. zł z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ cena oferty najkorzystniejszej (115,3 tys. zł) przewyższała, kwotę 100 tys. zł przeznaczoną w planie na sfinansowanie tego zamówienia,
- w województwie leszczyńskim przy wydatkowaniu środków na roboty remontowo-budowlane nie przestrzegano procedur ustawy o zamówieniach publicznych

(wymiana tablic elektrycznych na budynku UW i wykonanie kanału dla instalacji elektrycznej i telekomunikacyjnej o łącznej wartości 110,2 tys. zł),

- w województwie nowosądeckim w grudniu 1998 r. wypłacono nagrody pracownikom Urzędu Wojewódzkiego w łącznej kwocie 60 tys. zł ze środków nie przeznaczonych na wynagrodzenia,

- w województwie ostrołęckim z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych zakupiono meble i sprzęt komputerowy za kwotę 239,6 tys. zł ze środków Wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, a w grudniu 1998 r. w Urzędzie Wojewódzkim zakupiono bez zastosowania przepisów ustawy zegarki i pióra wieczne za kwotę 14,0 tys. zł,

- w województwie radomskim w grudniu wydatkowano środki w kwocie 85,6 tys. zł na zakupy sprzętu komputerowego i radiotelefonicznego, materiałów biurowych, artykułów spożywczych, a także zawierano umowy zlecenia na wykonanie prac należących do obowiązków służbowych pracowników UW,

- w dniu 31 grudnia 1998 r. wojewoda siedlecki przekazał na siedzibę powiatu siedleckiego nieruchomość o powierzchni 0,3267 ha zabudowaną budynkiem czteropiętrowym (część siedziby Urzędu Wojewódzkiego) o wartości 2.642,6 tys. zł. Nieruchomość ta stanowiła własność Skarbu Państwa i została przekazana z naruszeniem art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami,

- w województwie słupskim, niezgodnie z zasadą oszczędnego wydawania środków, wydatkowano 25,5 tys. zł na zakup materiałów promocyjnych oraz informacyjnych, na partycypację w kosztach realizacji imprezy pn. „Święto Ryby-98" Urząd Wojewódzki wydatkował środki o 22,0 tys. wyższe niż określone w umowie, a ponadto poniósł dodatkowe nieprzewidziane koszty w wysokości 14,9 tys.zł,

- w województwie suwalskim z pracownikami Urzędu Wojewódzkiego zawierano umowy zlecenia lub o dzieło, na prace z zakresu ich obowiązków służbowych,

- Urząd Wojewódzki w Tarnobrzegu, przed podziałem administracyjnym i likwidacją województwa zakupił 3 samochody,
- w województwie tarnowskim z rachunku środka specjalnego, utworzonego do finansowania działalności związanej z egzaminowaniem osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, dla likwidowanego Urzędu Wojewódzkiego zakupiono wyposażenie biurowe, 2 samochody osobowe z dodatkowym wyposażeniem, 75 zestawów komputerowych, 57 drukarek, system monitoringu telewizyjnego oraz meble i aparaty telefoniczne na łączną kwotę 895,2 tys. zł,
- w województwie wałbrzyskim niecelowy był zakup centrali telefonicznej za 198,3 tys. zł i rejestratora czasu pracy wraz z systemem komputerowym za 20,4 tys. zł,
- w Urzędzie Wojewódzkim w Zamościu pracę 6 osób zatrudnionych jako doradcy i konsultanci wojewody i wicewojewody opłacano ze środków na usługi niematerialne (§ 37). Nie zawarto z nimi umów o pracę, nie posiadano również w Urzędzie dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje tych osób.

Z kontroli wykonania w 1998 r. budżetów wojewodów wynika, że w jednostkach podległych wojewodom zmniejszyła się liczba przypadków naruszania ustawy o zamówieniach publicznych. W 1997 r. naruszania dyscypliny budżetowej przy udzielaniu zamówień publicznych wystąpiły w 30 województwach (92 przypadki). W roku 1998 stwierdzono takich przypadków 77, w 24 województwach.

Dział 40 - Rolnictwo

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów w dziale 40 - Rolnictwo w wysokości 817.065 tys. zł. W ciągu 1998 r. dokonano zmian zwiększając plan wydatków w tym dziale o 393.954 tys. zł do kwoty 1.211.019 tys. zł, tj. o 48,22 %. Zrealizowane w tym dziale wydatki wyniosły 1.210.672 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach.

Wydatki na rolnictwo w częściach 85/01-97 budżetów wojewodów w dziale 40 - Rolnictwo stanowiły w 1998 r. 51,26 % ogółu wydatków budżetu państwa w tym dziale.

W porównaniu do 1997 r. wydatki te w ujęciu nominalnym były wyższe o 186.840 tys. zł, tj. o 18,2 %, a realnie wzrosły o 5,8 %. Udział wydatków poniesionych w 1998 r. w tym dziale w całości wydatków budżetów wojewodów wyniósł 3,8 %.

Największe wydatki działu 40 - Rolnictwo zrealizowano w rozdziale 4078 - Pomoc i usuwanie skutków powodzi (ze środków z rezerw celowych) - 323.907 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach i 26,75 % wydatków poniesionych w tym dziale w budżetach wojewodów. Na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych (rozdział 4406) wydatkowano kwotę 226.084 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, co w strukturze wydatków działu 40 - Rolnictwo w budżetach wojewodów stanowiło 18,67 %.

Na wojewódzkie inspektoraty weterynarii (rozdział 4013) w 1998 r. wydatkowano 155.694 tys. zł, tj. 99,97 % planu po zmianach i 12,9% wydatków działu 40 - Rolnictwo. Na wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (rozdział 4010) wydatkowano 152.637 tys. zł, tj. 99,97 % planu po zmianach oraz 12,6% wydatków działu 40 - Rolnictwo w budżetach wojewodów. Wydatki w zakresie pozostałej działalności (rozdział 4495) zrealizowano w 1998 r. w wysokości 133.011 tys. zł, co stanowiło 99,98% planu po zmianach i 11,0% wydatków działu 40 - Rolnictwo w budżetach wojewodów.

W strukturze pozostałych wydatków w dziale 40 - Rolnictwo w częściach 85/01-97 budżety wojewodów najwięcej środków się w 1998 r. przeznaczono na:

- Wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych - 97.040 tys. zł, tj. 99,98 % i 8,02 %,
- Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt - 43.645 tys. zł, tj. 99,72 % i 3,61 %,
- Usługi geodezyjne - 58.451 tys. zł, tj. 100,0 % i 4,83 %,

Zobowiązania wymagalne w wydatkach bieżących (bez zobowiązań wymagalnych inwestycyjnych) w częściach 85/01-97 budżety wojewodów w dziale 40

- Rolnictwo na koniec 1998 r. wynosiły 200 tys. zł i w porównaniu do ogółu zobowiązań wymagalnych na koniec 1997 r. były wyższe o 173 tys. zł, tj. o 640,7 %.

Z ustaleń kontroli wykonania budżetów wojewodów w 1998 r. wynika, że wydatki w dziale 40 - Rolnictwo były na ogół realizowane celowo i zgodnie z przeznaczeniem środków budżetowych. Stwierdzone indywidualne przypadki nieprawidłowości dotyczyły:

- w Wojewódzkim Biurze Geodezyjnym w Szczecinie nie rozliczono części niewykorzystanej dotacji w wysokości 37.630 tys. zł, tj. 27,6%,
- Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Toruniu zakupił sprzęt do badania mleka o wartości 481 tys. zł, który nie był wykorzystywany z powodu braku innego niezbędnego urządzenia,
- w Wojewódzkim Biurze Geodezji i Terenów Rolnych w Suwałkach przekroczono limit środków na wynagrodzenia o 185 tys. zł, tj. o 8,0%,
- Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Urzędu Wojewódzkiego w Tarnowie zawarł umowę na zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej na kwotę 590 tys. zł. Działania te były niecelowe, ponieważ Główny Urząd Geodezji i Kartografii w Warszawie kontynuował w tym czasie pracę nad stworzeniem jednolitego w skali kraju systemu informatycznej obsługi ośrodków, a w dniu podpisania umowy była już ustawowo przesądzona likwidacja województwa tarnowskiego. W Urzędzie tym stwierdzono również uchybienia w dokumentacji dotyczącej dotacji na zaopatrzenie w wodę i sanitacji wsi, polegające na braku danych o dotychczasowych nakładach gmin oraz przewidywanych terminach realizacji i kosztach całkowitych tych inwestycji.
- w Urzędzie Wojewódzkim w Pile bez zawarcia pisemnej umowy przekazano środki w kwocie 94,9 tys. zł Wojewódzkiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Starej Łubiance (zakład budżetowy) na dofinansowanie upowszechniania doradztwa

rolniczego. Ponadto ustalenia kontroli wykazały, że w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin w Pile w 1997 r. i w I kwartale 1998 r. dokonano łącznie 6 zakupów materiałów i usług o wartości 119,6 tys. zł, przy zakupie jednostkowym przekraczającym 3.000 tys. ECU z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych.

Środki z rezerw wojewodów na wydatki nieprzewidziane

Zgodnie z art.4 ust. 1 a ustawy Prawo budżetowe, rezerwa budżetowa na wydatki nieprzewidziane mogła być tworzona w częściach budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie w wysokości do 1,0 % planowanych wydatków. W ustawie budżetowej na 1998 r. wydzielono w częściach 85/01-97 budżetu państwa rezerwy na wydatki nieprzewidziane w łącznej wysokości 170.502 tys. zł, co stanowiło 0,61 % planowanych wydatków wojewodów. W poszczególnych województwach rezerwy stanowiły od 0,11 % (elbląskie) do 0,93 % (tarnowskie) planowanych wydatków, przy czym:

- w 5 województwach utworzono rezerwy w wysokości poniżej 0,3 % wydatków (elbląskie, gorzowskie, jeleniogórskie, lubelskie, łomżyńskie),
- w 11 województwach rezerwy stanowiły od 0,3 do 0,5 % wydatków (bydgoskie, chełmskie, gdańskie, kaliskie, katowickie, krośnieńskie, leszczyńskie, nowosądeckie, opolskie, wałbrzyskie, zamojskie),
- w 11 kolejnych od 0,5 % do 0,7 % (warszawskie, konińskie, ostrołęckie, piotrkowskie, płockie, poznańskie, siedleckie, sieradzkie, suwalskie, tarnobrzeskie, toruńskie),
- w 21 od 0,7 do 0,9% (bialsko-podlaskie, białostockie, bielskie, ciechanowskie, częstochowskie, kieleckie, koszalińskie, krakowskie, legnickie, łódzkie, olsztyńskie, pilskie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, skierniewickie, słupskie, szczecińskie, włocławskie, wrocławskie, zielonogórskie),
- powyżej 0,9 % w jednym województwie (tarnowskie).

Najwyższe kwotowo rezerwy wydzielono w budżetach województw katowickiego (11.857 tys. zł), warszawskiego (10.296 tys. zł) i krakowskiego (7.394 tys. zł), natomiast najniższe w elbląskim (400 tys. zł), łomżyńskim (666 tys. zł) i leszczyńskim (984 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w 28 województwach 36 różnych podmiotów (w tym: 9 placówek służby zdrowia, 11 placówek kultury, 6 jednostek oświatowych, 4 urzędy samorządowe, 2 inspektoraty weterynarii i 4 inne podmioty) w zakresie wykorzystania środków w łącznej wysokości 13.592,8 tys. zł, co stanowiło 8,0 % rezerw wojewodów na wydatki nieprzewidziane. Wyniki kontroli wykazały, że środki finansowe pochodzące z rezerw wojewodów były wydatkowane na ogół w sposób prawidłowy, a nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter indywidualnych przypadków. Stwierdzono, że wykorzystanie środków przez 31 podmiotów było w całości zgodne z przeznaczeniem, natomiast w 5 przypadkach częściowo niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano 1,2 % kwoty objętej kontrolą, tj. 170 tys. zł. Na przykład Wojewódzka Kolumna Transportu Sanitarnego w Pile nie wykorzystała przyznanej kwoty 50 tys. zł na remont pojazdów, lecz na zakup paliwa i opłacenie faktur za energię elektryczną i cieplną, a Państwowa Opera we Wrocławiu z kwoty 216,7 tys. zł wydatkowała zgodnie z przeznaczeniem tylko 114,5 tys. zł, tj. 52,8% otrzymanych środków z tej rezerwy. Ponadto ustalono, że przy realizacji zakupów towarów i usług o wartości 669 tys. zł (4,9 % kwoty objętej kontrolą) zostały naruszone przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Na przykład w postępowaniu o dostawę urządzeń do laboratorium badania mleka prowadzonym przez Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Tarnowie w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji nie podano do wiadomości jednego z oferentów, który nie brał udziału we wcześniejszym przetargu, jakie kryteria będą stosowane przy wyborze ofert. Naruszono tym samym art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych, który nakłada obowiązek traktowania na równych prawach wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne oraz art. 48 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym przy dokonywaniu oceny oferty stosuje się wyłącznie zasady i kryteria określone w zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo specyfikacji istotnych warunków

zamówienia. Przy realizacji tego zamówienia nastąpiło zaniżenie o 89 tys. zł obowiązujących opłat celnych oraz podatku od towarów i usług w imporcie od sprowadzonych z zagranicy urządzeń do laboratorium badania mleka.

Ponadto stwierdzono również m.in. przypadki złożenia zamówienia o wartości przekraczającej 3.000 ECU w trybie z wolnej ręki z naruszeniem art. 71 ust. 1 pkt. 7 (roboty malarskie o wartości 24,6 tys. zł zamówione przez Muzeum Okręgowe w Bielsku Białej, wymiana okien i instalacji centralnego ogrzewania o wartości 15 tys. zł i 15,8 tys. zł w Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Lubelskim), przekroczenie o 6 tys. zł dopuszczalnej wartości zamówienia dodatkowego wbrew postanowieniom art. 71 ust. 1 pkt 1 (przez Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie), wyznaczenie niezgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy 14 dniowego terminu składania ofert na wykonanie podnośnika platformowego o wartości 120 tys. zł dla Teatru im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu oraz zaciąganie zobowiązań powyżej planu finansowego (Inspektorat Weterynarii w Tarnowie).

Podczas kontroli wykonania budżetu w województwie bielskim stwierdzono, że z 268,1 tys. zł przyznanych przez wojewodę z rezerwy na wydatki nieprzewidziane dla jednostek podległych Kuratorowi Oświaty na dofinansowanie wydatków rzeczowych, 260,0 tys. zł przeznaczono na uregulowanie podatku od wynagrodzeń za grudzień 1998 r.

Działalność komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej

W toku kontroli wykonania budżetów wojewodów w 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli zbadała również działalność komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, działających przy wojewodach. W 1998 r. do komisji skierowano do rozpatrzenia 3.740 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej dotyczących 4.505 osób, przy czym do rozpatrzenia przez komisje orzekające pozostawały z 1997 r. sprawy dotyczące 397 osób obwinionych. W 1998 r. komisje orzekające rozpatrzyły 3.565 spraw, wydając postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w stosunku do 520 obwinionych. Orzeczenia w kwestii winy i kary wydano w odniesieniu do 3.045 osób. W stosunku do 1.160 osób odstąpiono od

wymierzenia kary, a winnymi uznano 1.186 osób. Osoby winne naruszenia dyscypliny budżetowej zostały ukarane karami upomnień (638 osób), karami nagany (95 osób) i karami pieniężnymi (453 osoby).

Najwięcej upomnień wydały komisje orzekające w województwie: opolskim (108), tarnowskim (87) i konińskim (49), a kar nagany w województwie ciechanowskim (21), szczecińskim (20) i poznańskim (10). Kary pieniężne w 1998r. zostały orzeczone w łącznej kwocie 56.201 zł, z tego najniższa kara wynosiła 40 zł (w woj. przemyskim i skierniewickim), a najwyższa 540 zł (w województwie bielskim). Najwięcej osób ukarano karami pieniężnymi w województwach: wrocławskim (72 osoby ukarane), nowosądeckim (69 osób) i skierniewickim (56 osób).

Najczęściej rozpatrywanymi sprawami o naruszenie dyscypliny budżetowej były:

- naruszenie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe),
- przekroczenie wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet (art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe),
- zaciągnięcie zobowiązań w roku budżetowym, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczały plan finansowy jednostki wykonującej budżet (art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe),
- niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków budżetowych otrzymanych z rezerw budżetowych (art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo budżetowe),
- pobranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy (art. 57 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budżetowe),
- zlecenie jednostce niepaństwowej zadania państwowego z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów (art. 57 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo budżetowe).

IV. PAŃSTWOWA GOSPODARKA POZABUDŻETOWA

W art. 11 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1998 określono następujące dochody, wydatki i rozliczenia z budżetem państwa państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej:

- dochody własne 5.355.634 tys. zł,
- dotacje z budżetu (bez dotacji na inwestycje), w ujęciu kasowym 33.053 tys. zł,
- wydatki, bez wpłat do budżetu 5.276.135 tys. zł,
- wpłaty do budżetu, w ujęciu kasowym 57.715 tys. zł.

Stosownie do art 16 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r - Prawo budżetowe, państwowa gospodarka pozabudżetowa, prowadzona była w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych.

Zbiorcze dane dotyczące wyników finansowych jednostek gospodarki pozabudżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie w 1997r.	1998r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%			
		wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie		5:2	5:3	5:4	5:6
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Ogółem gospodarka pozabudżetowa									
1. Dochody	5.692 437	5.388.687	6.147.166	6.170.620	6.364.145	108,4	114,5	100,4	97,0
w tym dotacja z budżetu	36 027	33.053	35.067	34.913	40.278	96,9	105,6	99,6	86,7
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	5.473 087	5.276.135	6.132.619	6.086.559	6.118.911	111,2	115,4	99,2	99,5
3. Wpłaty do budżetu	97 747	57.715	57.715	123.685	109.281	126,5	214,3	214,3	113,2
I. Zakłady budżetowe									
1. Dochody	825 468	813.675	893.106	898.422	922.873	108,8	110,4	100,6	97,4
w tym dotacja z budżetu	25 217	18.781	20.471	20.471	28.193	81,2	109,0	100,0	72,6
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	765 156	760.626	837.471	862.437	855.444	112,7	113,4	103,0	100,8
3. Wpłaty do budżetu	18 197	18.566	18.566	26.085	20.344	143,3	140,5	140,5	128,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
II. Gospodarstwa pomocnicze									
1. Dochody	1.483.120	1.563.783	1.672.744	1.687.511	1.658.128	113,8	107,9	100,9	101,8
w tym dotacja z budżetu	10.810	14.272	14.596	14.442	12.086	133,6	101,2	98,9	119,5
2. Wydatki	1.402.876	1.522.124	1.609.152	1.610.168	1.568.415	114,8	105,8	100,1	102,7
3. Wpłaty z zysku do budżetu	13.106	6.548	6.548	15.255	14.653	116,4	233,0	233,0	104,1
III Środki specjalne									
1. Dochody	3.383.849	3.011.229	3.581.316	3.584.687	3.783.143	105,9	119,0	100,1	94,8
w tym dotacja z budżetu	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	3.305.055	2.993.385	3.685.997	3.613.955	3.695.051	109,3	120,7	98,0	97,8
3. Wpłaty do budżetu	66.445	32.601	32.601	82.344	74.286	123,9	252,6	252,6	110,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. dochody zrealizowane przez jednostki gospodarki pozabudżetowej wyniosły 6.170.620 tys. zł i były wyższe od kwoty planowanej w budżecie po zmianach o 0,4% i o 8,4% od dochodów osiągniętych w 1997 r. w ujęciu nominalnym, a w ujęciu realnym niższe o 3,0%. Udział dotacji budżetowej w dochodach jednostek gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wynosił 0,6% (w 1997 r. - 0,6%).

Wydatki (bez wpłat do budżetu) w 1998 r. wyniosły 6.086.559 tys. zł i stanowiły 99,2% kwoty planowanej w budżecie po zmianach. Wydatki w 1998 r. były o 11,2% wyższe w ujęciu nominalnym od wykonania w 1997 r. oraz o 0,5% niższe w ujęciu realnym.

Wpłaty do budżetu w ujęciu kasowym wyniosły 123.685 tys. zł, tj. o 25.938 tys. zł więcej niż w 1997 r. Wpłaty te były o 114,3% wyższe od planowanych w budżecie po zmianach i o 26,5% wyższe od wykonanych w 1997 r. w ujęciu nominalnym, a realnie o 13,2 % wyższe od dokonanych w 1997 r.

Krytycznie należy ocenić fakt, że ustalone w ustawie budżetowej na 1998 r. dochody i wydatki gospodarki pozabudżetowej były niższe od wykonanych dochodów i wydatków w 1997 r. Różnica między kwotami ustalonymi w ustawie budżetowej,

a wykonaniem w roku poprzednim była jednak znacznie mniejsza niż to miało miejsce w latach poprzednich. Na pozytywną ocenę zasługuje po pierwsze to, że dotacje z budżetu do gospodarki pozabudżetowej, zarówno na etapie planowania jak i wykonania, były niższe niż w 1997 r., a po drugie to, że wykonane wpłaty do budżetu były znacznie wyższe od kwot planowanych i od wykonania w 1997 r.

1. Zakłady budżetowe

Państwowa gospodarka pozabudżetowa w formie zakładów budżetowych prowadzona była w 1998 r. w 67 częściach budżetu państwa, w tym w 49 budżetach wojewodów.

Zakłady budżetowe osiągnęły dochody w kwocie 898.422 tys. zł, tj. o 0,6% wyższe od planu po zmianach. Dochody te stanowiły 14,6% ogólnej kwoty dochodów gospodarki pozabudżetowej.

Osiągnięte w 1998 r. dochody zakładów budżetowych były o 8,8% wyższe od wykonania roku 1997 w ujęciu nominalnym oraz o 2,6% niższe w ujęciu realnym.

Dotacje z budżetu w kwocie 20.471 tys. zł stanowiły 2,3% dochodów zakładów budżetowych w 1998 r. (w 1997 r. - 3,0%). Dotacje te były niższe o 18,8% od dotacji zrealizowanych w 1997 r., a w wielkościach porównywalnych niższe o 27,4% niż w 1997 r.

Wydatki (bez wpłat do budżetu) wyniosły 862.437 tys. zł, tj. 103,0% planu po zmianach. Wydatki w 1998 r. były wyższe o 12,7% od wydatków zrealizowanych w 1997 r. w ujęciu nominalnym, a w wielkościach porównywalnych o 0,8%.

Dokonano wpłat do budżetu (bez podatku dochodowego od osób prawnych) w kwocie 26.085 tys. zł, tj. o 7.888 tys. zł więcej niż w 1997 r.
W 1998 r. odprowadzono do budżetu podatek dochodowy w kwocie 21.165 tys. zł, co stanowiło 110,5% wykonania 1997 r. (w 1997 r. - 19.148 tys. zł).
Stan środków obrotowych zakładów budżetowych zmniejszył się z 141.000 tys. zł na początek roku 1998 r. do 129.735 tys. zł na koniec roku, tj. o 8,0%.

Wysoki udział w strukturze dochodów i wydatków zakładów budżetowych miały zakłady funkcjonujące w następujących częściach budżetu:

19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Dochody w kwocie 209.071 tys. zł. Wydatki w kwocie 213.607 tys. zł (w tym wpłata do budżetu 3.084 tys. zł),

30 - Ministerstwo Obrony Narodowej. Dochody w kwocie 105.442 tys. zł. Wydatki w kwocie 94.569 tys. zł (bez wpłaty do budżetu),

85\01-97 - urzędy wojewódzkie. Dochody - 318.530 tys. zł (w tym dotacje z budżetu 5.360 tys. zł), a poniesione wydatki 331.019 tys. zł (w tym wpłata do budżetu 188 tys. zł).

W 1998 r. z budżetu państwa wydatkowano środki w kwocie 20.471 tys. zł na dotacje budżetowe do zakładów budżetowych, w tym dla zakładów funkcjonujących w:

- Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki 14.739 tys. zł,
- Ministerstwie Sprawiedliwości 372 tys. zł,
- urzędach wojewódzkich razem 5.360 tys. zł.

Na łączną kwotę 26.085 tys. zł dokonanych w 1998 r. wpłat do budżetu - 81,0 % (21 136 tys. zł), stanowiły wpłaty zakładów budżetowych w Ministerstwie Łączności.

2. Gospodarstwa pomocnicze

Działalność gospodarczą w formie gospodarstwa pomocniczego prowadzono w 1998 r. w 73 częściach budżetu państwa, w tym w 49 budżetach wojewodów.

W 1998 r. gospodarstwa pomocnicze zrealizowały dochody w kwocie 1.687.511 tys. zł, tj. o 0,9% powyżej planu po zmianach. Osiągnięte w 1998 r. dochody stanowiły 113,8% dochodów wykonanych w 1997 r. w ujęciu nominalnym i 101,8% w ujęciu realnym. Dochody gospodarstw pomocniczych stanowiły 27,3% ogólnej kwoty dochodów gospodarki pozabudżetowej roku 1998. W dochodach tych dotacja z budżetu w kwocie 14.442 tys. zł stanowiła 0,9% ogólnej kwoty dochodów (w 1997 r. - 0,7%).

Zrealizowano wydatki w kwocie 1.610.168 tys. zł, tj. 100,1% budżetu po zmianach i 114,8% wykonania wydatków w roku 1997 (1.402.876 tys. zł).

W wielkościach porównywalnych wydatki w 1998 r. gospodarstw pomocniczych były wyższe o 2,7% niż w 1997 r.

Wpłaty z zysku do budżetu państwa w 1998 r. w kwocie 15.255 tys. zł były o 133,0% wyższe od planowanej kwoty i o 16,4% wyższe od dokonanych wpłat w 1997 r. w ujęciu nominalnym oraz o 4,1% w wielkościach porównywalnych. Stan środków obrotowych w 1998 r. zmniejszył się z kwoty 233.901 tys. zł (na początek roku) do kwoty 219.863 tys. zł na koniec roku, tj. o 6,0%.

W strukturze dochodów i wydatków gospodarstw pomocniczych wysoki udział przypadał na gospodarstwa funkcjonujące w:

- Ministerstwie Obrony Narodowej (dochody - 350.639 tys. zł, wydatki - 350.625 tys. zł, bez dotacji z budżetu państwa),
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dochody - 169.144 tys. zł, wydatki - 117.549 tys. zł, bez dotacji z budżetu państwa. Wpłata z zysku do budżetu wyniosła 6.848 tys. zł),
- Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (dochody - 105.057 tys. zł, wydatki - 108.174 tys. zł, bez udziału dotacji z budżetu państwa. Wpłata z zysku do budżetu wyniosła 186 tys. zł),
- urzędach wojewódzkich (dochody ogółem w kwocie 645 468 tys. zł przy udziale dotacji z budżetu państwa w kwocie 10 028 tys. zł, wydatki ogółem 638 451 tys. zł. Wpłata z zysku do budżetu wyniosła 1 956 tys. zł).

Planowane na rok 1998 dotacje z budżetu do państwowych gospodarstw pomocniczych w kwocie 14.272 tys. zł zostały zwiększone do kwoty 14.596 tys. zł i zrealizowane w kwocie 14.442 tys. zł.

W zrealizowanych wydatkach budżetu państwa na dotacje do gospodarstw pomocniczych najwięcej środków przypadało dla:

- Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 3.328 tys. zł,
- Ministerstwa Sprawiedliwości 794 tys. zł,
- urzędów wojewódzkich 10.028 tys. zł.

W 1998 r. tylko Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie zrealizowało zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 1998 wpłat z zysku (planowana wpłata z zysku - 30 tys. zł, zrealizowana 12 tys. zł).

*
* *

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadziła w I kwartale 1999 r. odrębne kontrole w 32 wybranych jednostkach gospodarki pozabudżetowej działających w formie gospodarstw pomocniczych (zakłady obsługi), w tym w 23 jednostkach przy urzędach wojewódzkich.

Stwierdzone nieprawidłowości z kontroli gospodarstw pomocniczych dotyczyły m.in.:

- niespełniania warunków samofinansowania, określonego w ustawie Prawo budżetowe,
- nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych[144], w tym rozliczeń z budżetem,
- nieterminowego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, fundusz pracy i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych,
- nieprzestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

[144] Dz.U. Nr 42, poz. 185.

1. W 6 gospodarstwach pomocniczych, tj. 19% ogółu kontrolowanych, stwierdzono nie spełnienie warunku samofinansowania, określonego w art. 16 ust. 1 - ustawy Prawo budżetowe. Koszty działalności były wyższe od uzyskanych przychodów m.in. w takich jednostkach, jak: zakłady obsługi urzędów wojewódzkich w: Krakowie (o 226 tys. zł), Płocku (o 74 tys. zł), Koninie (o 54 tys. zł), Katowicach (o 31 tys. zł) oraz w Ciechanowie (o 2 tys. zł) i Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie (o 92 tys. zł).
2. Nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów dotyczyły m.in. następujących jednostek:
   - gospodarstwo pomocnicze przy Areszcie Śledczym w Warszawie świadczyło usługi serwisowe zarówno dla resortu sprawiedliwości, jak też odbiorców zewnętrznych, co pozostawało w sprzeczności z postanowieniami zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia gospodarstwa,
   - gospodarstwa pomocniczego w Ministerstwie Edukacji Narodowej - plan gospodarstwa przewidywał wyłącznie wydatki, nie określał natomiast przychodów i danych dotyczących rachunku wyników, stanu środków obrotowych i rozliczeń z budżetem, nie został także przedłożony do zatwierdzenia kierownikowi jednostki budżetowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 - Prawa budżetowego[145], dochody z najmu składników majątkowych Skarbu Państwa są dochodami budżetu państwa. Stwierdzono brak opracowywania zasad i sposobu ustalania stawek opłat za najem pomieszczeń i ich aktualizacji. Zakłady obsługi kalkulowały odpłatność na poziomie kosztów utrzymania wynajmowanych pomieszczeń lub poniżej ich wartości. Takie nieprawidłowe gospodarowanie wolnymi pomieszczeniami dotyczyło 30% wszystkich kontrolowanych zakładów obsługi, w których wysokość

[145] Dz.U. Nr 72, poz. 344 ze zm.

stawek określana była bez pełnej analizy kosztów, według starych stawek, czy na zasadach uznaniowości przez dyrektorów zakładów. I tak m.in.:

- zasady ustalania czynszu za wynajem lokali w budynkach urzędu wojewódzkiego nie były określone w formie pisemnej i zatwierdzone przez Wojewodę Włocławskiego. Do 1998 r. nie korygowano poziomu kosztów (z 1996 r.), co powodowało, że użytkownicy lokali pokrywali 60% kosztów eksploatacyjnych, m.in. z tytułu energii elektrycznej, ogrzewania, dozoru mienia. Przy kosztach 133,0 tys. zł, wpływy z czynszu wyniosły 77,7 tys.zł,
- niewłaściwie ustalona wysokość czynszu przez Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Elblągu była wynikiem nieuwzględnienia w kalkulacji opłat za centralne ogrzewanie części wynajmowanych lokali. Ponadto za I półrocze 1998 r. zwolniono najemcę z ponoszenia kosztów ogólnoeksploatacyjnych. Ogółem zaniżenie opłat czynszowych wynosiło 7,1 tys. zł,
- badanie umów najmu pomieszczeń biurowych w biurowcu Urzędu Wojewódzkiego w Słupsku wykazało, że na 11 umów najmu, w 2 przypadkach zwolniono z opłat czynszu najmu pomieszczeń biurowych, a w 3 przypadkach nie naliczono czynszu a jedynie koszty eksploatacyjne. W 5 przypadkach stawki czynszu były w okresie od zawarcia umowy do czasu kontroli aktualizowane. W 15 umowach najmu garaży i pomieszczeń warsztatowych, Zakład Obsługi nie naliczył czynszu dla 3 jednostek,
- czynsze najemców lokali mieszkalnych ustalone przez Zakład Obsługi przy Ministerstwie Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych, nie były aktualizowane. Skutkowało to zaniżeniem przychodów w roku 1998 o 5,7 tys. zł. Czynsze dla lokali biurowych i użytkowych nie były podwyższane i pozostawały na poziomie cen z 1992 r. Biorąc pod uwagę np. średnioroczne wskaźniki wzrostu cen, towarów i usług za lata 1993-1997, stosowana stawka czynszu mogłaby być wyższa ponad trzykrotnie. W przypadku Poczty Polskiej,

użytkowana powierzchnia 34,8 m^2, udostępniona była bezpłatnie, bez zawarcia stosownej umowy najmu lub użyczenia,

- Zakład Obsługi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie w 1998 r. stosował 4 stawki - od 12 do 35 zł za 1 m^2 wynajmowanej powierzchni w budynku przy ul. Wspólnej 2. Ustalanie stawek czynszu odbywało się na zasadzie uznaniowości, różnicując ich wysokości dla poszczególnych jednostek w zależności m.in. od statusu danej jednostki, prowadzonej działalności a także ogólnej oceny kondycji finansowej,
- Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Koninie administrował nieruchomością Skarbu Państwa w Koninie. Wpływy z tytułu najmu tej nieruchomości wyniosły 73,5 tys. zł, a wydatki związane z tym administrowaniem aż 164,9 tys. zł (224,4% wpływów),
- Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, świadczone usługi obcym podmiotom wyceniał i sprzedawał po kosztach własnych nieuwzględniając zysku.

Nieprawidłowości w rozliczeniach z budżetem dotyczyły m.in. takich jednostek, jak:

- Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z uzyskanej kwoty 836,9 tys. zł za wynajem pomieszczeń, odprowadził do budżetu tylko 4,4 tys. zł. Wykazana na koniec 1998 r. należna budżetowi kwota w wysokości 294,2 tys. zł była faktycznie zaniżona, ponieważ do jej wyliczenia przyjęto koszty obsługi całych obiektów i budynków, a nie proporcjonalnie do ich wynajmowanej części. Wynikało to z niewydzielenia przez Zakład ewidencji kosztów, która dotyczyła wynajmowanych pomieszczeń,
- Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, wpływy z dzierżawy i najmu obiektów Skarbu Państwa, rozliczał z budżetem państwa łącznie z kosztami wszystkich budynków, a nie oddzielnie dla każdego z nich. Z tego tytułu do budżetu państwa nie wpłynęła kwota w wysokości 334,5 tys. zł,

- Gospodarstwo pomocnicze Ministerstwa Edukacji Narodowej przeznaczyło całość osiągniętego zysku w kwocie 1,2 tys. zł, a Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Zamościu kwotę 10,4 tys. zł na potrzeby własne, nie przekazując do budżetu 50% tego zysku, mimo obowiązku wynikającego z §9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

W ocenie NIK przypadki te wskazują, że nie wszystkie jednostki wykorzystywały w pełni możliwości pozyskania wyższych wpływów, bowiem wysokości opłat za usługi świadczone podmiotom nie będącym macierzystą jednostką budżetową, ustalały one niejednokrotnie na tych samych zasadach lub poniżej kosztów rzeczywistych, z pominięciem możliwości wynikających z postanowień § 6, ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

3. Nieterminowe odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne, fundusz pracy i z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych stwierdzono w 3 jednostkach, m.in.:

   - Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Elblągu - w 7 przypadkach zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych z tytułu wynagrodzeń pracowników odprowadził z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 41 dni,

   - Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze, w 2 przypadkach przekazał składki na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i FP z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 23 dni.

4. Nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych stwierdzono w 6 jednostkach. I tak np.:

   - Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Radomiu zawarł umowę na dostawę paliwa o łącznej wartości 74 tys. zł. Zamówienia dokonano w trybie art. 67 (zapytanie o cenę) ustawy o zamówieniach publicznych[146] - mimo, że oferta wybranego dostawcy była mniej korzystna niż trzy inne,

[146] Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344 ze zm.

- Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Ciechanowie na pisemne polecenie Wojewody z dnia 31.12.1998 r., zakupił w tym dniu samochód osobowy „Polonez", kopiarki i tonery na łączną kwotę 68,7 tys. zł, z naruszeniem art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy,
- Gospodarstwo pomocnicze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podpisało umowę na wykonanie robót wykończeniowych na kwotę 387,6 tys. zł. Dodatkowym zamówieniem na ww. prace zwiększono kwotę o 85,0 tys. zł, tj. o 21,9%, co stanowiło naruszenie przepisu art. 71 ust. 1, pkt 1 ustawy, zgodnie z którym zamówienia dodatkowe nie mogą przekraczać 20% wartości uprzedniego zamówienia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa, stwierdzono ponadto:

- 5 gospodarstw pomocniczych działających przy Zakładach Karnych w: Brzegu, Iławie, Tarnowie, Warszawie i Wronkach poniosło straty ogółem w kwocie 528,2 tys. zł[147]. W 1998 r. postawiono w stan likwidacji Gospodarstwo pomocnicze we Wronkach, które obok działających przy Zakładach Karnych w Brzegu i Iławie poniosło straty także i w roku budżetowym 1997.
  W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, uwzględniając specyficzne okoliczności funkcjonowania gospodarstw przywięziennych, zapewniających miejsca pracy dla osadzonych a także wszczęcia likwidacji Gospodarstwa pomocniczego we Wronkach, niezbędne jest przeprowadzenie wszechstronnej analizy możliwości trwałej naprawy działalności gospodarstw prowadzących działalność ze stratą i podjęcie skutecznych działań dla zapewnienia, że ich działalność spełniać będzie wymogi określone w przepisach,

[147] Gospodarka pozabudżetowa Ministerstwa Sprawiedliwości funkcjonowała głównie w więziennictwie w formie 29 gospodarstw pomocniczych i 11 zakładów budżetowych.

- gospodarstwo pomocnicze Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej działające przy Zespole Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Ustawicznego w Bielsku Białej, zawyżyło naliczoną dotację do ogrzewania warsztatów szkolnych.

  Do wyliczenia tej dotacji przyjęto kilkakrotnie zawyżoną liczbę uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu. Tym samym nadpłacona została część dotacji na ogrzewanie warsztatów szkolnych w wysokości 54,5 tys. zł. Ministerstwo nie wyegzekwowało kwoty wraz z naliczonymi odsetkami w wysokości 310,8 tys. zł,

3. Środki specjalne

W 1998 r. w 78 częściach budżetu państwa, w tym w 49 budżetach wojewodów prowadzono działalność w formie środków specjalnych.

Dochody środków specjalnych wyniosły 3.584.687 tys. zł i były wyższe o 0,1% od przyjętego planu po zmianach i o 5,9 % wyższe od zrealizowanych w 1997 r. W ujęciu realnym, dochody 1998 r. były niższe o 5,2% od dochodów zrealizowanych w 1997 r.

W 1998 r. środki specjalne nie były dotowane z budżetu państwa.

Zrealizowane wydatki (bez wpłat do budżetu) w kwocie 3.613.955 tys. zł, stanowiły 98,0% planu po zmianach i były o 9,3% wyższe od wydatków w 1997 r. w ujęciu nominalnym i o 2,2% niższe w ujęciu realnym.

Dokonano wpłat do budżetu w kwocie 82.344 tys. zł, tj. o 152,6% więcej niż przewidywano w planie po zmianach oraz o 23,9% więcej niż wpłaty dokonane w 1997 r. (66.445 tys. zł). W ujęciu realnym, wpłaty do budżetu zrealizowane w 1998 r. były wyższe o 10,8% od dokonanych w 1997 r.

Stan środków obrotowych z kwoty 507.684 tys. zł (na początek roku) zmniejszył się do kwoty 394.592 tys. zł na koniec roku, tj. o 113.092 tys. zł.

Dysponenci wymienionych części budżetowych nie zrealizowali zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 1998 wpłat do budżetu w ujęciu kasowym, tj.:

- Wojewoda Chełmski (zaplanowaną wpłatę do budżetu w wysokości 43 tys. zł, zrealizował w kwocie 6 tys. zł, tj. w 14,0%),
- Wojewoda Wrocławski (zaplanowaną wpłatę do budżetu w wysokości 250 tys. zł, zrealizował w kwocie 129 tys. zł, tj. w 51,6%);
- Wojewoda Łódzki (zaplanowaną wpłatę do budżetu w wysokości 263 tys. zł, zrealizował w kwocie 142 tys. zł, tj. w 54,0%),
- Wojewoda Piotrkowski (zaplanowaną wpłatę do budżetu w wysokości 360 tys. zł, zrealizował w kwocie 251 tys. zł, tj. w 69,7%).

Największy udział w strukturze dochodów i wydatków środków specjalnych przypadał na:

- Ministerstwo Finansów (dochody - 1.102.093 tys. zł, wydatki - 1.161.555 tys. zł, w tym wpłata do budżetu 52.190 tys. zł),
- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (dochody - 352.092 tys. zł, wydatki - 374.707 tys. zł, w 1998 r. nie wystąpiły wpłaty do budżetu państwa),
- Główny Urząd Ceł (dochody - 278.456 tys. zł, wydatki - 295.829 tys. zł, w 1998 r. nie wystąpiły wpłaty do budżety państwa),
- Urzędy wojewódzkie (dochody - 825.385 tys. zł, wydatki - 848.268 tys. zł, w tym wpłata do budżetu 12.955 tys. zł).

Z ogólnej kwoty 82 344 tys. zł zrealizowanych w 1998 r. wpłat do budżetu ze środków specjalnych, najwyższą kwotę - 52 190 tys. zł, tj. 63,4 % ogólnej kwoty wpłat, uzyskano ze środków specjalnych Ministerstwa Finansów.

- w Polskiej Akademii Nauk w okresie sporządzania projektu budżetu na 1998 r. działało: 17 jednostek budżetowych dysponentów III stopnia, 3 zakłady budżetowe, 8 gospodarstw pomocniczych oraz 4 środki specjalne. W trakcie

wykonywania budżetu likwidowano i tworzono nowe jednostki organizacyjne i na koniec roku w Akademii działało: 10 jednostek budżetowych dysponentów III stopnia, 5 gospodarstw pomocniczych, 2 środki specjalne, 13 zakładów budżetowych.
Akademia dokonując likwidacji (przekształcenia) istniejących uprzednio jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych nie przekazała na rachunek budżetu państwa środków w kwocie 740,1 tys. zł, uznając je za dochód własny.
Na podstawie decyzji nr 21/98 Prezesa PAN zarządzono likwidację zakładu budżetowego - Wrocławska Drukarnia Naukowa.

Mimo obowiązku wynikającego z przepisu § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych[148], pozostałe po likwidacji środki nie zostały przekazane na dochody budżetu państwa. Część majątku trwałego (budynki i budowle) zostały przejęte przez PAN, natomiast majątek ruchomy i obrotowy o wartości 807,7 tys. zł wniesiony został w formie aportu Akademii do spółki z o.o. - Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN im. Stanisława Kulczyńskiego.
Niezgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa, z rachunku dysponenta głównego przekazane zostały środki w kwocie 2.575 tys. zł na rachunki bieżące jednostek gospodarki pozabudżetowej, a nie na rachunek z którego finansowana jest inwestycja.
Utworzony w 1998 r. w Łodzi Zakład Działalności Pomocniczej przejął po zlikwidowanych jednostkach, obsługiwanych pod względem finansowym przez Oddział PAN w Łodzi, zobowiązania przewyższające wartość przejmowanego majątku obrotowego o kwotę 374,5 tys. zł, które w przeważającej części (80%) dotyczyły jednego wierzyciela - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu

[148] Dz.U. Nr 42, poz. 183.

nieopłacenia składek. Główny księgowy budżetu PAN, nie skierował wniosku do komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, a jedynie wnioskował o odwołanie z zajmowanych stanowisk dyrektora i głównego księgowego Oddziału w Łodzi.

Nieprawidłowości dotyczące środków specjalnych, zakładów budżetowych stwierdzono także w:

- Polskim Komitecie Normalizacyjnym - plan dochodów § 72 - nadwyżka środków specjalnych, przekroczono o 75,8% (plan 600,0 tys. zł, wykonanie 1.055,0 tys. zł). Było to spowodowane tym, że nadwyżkę środków specjalnych za 1997 r. wpłacono w marcu 1998 r. zamiast dokonać zaliczkowej wpłaty do 20 grudnia 1997 r.
  Według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. lista dłużników środka specjalnego obejmowała 299 podmiotów. Wpłat na rzecz ww. środka dokonało jedynie 92 dłużników, wskutek czego stan należności (wraz z odsetkami) na koniec roku ukształtował się na poziomie 8.273,1 tys. zł, natomiast dokonane wpłaty wyniosły zaledwie 883,5 tys. zł,
- Ministerstwie Finansów - wpłata do budżetu z tytułu nadwyżki środków obrotowych w 1998 r. nie obejmowała należnej kwoty 484,0 tys. zł ze środka specjalnego „Gry losowe", której Ministerstwo nie wpłaciło do końca ubiegłego roku, mimo, że w planie finansowym środka specjalnego przyjęto ww. kwotę, jako wpłatę do budżetu z tytułu nadwyżki środków obrotowych. Na koniec 1998 r. na rachunku środka specjalnego pozostało 696,7 tys. zł, a należną kwotę przekazano w dniu 26 stycznia 1999 r. i zaliczono ją na dochody 1999 r.,
- Ministerstwie Skarbu Państwa - nie przekazano do budżetu państwa należnych budżetowi odsetek od kwoty 11.844,3 tys. zł (stan na koniec 1998 r.), stanowiącej zwrot mylnie przekazywanych w ciągu całego 1998 roku wpłat na rachunek środka specjalnego.

V. PAŃSTWOWE FUNDUSZE CELOWE

Ustawa - Prawo budżetowe stanowiła, że zadanie państwowe mogło być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie ustawy, a plany finansowe państwowych funduszy celowych stanowiły część ustawy budżetowej[149].

W załączniku nr 5 do ustawy, zatytułowanym „Plany finansowe państwowych funduszy celowych na 1998 r." ujęto 15 planów finansowych funduszy celowych, tj.:

1) Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z ustaloną dotacją budżetu państwa w wysokości 6.792.760 tys. zł, ujętą w części 58 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
2) Funduszu Alimentacyjnego, z ustaloną dotacją z budżetu państwa w wysokości 528.000 tys. zł, ujętą w części 58 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
3) Funduszu Emerytalno-Rentowego, z ustaloną dotacją z budżetu państwa w wysokości 10.652.320 tys. zł, ujętą w części 55 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
4) Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, z ustaloną dotacją z budżetu państwa w wysokości 18.410 tys. zł, ujętą w części 55 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
5) Funduszu Administracyjnego,
6) Funduszu Pracy, z ustaloną dotacją z budżetu państwa w wysokości 2.719.088 tys. zł, ujętą w części 46 - Krajowy Urząd Pracy,
7) Państwowego Funduszu Kombatantów, z ustaloną dotacją z budżetu państwa w wysokości 112.000 tys. zł, ujętą w części 42 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych,

[149] Ustawa o finansach publicznych stanowi, że funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań.

8) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
9) Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz - jako odrębny plan finansowy - terenowych funduszy ochrony gruntów rolnych,
10) Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz - jako odrębny plan finansowy - wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym,
11) Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
12) Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
13) Funduszu Promocji Twórczości.

Ustawa budżetowa na rok 1998, podobnie jak ustawy budżetowe z lat poprzednich, przewidywała ponadto wydatki z budżetu państwa na rzecz różnych funduszy celowych, zarówno funduszy pozostających w dyspozycji organów państwowych jak i funduszy wyodrębnionych w poszczególnych podmiotach, funduszy lokalnych oraz innych pozabudżetowych funduszy, których środki mają określone przeznaczenie, zbieżne z zadaniami państwowymi.

W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na 1998 r., zatytułowanym „Wydatki budżetu państwa na rok 1998", występowały również:
1) dotacja dla Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, ujęta w części 01 - Kancelaria Prezydenta RP, w wysokości 33.000 tys. zł,
2) dotacja dla Funduszu Kościelnego, ujęta w części 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w wysokości 28.579 tys. zł na zadania Funduszu, wynikające z ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i tworzenia Funduszu Kościelnego[150]. Środki dotacji przeznaczone zostały na świadczenia na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubezpieczenia społecznego duchownych, a także wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej i oświatowo-wychowawczej oraz remonty i konserwację zabytkowych obiektów sakralnych,

[150] Dz.U. Nr 9, poz. 87 ze zm.

3) dofinansowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ujęte w części 18 - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w wysokości 270.000 tys. zł. Podstawowym zadaniem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego jest finansowanie czynszowego budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury towarzyszącej temu budownictwu. W związku z powodzią, która miała miejsce w lipcu 1997 r., ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw[151] postanowiono, że środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego mogą być przeznaczane na pomoc w finansowaniu remontów, a także odbudowy lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych oraz obiektów towarzyszącej infrastruktury komunalnej, uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku powodzi,
4) dotacja dla Funduszu Hipotecznego, ujęta w części 18 - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w wysokości 22.300 tys. zł,
5) dotacja dla Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego, ujęta w poz. 27 części 83 - Rezerwy celowe, w wysokości 31.540 tys. zł

Realizację dochodów państwowych funduszy celowych, których plany finansowe były objęte ustawą budżetową na 1998 r. (zał. nr 5) prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	6:3 %	6:4 %	6:5 %	6:7 %
			wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem z tego:	85.088.964	94.237.460	95.507.102	96.374.495	95.129.462	113,3	102,3	100,9	101,3
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	63.698.755	71.677.676	74.624.695	74.541.835	71.215.208	117,0	104,0	99,9	104,7
2	Fundusz Alimentacyjny	956.477	1.192.703	1.244.375	1.219.193	1.069.341	127,5	102,2	98,0	114,0
3	Fundusz Emerytalno-Rentowy	10.069.348*	11.350.610	11.350.610	11.352.737	11.257.531	112,7	100,0	100,0	100,8
4	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	22.851	21.770	23.756	23.792	25.547	104,1	109,3	100,2	93,1
5	Fundusz Administracyjny	333.489	363.566	367.531	371.539	372.841	111,4	102,2	101,1	99,7
6	Fundusz Pracy	7.010.543	6.772.200	5.037.200	5.119.481	7.837.787	73,0	75,6	101,6	65,3
7	Państwowy Fundusz Kombatantów	116.729	112.600	112.600	114.986	130.503	98,5	102,1	102,1	88,1

[151] Dz.U. Nr 80, poz. 507.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
8	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1.080.562	1.056.000	1.056.000	1 215 683	1 208 068	112,5	115,1	115,1	100,6
9	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	18.600	23.600	23.600	40.552	20.795	218,0	171,8	171,8	195,0
10	Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych	79.522	70.500	70.500	119.599	88.906	150,4	169,6	169,6	134,5
11	Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	12.698	12.808	12.808	13.312	14.196	104,8	103,9	103,9	93,8
12	Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	74.636	67.320	67.320	89.390	83.443	119,8	132,8	132,8	107,1
13	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1.379.201	1.305.000	1.305.000	1.881.719	1.541.947	136,4	144,2	144,2	122,0
14	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	234.736	210.407	210.407	269.857	262.435	115,0	128,3	128,3	102,8
15	Fundusz Promocji Twórczości	817	700	700	820	913	100,4	117,1	117,1	89,8

* w 1997 r. wykonanie dochodów FER było prezentowane według wpływów
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. dochody państwowych funduszy celowych, których plany finansowe zawierał załącznik nr 5 do ustawy budżetowej na 1998 r. wyniosły 96.374.495 tys. zł i w stosunku do ustawy były wyższe o 2,3%, a w stosunku do planu po zmianach - wyższe o 0,9%.

W porównaniu do 1997 r. dochody te były w ujęciu nominalnym wyższe o 13,3%, a realnie wzrosły o 1,3%. W 1998 r. państwowe fundusze celowe, których plany finansowe były objęte ustawą budżetową na 1998 r. przejęły poprzez dochody 17,5% PKB (w 1997 r. - 18,1%).

Realizację wydatków państwowych funduszy celowych, których plany finansowe objęte były ustawą budżetową na 1998 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	6:3 %	6:4 %	6:5 %	6:7 %
			wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem	83.392.585	92.636.460	92.592.935	92.467.176	93.232.910	110,9	99,8	99,9	99,2
	z tego:									
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	63.834.951	71.315.258	72.974.227	72.778.608	71.367.475	114,0	102,1	99,7	102,0
2	Fundusz Alimentacyjny	559.823	688.166	708.995	708.465	625.882	126,6	102,9	99,9	113,2
3	Fundusz Emerytalno-Rentowy	10.055.501	11.304.380	11.304.380	11.310.578	11.242.050	112,5	100,1	100,1	100,6
4	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	23.957	21.840	24.249	24.278	26.784	101,3	111,2	100,1	90,6
5	Fundusz Administracyjny	350.784	365.069	374 487	376.449	392.177	107,3	103,1	100,5	96,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
6	Fundusz Pracy	6.584.873	6.772.200	5.037.200	4.816.288	7.361.888	73,1	71,1	95,6	65,4
7	Państwowy Fundusz Kombatantów	89.254	127.827	127.827	119.514	99.786	133,9	93,5	93,5	119,8
8	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	392.583	494.210	494.210	458.395	438.908	116,8	92,8	92,8	104,4
9	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	18.582	23.580	23.580	38.701	20.775	208,3	164,1	164,1	186,3
10	Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych	78.752	75.000	75.000	128.597	88.045	163,3	171,5	171,5	146,1
11	Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geode-zyjnym i Kartograficznym	14.005	15.500	15.500	16.758	15.658	119,7	108,1	108,1	107,0
12	Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geode-zyjnym i Kartograficznym	60.296	69.879	69.879	108.406	67.411	179,8	155,1	155,1	160,8
13	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnym	1.316.516*	1.341.000	1.341.000	1.564.452	1.471.865	118,8	116,7	116,7	106,3
14	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	12.174	21.701	21.701	17.030	13.611	139,9	78,5	78,5	125,1
15	Fundusz Promocji Twórczości	534	850	700	657	597	123,0	77,3	93,9	110,0

* wydatki PEFRON w 1997 r. uległy zmianie po weryfikacji rocznego bilansu w związku z nieterminowymi spłatami pożyczek przez zakłady pracy chronionej

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki omawianych funduszy osiągnęły w 1998 r. kwotę 92.467.176 tys. zł i w porównaniu do 1997 r. były w ujęciu nominalnym wyższe o 10,9%, a realnie zmniejszyły się o 0,8%. Relacja wydatków do PKB wyniosła 16,8% (w 1997 r. - 17,8%).

W stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r., zrealizowane w 1998 r. wydatki funduszy były o 0,2 % niższe, a w stosunku do planu po zmianach - o 0,1 % niższe.

Stan środków obrotowych funduszy celowych, których plany finansowe były objęte ustawą budżetową, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie w 1997 r.	1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	% 6:3	% 6:4	% 6:5	% 6:7
			wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	a) razem stan funduszy na początek roku	12.005.648	12.507.684	12.943.433	13.702.031	13.422.314	114,1	109,5	105,9	102,1
	b) razem stan funduszy na koniec roku	13.702.026	14.108.684	15.857.600	17.609.350	15.318.865	128,5	124,8	111,0	115,0
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych									
	a)	6.525.173	5.937.802	6.388.977	6.388.977	7.295.143	97,9	107,6	100,0	87,6
	b)	6.388.977	6.300.220	8.039.445	8.152.204	7.142.876	127,6	129,4	101,4	114,1
2	Fundusz Alimentacyjny									
	a)	1.110.814	1.529.491	1.507.468	1.507.468	1.241.890	135,7	98,6	100,0	121,4
	b)	1.507.468	2.034.028	2.042.848	2.018.196	1.685.349	133,9	99,2	98,8	119,7
3	Fundusz Emerytalno-Rentowy									
	a)	365.518	352.598	352.598	379.365	408.649	103,8	107,6	107,6	92,8
	b)	379.365	398.828	398.828	421.524	424.130	111,1	105,7	105,7	99,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji									
4	a)	1.604	155	498	498	1 793	31,0	321,3	100,0	27,8
	b)	498	85	5	12	557	2,4	14,1	240,0	2,2
	Fundusz Administracyjny									
5	a)	35.579	12.408	18.284	18.284	39.777	51,4	147,4	100,0	46,0
	b)	18.284	10.905	11.328	13.374	20.442	73,1	122,6	118,1	65,4
	Fundusz Pracy									
6	a)	310.069	371.765	371.765	735.739	346.657	237,3	197,9	197,9	212,2
	b)	735.739	371.765	371.765	1.038.932	822.556	141,2	279,5	279,5	126,3
	Państwowy Fundusz Kombatantów									
7	a)	6.666	19.766	19.766	34.141	7 453	512,2	172,7	172,7	458,1
	b)	34.141	4.539	4.539	29.613	38.170	86,7	652,4	652,4	77,6
	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej									
8	a)	2.285.382	2.835.782	2.835.782	2.973.361	2.555.057	130,1	104,9	104,9	116,4
	b)	2.973.361	3.397.572	3.397.572	3.730.649	3.324.218	125,5	109,8	109,8	112,2
	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych									
9	a)	5.086	4.905	4.905	5.104	5.686	100,4	104,1	104,1	89,8
	b)	5.104	4.925	4.925	6.955	5.706	136,3	141,2	141,2	121,9
	Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych									
10	a)	41.788	35.245	35.245	42.560	46.719	101,8	120,8	120,8	91,1
	b)	42.558	30.745	30.745	33.562	47.579	78,9	109,2	109,2	70,5
	Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym									
11	a)	7.849	4.172	4.172	6.542	8.775	83,3	156,8	156,8	74,6
	b)	6.542	1.480	1.480	3.095	7.314	47,3	209,1	209,1	42,3
	Wojewódzkie Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym									
12	a)	24.707	8.859	8.859	39.049	27.622	158,0	440,8	440,8	141,4
	b)	39.047	6.300	6.300	20.033	43.655	51,3	318,0	318,0	45,9
	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnym									
13	a)	686.952	612.953	612.953	749.637	768.012	109,1	122,3	122,3	97,6
	b)	749.637*	576.953	576.953	1.066.904	838.094	142,3	184,9	184,9	127,3
	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych									
14	a)	598.042	781.459	781.459	820.604	668.611	137,2	105,0	105,0	122,7
	b)	820.604	970.165	970.165	1.073.432	917.435	130,8	110,6	110,6	117,0
	Fundusz Promocji Twórczości									
15	a)	419	324	702	702	468	167,5	216,7	100,0	149,9
	b)	702	174	702	865	785	123,2	497,1	123,2	110,2

* stan PEFRON na koniec 1997 r. uległ zmianom po weryfikacji rocznego bilansu w związku z nieterminowymi spłatami pożyczek przez zakłady pracy chronionej

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższy przyrost środków obrotowych na koniec 1998 r. w porównaniu z 1997 r. odnotowano w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (o 42,3 %) oraz Funduszu Pracy (o 41,2 %). Obniżenie się stanu środków obrotowych nastąpiło w Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (o 97,6 %), Centralnym Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (o 52,7 %), Wojewódzkich Funduszach Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (o 48,7 %), Funduszu Administracyjnym (o 26,9 %), Terenowych Funduszach Ochrony Gruntów Rolnych (o 21,1 %) oraz Państwowym Funduszu Kombatantów (o 13,3 %).

Zgodnie z załącznikiem nr 5 do ustawy budżetowej na 1998 r., dotacje z budżetu państwa zaplanowane zostały dla 6 państwowych funduszy celowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Alimentacyjnego, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Kombatantów.

Realizację dotacji do tych funduszy prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie dotacji w 1997 r.	Dotacje w 1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	6:3 %	6:4 %	6:5 %	6:7 %
			wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem z tego:	20.419.566	20.822.578	21.117.578	21.014.490	22.829.075	102,9	100,9	99,5	92,1
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	7.000.000	6.792.760	8.792.760	8.792.760	7.826.000	125,6	129,4	100,0	112,4
2	Fundusz Alimentacyjny	440.000	528.000	558.000	558.000	491.920	126,8	105,7	100,0	113,4
3	Fundusz Emerytalno-Rentowy	9.444.130	10.652.320	10.652.320	10.652.320	10.558.537	112,8	100,0	100,0	100,9
4	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	18.786	18.410	18.410	18.410	21.003	98,0	100,0	100,0	87,7
5	Fundusz Pracy	3.401.650	2.719.088	984.088	881.000	3.803.045	25,9	32,4	89,5	23,2
6	Państwowy Fundusz Kombatantów	115.000	112.000	112.000	112.000	128.570	97,4	100,0	100,0	87,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. dotacje z budżetu państwa dla wymienionych 6 funduszy wyniosły 21.014.490 tys. zł i były wyższe niż założono w ustawie budżetowej o 191.912 tys. zł, tj. o 0,9 %. W porównaniu do 1997 r. były one w ujęciu nominalnym wyższe o 2,9 %, a realnie niższe o 7,9 %.

Stopień sfinansowania wydatków poszczególnych funduszy dotacją budżetową wynosił:

- Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - 12,1 % (w 1997 r. - 11,0 %),
- Funduszu Alimentacyjnego - 78,8 % (w 1997 r. - 78,6 %),
- Funduszu Emerytalno-Rentowego - 94,2 % (w 1997 r. - 93,9 %),
- Funduszu Prewencji i Rehabilitacji - 75,8 % (w 1997 r. - 78,4 %),
- Funduszu Pracy - 18,3 % (w 1997 r. - 51,7 %),
- Państwowego Funduszu Kombatantów - 93,7 % (w 1997 r. - 100 %).

Realizację dotacji budżetowych oraz dofinansowania do funduszy celowych, których plany finansowe nie były ujęte w zał. nr 5 ustawy budżetowej na 1998 r., prezentują dane zawarte w poniższej tabeli (kwoty dofinansowania i dotacji dla tych funduszy ujęte były w załączniku nr 2 do ustawy):

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie dotacji i dofinansowania w 1997 r.	Dotacje i dofinansowanie w 1998 r.			Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	% 6:3	% 6:4	% 6:5	% 6:7
			wg ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ogółem z tego:	290.612	385.419	434.131	434.131	324.904	149,4	112,6	100,0	133,6
1	Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa	30.000	33.000	33.000	33.000	33.540	110,0	100,0	100,0	98,4
2	Fundusz Kościelny	25.400	28.579	28.579	28.579	28.397	112,5	100,0	100,0	100,6
3	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	220.000	270.000	332.264	332.264	245.960	151,0	123,1	100,0	135,1
4	Fundusz Hipoteczny	15.212	22.300	8.748	8.748	17.007	57,5	39,2	100,0	51,4
5	Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich	X	31.540	31.540	31.540	X	X	100,0	100,0	X

Źródło: Wyniki kontroli poszczególnych dysponentów głównych

Dotacje i dofinansowanie z budżetu do powyższych 5 funduszy wyniosły w 1998 r. 434.131 tys. zł i były o 12,6% wyższe niż określono w ustawie budżetowej. W porównaniu do 1997 r. dotacje te były w ujęciu nominalnym wyższe o 49,4%, a realnie wyższe o 33,6%.

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%).

Uwagę zwraca fakt, że w dalszym ciągu niektóre organy nadzorujące działalność funduszy celowych o charakterze państwowym nie wykonały upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe, odnośnie wydania przepisów wykonawczych w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszy, w zakresie nie uregulowanym ustawą tworzącą

fundusz[152]. Brak jest określenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Alimentacyjnego, Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Kombatantów i Funduszu Promocji Twórczości. W 1996 r. rozporządzenie w tej sprawie wydał jedynie Minister Pracy i Polityki Socjalnej dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w 1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dla Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, a w 1998 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami poszczególnych funduszy. Dotyczyło to zwłaszcza niepełnej ewidencji osób i podmiotów zobowiązanych do świadczeń na rzecz funduszy, a ponadto nienależytego egzekwowania zaległości we wpłatach.

Pomimo prowadzonych w 1998 r. intensywnych prac rozliczeniowych Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nadal nie dysponuje pełną informacją o stanie zadłużenia podmiotów zobowiązanych do świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu. Według stanu na 31 grudnia 1998 r. w komputerowej bazie danych PFRON zarejestrowane były 37.443 podmioty, z czego nie rozliczono 6.900, tj. 18,4% ogólnej liczby zarejestrowanych.

O niewłaściwej windykacji należności, w tym zwłaszcza nienależytym wykorzystywaniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, świadczą również zaległości we wpłatach składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, które na koniec 1998 r. wyniosły 8.322.600 tys. zł i wzrosły w stosunku do 1997 r. o 42,0%. Zadłużenie rolników z tytułu nie uregulowanych składek na rzecz Funduszu Emerytalno-Rentowego na koniec 1998 r. wyniosło 232.518 tys. zł

[152] Art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, podobnie jak Prawo budżetowe, nakłada obowiązki w zakresie wydawania aktów wykonawczych, na ministrów nadzorujących państwowe fundusze celowe.

i stanowiło 35,9% kwoty zrealizowanych dochodów z tytułu składek od ubezpieczonych rolników.

Mało skuteczna była również windykacja należności Funduszu Alimentacyjnego od zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych. Na koniec 1998 r. zaległości z tego tytułu wyniosły 2.008.105 tys. zł i były o 209,8% wyższe od wypłaconych w ciągu roku świadczeń alimentacyjnych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację planów finansowych państwowych funduszy celowych. Szczegółowe wyniki kontroli zaprezentowane zostały w odrębnych informacjach przedkładanych Sejmowi RP.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)

Nie uregulowane przez płatników składki na ubezpieczenie społeczne według stanu w dniu 31 grudnia 1998 r. wynosiły 8.322.600 tys. zł, z tego z sektora publicznego 6.110.800 tys. zł, a z sektora prywatnego 2.211.800 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 1997 r. zadłużenie z tytułu składek wzrosło o 2.463.500 tys. zł, tj. o 42,0%. Wzrost ten dotyczył przede wszystkim: zadłużenia kopalń (z 2.070.800 tys. zł w 1997 r. do 3.414.800 tys. zł w 1998 r., tj. o 64,9%), jednostek oświaty podległych MEN (z 14.000 tys. zł w 1997 r. do 41.600 tys. zł w 1998 r., tj. o 197,1%), jednostek ochrony zdrowia podległych wojewodom (z 25.000 tys. zł w 1997 r. do 39.400 tys. zł w 1998 r., tj. o 57,6%).

Wydatki z FUS na zasiłki chorobowe w 1998 r. wyniosły 4.228.112 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 1997 r. o 1.182.573 tys. zł, tj. o 38,8%. Liczba dni absencji chorobowej wyniosła w 1998 r. ogółem 252.615,1 tys. dni i była wyższa niż w 1997 r. o 22.358,7 tys. dni, tj. o 9,7%. W 1998 r. absencja chorobowa finansowana z funduszu zakładów pracy wynosiła 83.566,5 tys. dni, o 956,1 tys. dni (tj. o 1,2%) więcej niż w 1997 r. Wzrosła również liczba dni absencji chorobowej finansowanej ze

środków FUS. Wynosiła ona 169.027,4 tys. dni, tj. więcej o 21.421,6 tys. dni (o 14,5%) niż w 1997 r.

Fundusz Alimentacyjny (ZUS)

Stan należności Funduszu Alimentacyjnego, głównie należności od osób zobowiązanych do alimentacji, na koniec 1997 r. wynosił 1.469.779 tys. zł i obejmował 316.952 osób. W ciągu 1998 roku stan tych należności wzrósł o 36,6% i na koniec 1998 r. wynosił 2.008.105 tys. zł i obejmował 345.029 osób, tj. o 8,9% więcej niż przed rokiem.

Wpływy z egzekucji od osób zobowiązanych do alimentacji w 1998 r. wyniosły 117.547 tys. zł, co stanowiło 17,9% przypisu należności od osób zobowiązanych (655.876 tys. zł) i 18,1% kwoty wypłaconych świadczeń (648.125 tys. zł). W stosunku do roku 1997 wskaźnik pokrycia wydatków wpływami od osób zobowiązanych do alimentacji zmalał o 1,7 punktu procentowego, tj. z 19,8% w roku ubiegłym do 18,1% w 1998 r.

W 1998 roku odnotowano wzrost aż o 27,4% należności z tytułu bezpodstawnie pobranych świadczeń. Łączna kwota tych należności wynosiła 4.806,9 tys. zł.

Fundusz Emerytalno-Rentowy (KRUS)

Stwierdzono, podobnie jak w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za 1997 rok, że KRUS sfinansowała część wypłat zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych ze środków funduszu emerytalno-rentowego zamiast z dotacji budżetu państwa. Zobowiązania z tego tytułu wobec funduszu emerytalno-rentowego, wg stanu na dzień 31 grudnia 1998 r., wyniosły 1.277 tys. zł i były wyższe niż na koniec 1997 roku o 674 tys. zł (o 111,8%). Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych[153], zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne są finansowane z budżetu państwa. Powyższe działanie stanowiło

[153] Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

naruszenie dyscypliny budżetowej w rozumieniu art. 57, ust. 1, pkt 6 ustawy Prawo budżetowe, jak również naruszenie dyscypliny budżetowej w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

Pomimo poprawy wskaźników efektywności egzekucji i ściągalności składek, należności funduszu emerytalno-rentowego z tytułu nie opłaconych składek wyniosły na koniec 1998 r. 232.518 tys. zł (45,7% ogólnej kwoty należności), co oznaczało wzrost w stosunku do początku roku o 33.232 tys. zł (o 16,7%).

Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (KRUS)

W 1998 r. nie przestrzegano następujących postanowień umowy ze Szpitalem Specjalistycznym im. Józefa Dietla w Krakowie: przyjmowania na rehabilitację osób skierowanych przez jednostki organizacyjne Kasy (Kasa zrefundowała koszty hospitalizacji rolników nie posiadających skierowań do Szpitala) sporządzania szczegółowej kalkulacji kosztów usług świadczonych przez Szpital na rzecz Kasy, uzgadniania rocznego planu rzeczowo-finansowego usług, przestrzegania kwartalnych rozliczeń za usługi. Łączna odpłatność za usługi wykonane przez Szpital w 1998 r., na rzecz pacjentów uprawnionych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, wyniosła 109 tys. zł, z tego 94 tys. zł przypadało na koszty hospitalizacji pacjentów nie posiadających skierowania z jednostek organizacyjnych Kasy na leczenie w Szpitalu Specjalistycznym im. J. Dietla w Krakowie.

Fundusz Pracy

Uchybienia dotyczyły głównie organizowania i finansowania szkoleń bezrobotnych i polegały na nieegzekwowaniu od instytucji szkolących oraz uczestników szkoleń warunków umów i nieprawidłowym rozliczaniu kosztów szkoleń. Stwierdzone w 6 (na 34 skontrolowane) rejonowych urzędach pracy nieprawidłowości w finansowaniu szkoleń spowodowały uszczuplenie Funduszu Pracy na kwotę 7,9 tys. zł.

Prognoza liczby bezrobotnych uprawnionych w 1998 r. do zasiłku okazała się nietrafna. Planowano 885 tys. uprawnionych do zasiłku, a faktycznie niespełna 520 tys. bezrobotnych pobierało w 1998 r. zasiłek dla bezrobotnych. Zważywszy, iż w 1997 r. było 976 tys. bezrobotnych uprawnionych do zasiłków Najwyższa Izba Kontroli wyraża opinię, że w fazie planowania należy szczegółowo analizować strukturę bezrobotnych dla podniesienia trafności prognoz.

Konsekwencją znacznie niższej niż planowano liczby bezrobotnych uprawnionych do zasiłku było niższe zapotrzebowanie na środki finansowe, w tym dotacje z budżetu państwa. Skutkiem było zmniejszenie dotacji do Funduszu Pracy o 1.735.000 tys. zł. Środki przeniesione zostały do rezerw celowych i przeznaczone następnie na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa (1.580.000 tys. zł) oraz do budżetów wojewodów (150.000 tys. zł) na dotacje dla gmin (pomoc społeczna).

Państwowy Fundusz Kombatantów i Osób Represjonowanych

Stwierdzone uchybienie polegało na przekazaniu dotacji na budowę „Domu Kombatanta" w L. pomimo, że inwestor nie był przygotowany do realizacji zadania (nie wyłoniono wykonawcy robót). Stwierdzone uchybienie dotyczyło 500 tys. zł, tj. 0,42% wydatków PFK ogółem, a 3,96% w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych PFK ogółem. Z braku możliwości wykorzystania inwestor zwrócił całą kwotę na rachunek Funduszu.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewykorzystania posiadanych środków na cele ekologiczne. Uchwalony plan finansowy był realizowany bez ustalenia listy przedsięwzięć priorytetowych i wykonany został w 76% w zakresie dotacji i pożyczek.

Spowodowano trzykrotny wzrost poziomu środków pieniężnych na lokatach i rachunkach oraz w papierach wartościowych z kwoty 192.775 tys. zł na początku 1998 r. do 585.434 tys. zł na koniec 1998 r.

Doprowadzono do zwiększenia stanu zaległych zobowiązań wypłat z tytułu zawartych umów pożyczek i dotacji z kwoty 41,6 mln zł w 1997 r. do 180,5 mln zł w 1998 r.

Nie zakończono prac nad projektem „Strategii NFOŚiGW" umożliwiającej stworzenie optymalnych warunków uczestnictwa w realizacji zadań wynikających z polityki ekologicznej Państwa, co ma istotny wpływ w gospodarowaniu środkami. Mimo to przystąpiono do reorganizacji struktury wewnętrznej i zaplanowano zwiększenie przeciętnego zatrudnienia z 205 osób na koniec 1998 r. na 285 osób w 1999 r. Nie rozwinięto współpracy z bankami m.in. dla zwiększenia dostępności do środków na realizację zadań ekologicznych.

Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

Stwierdzone nieprawidłowości wynikały z niewłaściwego sprawowania nadzoru przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i dotyczyły głównie: braku regulaminu funkcjonowania Funduszu, wadliwego planowania dochodów i wydatków, dokonania umorzeń należności Funduszu z naruszeniem uregulowań prawnych w tym zakresie oraz nieterminowego sporządzenia sprawozdania Rb-30.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę 21 spośród 49 terenowych Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych. W 1998 r. dochody 49 terenowych funduszy wyniosły 119.599 tys. zł, natomiast wydatki - 128.597 tys. zł. Struktura zrealizowanych w 1998 r. wydatków z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych była następująca:

- wydatki związane z budową i modernizacją dróg dojazdowych do gruntów rolnych stanowiły 77,0% ogółu wydatków (w 1997 r. - 80,7%),

- wydatki związane z budową i renowacją zbiorników wodnych służących małej retencji stanowiły 5,8% ogółu (w 1997 r. - 3,8%),
- wydatki związane z rekultywacją gruntów, które utraciły lub zmniejszyły wartość użytkową wskutek działalności nie ustalonych osób stanowiły 5,6% ogółu (w 1997 r. - 3,1%),
- wydatki związane z użyźnianiem gleb o niskiej wartości produkcyjnej, usuwaniem kamieni i odkrzaczaniem stanowiły 4,0% ogółu (w 1997 r. - 4,2%),
- wydatki związane z zakupem sprzętu pomiarowego i informatycznego stanowiły 3,6% ogółu (w 1997 r. - 3,4%),
- inne wydatki stanowiły 2,5% ogółu (w 1997 r. - 3,0%).

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gospodarowania środkami terenowych Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych dotyczyły m.in.:

- nie uwzględnienia w planach finansowych funduszy wszystkich tytułów dochodów i wydatków,
- nieterminowego przekazywania środków przez terenowe Fundusze na konto Funduszu centralnego,
- nielegalnego umorzenia przez wojewodów należności terenowych Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych na kwotę 1.161 tys. zł,
- braku regulaminu funkcjonowania Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych (wszedł on w życie dopiero w dniu 1 grudnia 1998 r.).

Centralny Fundusz Gospodarowania Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

Kontrola wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości: brak było w zakładowym planie kont GUGiK zasad tworzenia szczegółowych kont analitycznych do kont syntetycznych działalności pozabudżetowych, tj. CFGZGiK; instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych sporządzona przez główną

księgową GUGiK nie wymieniała dokumentów CFGZGiK, osób odpowiedzialnych za ich zatwierdzanie i kontrolę.

W opracowanym 12 lutego 1999 r. sprawozdaniu Rb-30 za 1998 r. umieszczono nierzetelne dane o dochodach w § 43 (2.150.512 zł). W wyniku kontroli NIK sprawozdanie skorygowano.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

W 1998 r. wydatkowano, z tytułu subwencji z nadwyżki podatku od towarów i usług dla z.p.ch., 382.509 tys. zł, przekraczając o 91,3% wydatki, przewidziane na ten cel w planie finansowym, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na 1998 r. W porównaniu z wydatkami z tytułu subwencji w 1997 r. oznacza to wzrost, w ujęciu nominalnym o 55,9%.

Z tej formy pomocy finansowej skorzystały 1.223 z.p.ch. (zakłady pracy chronionej), tj. 40,5% wszystkich zakładów posiadających ten status. W porównaniu z 1997 r. liczba zakładów otrzymujących subwencje wzrosła o 106,9%.

Naruszając obowiązujące przepisy prawa[154] Zarząd PFRON uchwalił i wprowadził w 1998 r. zasady[155] przyznawania z.p.ch. subwencji z nadwyżek podatku od towarów i usług, skutkiem czego było rozszerzenie ustawowo określonych przywilejów dla pracodawców prowadzących tego rodzaju zakłady.

Przeznaczenie środków z nadwyżki podatku od towarów i usług, określone w zasadach wprowadzonych przez Zarząd PFRON, naruszało również zasady gospodarki finansowej PFRON[156], zgodnie z którymi przychody Funduszu, pochodzące z nadwyżki podatku od towarów i usług, powinny być przekazywane

[154] Por. art. 32 i 47 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych" oraz § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 listopada 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej PFRON (Dz.U. Nr 145, poz. 676), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej PFRON".

[155] Uchwałą nr 30/98 Zarządu PFRON z dnia 23 stycznia 1998 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przekazywania przez z.p.ch. nadwyżki podatku od towarów i usług oraz udzielania subwencji przez PFRON z tej nadwyżki.

[156] Określone w § 3 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej PFRON.

wyłącznie dla z.p.ch. - na cele wskazane w ustawie, a nie tym samym zakładom, które dokonały ich wpłaty. Zasady te wprowadziły ponadto nowe tytuły finansowania przedsięwzięć z.p.ch., które nie zostały wyszczególnione w ustawie[157].

Rozdysponowanie w 1998 r. przychodów Funduszu, pochodzących z nadwyżek podatku od towarów i usług w wysokości 382.509 tys. zł, polegające na zwrocie środków tym samym pracodawcom, którzy dokonali ich odprowadzenia na Fundusz, oceniono jako działanie niecelowe i niegospodarne. Zaznaczyć należy, że kwota subwencji stanowiła w 1998 r. 24,5% ogólnej kwoty wydatków PFRON.

Mimo kontynuowania w 1998 r. prac rozliczeniowych, Fundusz, po 8 latach od chwili jego powołania, nadal nie dysponuje pełną informacją o stanie zadłużenia wszystkich podmiotów z tytułu ustawowych wpłat. Główną przyczyną są zaległości w ewidencji należności powstałe w latach poprzednich.

W dalszym ciągu pozostaje nierozliczony, za lata ubiegłe, znaczny odsetek zakładów pracy. Dotyczy to 6,9 tys. podmiotów, stanowiących 18% ogólnej liczby płatników, zarejestrowanych w bazie danych PFRON. Przyczyną tego stanu jest m.in. niedysponowanie funkcjonalnym systemem informatycznym umożliwiającym sprawne przeprowadzenie uzgodnień sald kont analitycznych z syntetycznymi, z uwzględnieniem decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty lub odroczeniu wpłat.

Prowadzona ewidencja księgowa nie spełniała wymogów przepisów o rachunkowości[158]. Uniemożliwiała ona sprawne przeprowadzenie uzgodnień sald kont analitycznych z syntetycznymi, a tym samym uzyskanie pełnej informacji finansowo-księgowej o stanie zadłużenia poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem skutków finansowych podjętych decyzji o umorzeniu, zaniechaniu

[157] Por. art. 32 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Według tych zasad, środki przeznacza się na dofinansowanie sprzedaży produkcji i usług sezonowych, zrekompensowanie niższej wydajności pracy związanej z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz dofinansowanie zapewniające płynność finansową.

[158] Art. 28 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz § 9 pkt 1 zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych, ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz.U. Min. Fin. Nr 14, poz. 60).

ustalania i poboru wpłat na Fundusz. Według stanu na koniec grudnia 1998 r. (według I wersji sprawozdania finansowego) niezgodności w księgach rachunkowych, dotyczące należności, wyniosły 202.296,3 tys. zł.

Zarząd Funduszu nie ustalił szczegółowych zasad postępowania w sprawach o umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności PFRON. O potrzebie ustalenia tych zasad świadczy wysokość umorzeń zadłużenia wobec PFRON, z tytułu należnych wpłat od zakładów pracy. W 1998 r. zlikwidowano część zadłużenia wobec PFRON, z tytułu należnych wpłat od zakładów pracy (75.067 tys. zł), przez umorzenie ich decyzjami Prezesa Zarządu PFRON. W porównaniu z założeniami planu na 1998 r., kwota umorzeń była wyższa prawie 5-krotnie (o 477,4%), natomiast w porównaniu z 1997 r. - o 82%. W relacji do dochodów osiągniętych w 1998 r., kwota umorzeń kształtowała się na poziomie 14,1%.

Decyzje o umorzeniu 13.662 tys. zł (18,2% umorzonej kwoty) wynikały z obowiązujących ustaw. Pozostałe decyzje Prezesa Zarządu PFRON[159], dotyczące umorzenia zadłużenia w wysokości 61.405 tys. zł, miały charakter uznaniowy.

W 1998 r. Zarząd PFRON podjął 31 decyzji o udzieleniu pożyczek dla z.p.ch. - w wysokości 27.826 tys. zł oraz 77 decyzji o częściowym umorzeniu pożyczek dla tych zakładów w kwocie głównej 10.202,8 tys. zł. Wysokość umorzeń była o 62,8% wyższa, w relacji do kwoty umorzeń dokonanych w 1997 r.

Jako niecelowe, prowadzące do niegospodarności, uznano decyzje o umorzeniu części kwot pożyczek - na łączną kwotę 1.406,5 tys. zł nierzetelnym pożyczkobiorcom, niewywiązującym się z umownych zobowiązań, jak również w sytuacji, która nie wskazywała na konieczność podjęcia tego rodzaju decyzji wobec pożyczkobiorców.

[159] Podjęte na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz art. 22 § 2, art. 48 § 1 pkt 1 i 2, art. 67 § 1 i 2 i art. 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

Np. podjęto decyzję o umorzeniu pożyczki w wysokości 200 tys. zł, udzielonej właścicielowi zakładu w Słupsku, mimo negatywnej opinii Oddziału Funduszu, Komisji ds. Pożyczek, posiadania informacji o niezgodnym z przepisami wykorzystaniu przez właściciela środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku decyzji o umorzeniu części pożyczki w kwocie 162,5 tys. zł właścicielowi firmy z Gliwic. Stwierdzono także podjęcie decyzji o umorzeniu części pożyczki w kwocie 450 tys. zł właścicielowi firmy z Łodzi, w sytuacji uzyskania korzystnych zmian w umowie pożyczki, tj. zawieszenia spłaty kapitału.

Nierzetelnym i niegospodarnym było nierozliczenie dofinansowań i dotacji udzielonych ze środków Funduszu w latach poprzednich (od 1992 r.). Z 3.865 indywidualnych spraw, do końca 1998 r. rozliczono zaledwie ok. 50% ogólnej ich liczby.

Jako niecelowe i niegospodarne, w sytuacji przewidywanego przeniesienia, w związku z reformą ustrojową państwa[160], części kompetencji Biura Funduszu do struktur terenowych - uznano zwiększenie w 1998 r., w porównaniu z 1997 r., przeciętnego zatrudnienia w Biurze PFRON o 72 osoby.

W podobny sposób oceniono rozwiązanie w 1998 r. umów o pracę ze 185 pracownikami i nawiązanie nowego stosunku pracy z 268 osobami, w wyniku czego Fundusz poniósł koszty z tytułu wypłaconych odpraw pieniężnych w łącznej wysokości 275 tys. zł.

W 1998 r. wydatki osobowe Funduszu zwiększyły się ponadto, w związku z koniecznością wypłacenia odszkodowań pracownikom, z powodu korzystnych dla zwolnionych osób wyroków sądowych - o ponad 93,7 tys. zł, w rezultacie rozwiązania, z naruszeniem przepisów prawa, umów z 58 pracownikami z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

[160] Por. przepisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.), zwanej dalej „ustawą kompetencyjną", w zakresie dotyczącym PFRON.

Z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych[161] realizowane były zakupy inwestycyjne i roboty budowlane. Nieprzestrzeganie przepisów ustawy stwierdzono we wszystkich czterech zbadanych zamówieniach publicznych, na łączną kwotę 1.590,5 tys. zł.

Przy udzielaniu zamówienia publicznego na prace remontowo-adaptacyjne w lokalu PFRON przy ul. Grójeckiej, o wartości 377,7 tys. zł, naruszono przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, przez zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, mimo iż okoliczności faktyczne nie uprawniały do jego zastosowania. Ponadto ustalona wartość szacunkowa zamówienia nie została określona na podstawie kosztorysu inwestorskiego, skutkiem czego było zaniżenie jej wartości.

W postępowaniu, dotyczącym zakupu samochodów dla Zarządu PFRON, o wartości 375,1 tys. zł, realizowanym w trybie zapytania o cenę, przedmiot zamówienia określono w sposób uniemożliwiający rzetelne porównanie ofert, a ponadto postępowanie to nie zostało unieważnione, mimo iż wpłynęła tylko jedna oferta niepodlegająca odrzuceniu.

W postępowaniu przetargowym, dotyczącym zakupu sprzętu komputerowego na potrzeby PFRON, o wartości 563,1 tys. zł, nadmiernie wydłużono czas trwania procedury przetargowej, a w przypadku innego zamówienia, dotyczącego zakupu oprogramowania, o wartości 274,6 tys. zł, nie żądano od oferentów potwierdzania treści składanych przez nich oświadczeń, do czego obligowała wartość przedmiotu zamówienia.

Skutkiem ujawnionych przez kontrolę nieprawidłowości są uszczuplenia - na łączną kwotę 385.969,0 tys. zł. Uszczuplenia te były, w porównaniu z 1997 r., wyższe o 456%. Obejmują one kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa - 384.288,0 tys. zł, nieuregulowane należności oraz inne uszczuplenia - 1.681,0 tys. zł.

[161] Por. art. 64 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 7, art. 25 ust. 4, art. 27a pkt 1, art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773), zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych".

Na mocy obowiązujących przepisów[162] z.p.ch. są zwolnione od wpłat do urzędu skarbowego należności (w zakresie działalności zakładu), z tytułu podatku od towarów i usług, stanowiącej różnicę między podatkiem należnym a naliczonym.

Z powyższego wynika, że zakłady te są zwolnione od wpłaty zobowiązania z tytułu podatku od towarów i usług, przy zachowaniu w pełni wszelkich uprawnień do: wystawiania faktur VAT, obniżania podatku należnego o podatek naliczony, zwrotów nadwyżki podatku naliczonego nad należnym oraz zwrotu różnicy podatku bezpośredniego z urzędu skarbowego.

Rozwiązania te naruszają więc - w ocenie NIK - generalną zasadę rozliczeń podatku od towarów i usług, polegającą na tym, że odbiorcy faktur VAT, wystawianych przez z.p.ch., zmniejszają podatek należny budżetowi państwa o kwoty, które nigdy do budżetu nie są wpłacane. Rozwiązanie to stworzyło szereg możliwości uzyskiwania dodatkowych, nienależnych korzyści w obrocie towarami i usługami pomiędzy z.p.ch., jak również z ich pozostałymi kontrahentami.

Przepisy obowiązującej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[163], które zwolniły płatników będących z.p.ch., z obowiązku odprowadzania do urzędów skarbowych podatku dochodowego od osób zatrudnionych w tych zakładach, nie regulują kwestii rozliczania się pracowników zatrudnionych w tych zakładach, w przypadkach, kiedy podatnicy korzystają z indywidualnych ulg i zwolnień podatkowych, a tym samym składają osobiście roczne zeznania - w urzędach skarbowych.

Uwzględniając fakt, iż podatek dochodowy od osób fizycznych - pracowników z.p.ch. nie jest odprowadzany do budżetu państwa, lecz zasila - w odpowiednich, określonych ustawą proporcjach - zakładowe fundusze rehabilitacyjne w zakładach pracy chronionej i dochody PFRON, ewentualne

[162] Por. art. 14a ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z zm.).

[163] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U. z 1993 Nr 90, poz. 416 ze zm.). O czym NIK już informowała, po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r.

należności podatników - pracowników z.p.ch., z tytułu przysługujących im ulg i zwolnień, są faktycznie wypłacane przez urzędy skarbowe, tj. z budżetu państwa.

Zgodnie z przyjętym we wspomnianej ustawie rozwiązaniem, podatek dochodowy od osób fizycznych - pracowników z.p.ch., nie będących osobami niepełnosprawnymi zasila zakładowe fundusze rehabilitacyjne i dochody PFRON, które mają służyć szeroko rozumianym potrzebom osób niepełnosprawnych, a nie dochody budżetu państwa.

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 Funduszu sprzyjały - dotychczas obowiązujące - niejasne i niespójne rozwiązania prawne[164].

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Nie zrealizowano wniosku NIK dotyczącego ustalenia kosztów obsługi Funduszu za okres od 01.03.1996 r. do 31.12.1997 r. i zrefundowania ich do budżetu państwa (kwota uszczupleń budżetowych z tego tytułu wyniosła - 4.270 tys. zł, tj. 2% wydatków Funduszu w 1998 r.).

W 8 wojewódzkich urzędach pracy (na 17 skontrolowanych) stwierdzono przypadki wadliwego załatwiania wniosków o wypłatę świadczeń. W co drugim kontrolowanym WUP, sądy wskazywały na niedostateczną wnikliwość badania okoliczności powodujących niedotrzymanie np. terminu do złożenia wniosków o przyznanie świadczeń. Do sądów zaskarżono 179 odmów, tj. 28,3% wszystkich spraw załatwionych odmownie w tych Urzędach, z czego 75% spraw rozpatrzonych przez sądy zostało rozstrzygniętych na korzyść wnioskodawców.

[164] 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.

Fundusz Promocji Twórczości

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.

VI. POWIĄZANIA FINANSÓW GMIN Z BUDŻETEM PAŃSTWA

Gospodarka finansowa gmin w 1998 r. prowadzona była na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin[165] oraz ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe.

W 1998 roku kontynuowany był sposób ustalania udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w zależności od wpływów z tego podatku od podatników zamieszkałych na terenie danej gminy. W myśl ustawy o finansowaniu gmin z dniem 1 stycznia 1998 r. podwyższony został procentowy udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych z 16% do 17%.

Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych[166] wprowadzono od 1998 r. w miejsce częściowej likwidacji podatku od środków transportowych, subwencję drogową. W art. 12 ust 2 ustawy o finansowaniu gmin określono wysokość subwencji drogowej w kwocie nie mniejszej niż 6,66% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Na kształt budżetów gmin miała również wpływ ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych[167] zwana ustawą „miejską", która przekazała 46 miastom, wymienionym w załączniku do ustawy, zadania realizowane dotychczas przez administrację rządową lub administrację samorządową w formie zadań zleconych i powierzonych. Wymienione w ustawie zadania, miasta przejęły do prowadzenia jako zadania własne. Ponadto do ich właściwości przeszły także inne, wymienione w ustawie zadania jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Realizacja zadań przejętych przez gminę jako zadania własne, na mocy ustawy „miejskiej", następowała w oparciu o środki finansowe, stanowiące procentowo określony udział w podatku dochodowym

[165] Dz. U. Nr z 1998r, Nr 30, poz. 164 j.t. ze zm.
[166] Dz. U. Nr 123, poz. 780
[167] Dz. U. Nr 141, poz. 692 ze zm.

od osób fizycznych, obliczony dla każdego z miast odrębnie. W wyniku nowelizacji ustawy od 1 stycznia 1997 roku, kwoty udziałów w kolejnych latach nie mogą być niższe niż ubiegłoroczne, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. W roku 1998 wielkość udziałów, podobnie jak w 1997 r. wynikała z odniesienia ich do planowanej w ustawie budżetowej ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, a nie do wielkości faktycznie zrealizowanych.

Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin[168] wprowadziła refundację gminom, w formie dotacji celowej, dochodów utraconych w wyniku ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym i leśnym. Na podstawie upoważnienia zawartego w znowelizowanej ustawie o finansowaniu gmin, Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie sposobu obliczania i przekazywania dotacji z budżetu państwa dla gmin z tytułu ulg i zwolnień w podatku rolnym oraz leśnym[169].

Istotny wpływ na kształt budżetów gmin miały również regulacje prawne wprowadzone w związku z usuwaniem skutków powodzi jaka wystąpiła w 1997 i w 1998 roku.

W celu umożliwienia udzielenia pomocy gminom dotkniętym powodzią w 1998 r. ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin[170] wprowadzono nowe regulacje prawne.

Na mocy tych zmian gminy, na obszarze których wystąpiła powódź w 1998 roku, mogły otrzymać dotację celową na dofinansowanie bieżących zadań własnych związanych z usuwaniem skutków powodzi. Jednocześnie wprowadzono zapis, że do wysokości dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji nie stosuje się ograniczeń, określonych w art. 21 ustawy o finansowaniu gmin.

Przepis art. 21c ustawy o finansowaniu gmin upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu gmin, na obszarze których wystąpiła powódź w 1998 roku.

---

[168] Dz. U. Nr 154, poz. 794
[169] Dz. U. Nr 85 poz. 540
[170] Dz. U. Nr 98, poz. 611

Powyższe zmiany legislacyjne znalazły swe odbicie w wielkości, a tym samym w strukturze poszczególnych składników dochodów gmin.

Wykonanie budżetów gmin

Wykonanie dochodów i wydatków budżetów gmin w 1998 roku przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli.

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%		Struktura %	
	1997 r.	1998 r.		3 : 2	3 : 4	1997 r	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem	39.496,8	46.119,4	44.157,4	116,8	104,4	100,0	100,0
Dochody własne	13.937,4	15.432,8	15.582,0	110,7	99,0	34,8	33,5
Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	9.563,5	11.395,9	10.692,0	119,2	106,6	24,5	24,7
Dotacje celowe z budżetu państwa	5.573,3	6.572,1	6.230,9	117,9	105,5	13,9	14,3
Dochody gmin ze źródeł pozabudżetowych	892,5	985,3	997,8	110,4	98,7	1,5	2,1
Subwencje dla gmin (oświatowa, drogowa, ogólna)	9.530,2	11.733,3	10.654,8	123,1	110,1	25,3	25,4
Wydatki ogółem	40.504,3	47.495,2	45.283,8	117,3	104,9	100,0	100,0
Wydatki bieżące	30.823,6	36.557,8	34.460,8	118,6	106,1	77,6	77,0
Wydatki majątkowe	9.680,8	10.937,4	10.823,1	113,0	101,1	22,4	23,0
Nadwyżka	420,8	431,5	470,5	102,5	91,7		
Niedobór	1.428,3	1.807,2	1.596,8	126,5	113,2		

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. dochody budżetów gmin wyniosły 46.119,4 mln zł i nominalnie były wyższe od dochodów zrealizowanych w 1997 r. o 6.622,6 mln zł, tj. o 16,8%, a realnie wzrosły o 4,4%. Największy udział w dochodach gmin stanowiły dochody własne w kwocie 15.432,8 mln zł, tj. 33,5% dochodów gmin ogółem.

Wydatki gmin w 1998 roku wyniosły 47.495,2 mln zł i były o 6.990,9 mln zł, tj. o 17,3% wyższe od wydatków wykonanych w 1997 r. W ujęciu realnym wydatki gmin w stosunku do wykonania 1997 r. były wyższe o 4,9%. Największy udział w wydatkach gmin ogółem miały wydatki bieżące w kwocie 36.557,8 mln zł, tj. 77,0% wydatków gmin ogółem.

W 1998 roku budżety gmin - w liczbie 2.493 (łącznie ze związkiem komunalnym miasta stołecznego Warszawy oraz Sądecką, Nakielską i Polkowicką Miejską Strefą Usług Publicznych) - zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 1.375,7 mln zł. Nadwyżkę budżetową - na łączną kwotę 431,5 mln zł - osiągnęło 1.008 gmin, tj. 40,4% ogólnej liczby gmin. Niedobór wystąpił w 1.485 gminach (tj. 59,6% ogólnej liczby gmin) i wynosił 1.807,2 mln zł.

Udział gmin deficytowych w ogólnej liczbie gmin, w stosunku do roku 1997, zwiększył się o 2,2% i wyniósł w 1998 r. 59,6%. W gminach wiejskich zanotowano o 3,4% większy udział gmin deficytowych w ogólnej liczbie gmin, niż w gminach pozostałych.

W 1998 r. gminy pokryły swój deficyt kredytem bankowym - (42,9%), pożyczką - (30,0%), nadwyżką budżetową z lat ubiegłych - (14,5%) oraz emisją papierów wartościowych - (9,9%). W stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się rola kredytu bankowego oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, jako źródła sfinansowania deficytu budżetowego, zwiększył się natomiast udział pożyczki oraz emisji papierów wartościowych. Jako źródło sfinansowania deficytu budżetowego w 1998 roku emisję papierów wartościowych wykazało 28 gmin (czyli o 12 gmin więcej niż w 1997 roku i o 21 gmin więcej niż w 1996 roku).

W systemie bankowym, (wg danych NBP) łączne należności od budżetów terenowych na koniec 1998 r. wynosiły 2.138,7 mln zł i były o 51,3% wyższe niż w roku 1997. Zobowiązania wobec budżetów terenowych wzrosły do 5.551,5 mln zł (o 26,3% w stosunku do 1997 r.)[171].

[171] „Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju I kwartał 1999 r." GUS 29 kwietnia 1999 r.

Dochody gmin

Dochody gmin według źródeł ich pochodzenia przedstawiają się następująco:

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%		Struktura %	
	1997 r.	1998 r.		3 : 2	3 : 4	1997 r	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem	39.496,8	46.119,4	44.157,4	116,8	104,4	100,0	100,0
Dochody własne	13.937,4	15.432,8	15.582,0	110,7	99,0	35,3	33,5
z tego:							
- podatek od nieruchomości	4.426,9	5.233,1	4.949,3	118,2	105,7	11,2	11,3
- podatek rolny	777,3	810,9	869,0	104,3	93,3	2,0	1,8
- podatek od środków transportowych	1.129,4	346,4	1.262,7	30,7	27,4	2,9	0,8
- opłata skarbowa	1.295,8	1.545,7	1.448,7	119,3	106,7	3,3	3,4
- karta podatkowa	376,6	388,7	421,0	103,2	92,3	1,0	0,8
- pozostałe dochody	5.931,4	7.108,0	6.631,3	119,8	107,2	15,0	15,4
Udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	9.563,5	11.395,9	10.692,0	119,2	106,6	24,2	24,7
z tego:							
- podatek dochodowy od osób prawnych	703,2	777,0	786,2	110,5	98,8	1,8	1,7
- podatek dochodowy od osób fizycznych	8.860,3	10.618,9	9.905,8	119,8	107,2	22,4	23,0
Dotacje celowe z budżetu państwa	5.573,3	6.572,1	6.230,9	117,9	105,5	14,1	14,3
z tego:							
- na zadania własne gmin	1.882,3	2.300,5	2.104,4	122,2	109,3	4,8	5,0
- na zadania zlecone gminom	2.970,4	3.425,3	3.320,9	115,3	103,1	7,5	7,4
- na zadania powierzone gminom	720,5	846,3	805,5	117,5	105,1	1,8	1,8
Subwencje dla gmin	9.530,2	11.733,3	10.654,8	123,1	110,1	24,1	25,4
- ogólna	1.102,8	1.260,5	1.232,9	114,3	102,2	2,8	2,7
- oświatowa	8.427,4	9.497,9	9.421,8	112,7	100,8	21,3	20,6
- drogowa	-	974,9					2,1
Dochody gmin ze źródeł pozabudżetowych	892,5	985,3	997,8	110,4	98,7	2,3	2,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W roku 1998, w porównaniu do roku 1997, nieznacznie zwiększył się, w dochodach łącznych gmin, udział dochodów z tytułu udziałów gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz dotacji celowych, zmniejszył się natomiast udział dochodów własnych (o 1,8%), łącznej kwoty subwencji ogólnej (o 0,8%) oraz

środków ze źródeł pozabudżetowych (o 0,2%). W ocenie NIK zmniejszenie się udziału dochodów własnych w strukturze dochodów gmin jest zjawiskiem niekorzystnym. Oznacza bowiem zwiększenie zależności od państwa, zamiast tworzenia mechanizmów samodzielności finansowej gmin.

Dochody własne gmin w 1998 r. zostały zrealizowane w kwocie 15.432,8 mln zł, i stanowiły 33,5% dochodów ogółem. W stosunku do 1997 roku dochody własne gmin nominalnie wzrosły o 1.495,4 mln zł, tj. o 10,7%, a realnie zmniejszyły się o 1,0%.

Wpływy z podatków stanowiących dochód budżetu państwa w 1998 r. wyniosły 11.395,9 mln zł, tj. 24,7% dochodów gmin ogółem, w stosunku do 1997 r. wpływy z tych podatków nominalnie wzrosły o 1.832,4 mln zł, tj. o 19,2% a realnie o 6,6%.

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych wyniosły 10.618,9 mln zł, tj. 93,2% wpływów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa, natomiast udziały w podatku dochodowym od osób prawnych wyniosły 777,0 mln zł i stanowiły 6,8%, wpływów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa.

W stosunku do roku 1997, znacznie wzrosły dochody z tytułu udziałów gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (o 19,2%), w tym udziały w podatku dochodowym od osób prawnych o 9,5%, a udziały w podatkach od osób fizycznych – o 19,8%, oraz zasilenia zewnętrzne budżetów gmin w postaci dotacji celowych, subwencji i dochodów ze źródeł pozabudżetowych

W 1998 r. subwencje dla gmin stanowiły 11.733,3 mln zł, tj. 25,4% dochodów gmin ogółem i w stosunku do 1997 r. nominalnie wzrosły o 2.203,1 mln zł, tj. o 23,1%, a realnie o 10,1%. Główną pozycję stanowiła subwencja oświatowa w wysokości 9.497,9 mln zł, tj. 80,9% subwencji dla gmin.

Łączna kwota wpływów z tytułu podatku od środków transportowych oraz subwencji drogowej jaką gminy otrzymały w 1998 roku w wysokości 1.321,3 mln zł, była większa nominalnie o 17,0% i realnie o 4,6% od kwoty wpływów z tytułu podatku od środków transportowych zrealizowanych przez gminy w 1997 roku,

tj. przed wprowadzeniem częściowej likwidacji podatku od środków transportowych i rekompensaty utraconych z tego tytułu dochodów gmin w postaci subwencji drogowej. W porównaniu do 1997 roku pozostałe dochody wzrosły o 7,2%. Pozycja ta obejmuje grupę różnorodnych dochodów, np. dochody z majątku gminy, dzierżawy oraz wszelkiego rodzaju opłat.

Dotacje celowe z budżetu państwa w 1998 roku wyniosły 6.572,1 mln zł i stanowiły 14,3% dochodów gmin ogółem. W stosunku do 1997 r. kwota dotacji celowych dla gmin w ujęciu nominalnym wzrosła o 998,8 mln zł, tj. o 17,9%, a realnie wzrosła o 5,5%. W przekazanych gminom dotacjach największy udział miały dotacje na zadania zlecone gminom, stanowiące w 1998 r. kwotę 3.425,3 mln zł, tj. 52,1% dotacji celowych i 7,4% dochodów gmin ogółem. Dotacje na zadania własne gmin stanowiły kwotę 2.300,5 mln zł, tj. 35,0% dotacji celowych i 5,0% dochodów gmin ogółem, a dotacje na zadania powierzone gminom 846,3 mln zł, tj. 12,9% dotacji celowych i 1,8% dochodów gmin ogółem. W największym stopniu zwiększyły się w tej grupie dochody gmin pochodzące z dotacji na zadania własne (o 22,2%) oraz na zadania zlecone i powierzone gminom do realizacji (odpowiednio: o 15,3% i o 17,5%). Zwiększyła się też relatywnie do roku 1997 o 12,9% łączna kwota przekazanej gminom subwencji ogólnej i subwencji na zadania oświatowe.

Dochody ze źródeł pozabudżetowych nominalnie zwiększyły się o 10,4%.

W 1998 roku gminy po raz pierwszy wykazały w sprawozdawczości skutki wykorzystania szczególnych przypadków wygaśnięcia zobowiązań, wynikających z art. 65 i 66 ustawy Ordynacja podatkowa. Dotyczyło to m.in. przeniesienia praw własności rzeczy lub praw majątkowych w zamian za zaległości podatkowe, stanowiące dochód budżetu gminy. Łączna kwota wykazanych przez gminy w sprawozdaniach za 1998 rok skutków, o których mowa powyżej, wynosiła 27,8 mln zł, przy czym największy udział w tej kwocie miał podatek od nieruchomości (71,8%).

Z łącznej kwoty udzielonych przez gminy w 1998 roku ulg i obniżeń górnych stawek podatków, w wysokości 1.388,2 mln zł, na ulgi, odroczenia, umorzenia, zwolnienia i zaniechanie poboru podatków (bez ulg i zwolnień ustawowych) przypadało 566,2 mln zł, zaś na obniżenia górnych stawek podatków - 822,0 mln zł. W odniesieniu do wykonania przez gminy dochodów ogółem, łączna kwota udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechania poboru oraz obniżenia górnych stawek podatkowych stanowiła 3,0%, natomiast w odniesieniu do kwoty dochodów własnych - 9,0%.

Największy udział w łącznej kwocie ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień, miały w 1998 r. ulgi w podatku od nieruchomości (59,4%) i w podatku rolnym (11,4%). Również w łącznej kwocie obniżenia górnych stawek podatkowych największy udział miały obniżenia w podatku od nieruchomości (76,2%) oraz obniżenia w podatku rolnym (23,2%).

Dochody własne

W strukturze dochodów własnych gmin największy udział miały:

- podatek od nieruchomości - 33,9% (w 1997 r. - 31,8%),
- opłata skarbowa - 10,0% (w 1997 r. - 9,3%),
- podatek rolny - 5,3% (w 1997 r. - 5,6%),
- karta podatkowa - 2,5% (w 1997 r. - 2,7%),
- podatek od środków transportowych - 2,2% (w 1997 r. - 8,1%).

W zakresie dochodów własnych, dochody gmin zostały zrealizowane na poziomie 110,7% wykonania w 1997 r. W największym stopniu wykonane zostały dochody z tytułu wpływów z opłaty skarbowej oraz z podatku od środków transportowych, przy czym wpływy z tytułu podatku od środków transportowych w odniesieniu do roku poprzedniego stanowiły w ujęciu nominalnym 30,7% wpływów z tego tytułu. Wiąże się to z częściową likwidacją podatku od środków transportowych

od samochodów osobowych. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że łączna kwota wpływów z tytułu podatku od środków transportowych oraz subwencji drogowej, jaką gminy otrzymały w 1998 roku w wysokości 1.321,3 mln zł, była większa nominalnie o 17,0% i realnie o 4,6% od kwoty wpływów z tytułu podatku od środków transportowych zrealizowanych przez gminy w 1997 roku, tj. przed wprowadzeniem częściowej likwidacji podatku od środków transportowych i rekompensaty utraconych z tego tytułu dochodów gmin w postaci subwencji drogowej. W porównaniu do 1997 roku pozostałe dochody wzrosły o 7,2%. Pozycja ta obejmuje grupę różnorodnych dochodów np. dochody z majątku gminy, dzierżawy oraz wszelkiego rodzaju opłaty.

Udziały gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa

Budżety gmin powiązane były z budżetem państwa poprzez udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości :

- 17% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.
- dodatkowe udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, obliczone indywidualnie (od 1996 r.) dla każdego z 46 miast, które na podstawie ustawy „miejskiej" przejęły zadania realizowane uprzednio przez administrację rządową jako zadania własne.

Wpływy z podatków stanowiących dochód budżetu państwa w 1998 r. wyniosły 11.395,9 mln zł, tj. 24,7% dochodów gmin ogółem. W stosunku do 1997 r. wpływy z tych podatków nominalnie wzrosły o 1.832,4 mln zł, tj. o 19,2% a realnie wzrosły o 6,6%.

W 1998 roku udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, ustalany był w zależności od wpływów z tego podatku od podatników zamieszkałych na terenie danej gminy, co spowodowało w latach 1996-1998 inny, niż do końca 1995 r., rozkład dochodów gmin z tego tytułu. W celu złagodzenia skutków finansowych tych zmian - zgodnie z art. 27 ustawy o finansowaniu gmin - w okresie od

dnia 1 stycznia 1996 roku do dnia 31 grudnia 1999 roku stosowane są wskaźniki korygujące różnicę między kwotami udziałów obliczonymi według nowych zasad, a kwotami ustalonymi według zasad obowiązujących do 1995 roku.

W 1998 roku, w odniesieniu do 1997 roku, nie nastąpiły jednak z tego powodu istotne zmiany w dochodach gmin z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota dochodów gmin z tego tytułu, w porównaniu do 1997 roku, wzrosła nominalnie o 19,8 %, zaś realnie – o 7,2%.

Subwencje

W 1998 r. subwencje dla gmin stanowiły 11.733,3 mln zł, tj. 25,4% dochodów gmin ogółem i w stosunku do 1997 r. nominalnie wzrosły o 2.203,1 mln zł, tj. o 23,1%, a realnie wzrosły o 10,1%. Główną pozycję stanowiła subwencja oświatowa, w wysokości 9.497,9 mln zł, tj. 80,9% subwencji dla gmin.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, każda gmina otrzymuje z budżetu państwa subwencję ogólną oraz subwencję drogową. Łączną kwotę subwencji ogólnej dla gmin ustala się jako sumę nie mniejszą niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa oraz kwot wpłat gmin, natomiast kwotę subwencji drogowej ustala się w wysokości nie mniejszej niż 6,66% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Z łącznej kwoty subwencji ogólnej wydziela się subwencję na zadania oświatowe - na prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz udzielanie dotacji szkołom podstawowym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa.

W 1998 r. przekazano z budżetu państwa subwencję na zadania oświatowe w kwocie 9.497,8 mln zł, która w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu państwa stanowiła 7,36%. W porównaniu do środków przekazanych gminom w 1997 r. z budżetu państwa na prowadzenie szkół podstawowych subwencja ta była wyższa o 1.070,5 mln zł.

W 1998 r. wydatki gmin w dziale oświata i wychowanie, poniesione przez gminy na zadania finansowane w ramach subwencji na zadania oświatowe wynosiły łącznie 12.316,3 mln zł, tj. 71,6% ogółu wydatków poniesionych w całym dziale oświata i wychowanie i były wyższe od tych wydatków w 1997 r. o 1.580,6 mln zł.

Wydatki bieżące poniesione przez gminy na prowadzenie szkół podstawowych wynosiły 10.948,4 mln zł i były wyższe o 1.450,6 mln zł od przekazanej na ten cel z budżetu państwa subwencji na zadania oświatowe (w wysokości 9.497,9 mln zł).

Kwota dofinansowania przez gminy, ze środków własnych prowadzenia szkół podstawowych stanowiła 15,3 % łącznej kwoty środków przekazanych gminom na ten cel z budżetu państwa. W porównaniu z 1997 r. dofinansowanie przez gminy wzrosło o 3,1%.

W przypadku 40 kontrolowanych gmin stwierdzono, że przekazana w 1998 r. subwencja oświatowa umożliwiła tylko w 5 gminach całkowite pokrycie wydatków bieżących szkół podstawowych, zaś w pozostałych 35 zaszła potrzeba dofinansowania działalności tych szkół ze środków własnych gmin, średnio na poziomie 19,5% uzyskanej subwencji oświatowej. W odróżnieniu od sytuacji finansowej szkół utrzymywanych z budżetu wojewodów, szkoły - prowadzone przez objęte kontrolą gminy (40) - dysponowały w 35 gminach (tj. 87,5% objętych kontrolą) środkami zapewniającymi nie tylko bieżące finansowanie obligatoryjnych zadań (na które przeznaczono średnio 80,5% nakładów), ale również umożliwiającymi przeznaczenie ich (ok. 19,5%) na inne wydatki, w tym na organizację zadań nadobowiązkowych[172].

Dotacje celowe

W roku 1998 z budżetu państwa zostały przekazane dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin w wysokości 2.306,6 mln zł, co w porównaniu do roku 1997 oznacza wzrost o 25,1% nominalnie i o 11,9% realnie. Z ogólnej kwoty

[172] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. w dziedzinie oświaty w kuratoriach oświaty, prowadzonych przez nie szkołach oraz gminach, NIK, maj 1999 r.

dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin, z budżetu państwa przekazano na inwestycje gmin (łącznie z inwestycjami gmin objętych ustawą "miejską") 1.190,8 mln zł, tj. 51,6% tych dotacji, a na zadania bieżące -1.115,8 mln zł, tj. 48,4% ogólnej kwoty dotacji przeznaczonej na zadania własne.

W roku 1998 zmniejszył się w porównaniu do 1997 roku udział dotacji na dofinansowanie inwestycyjnych zadań własnych gmin w ogólnej kwocie dotacji o 7,0%, zwiększył się natomiast udział dotacji na zadania bieżące.

Z budżetu państwa przekazane zostały w 1998 roku dotacje na zadania zlecone i powierzone gminom z zakresu administracji rządowej w kwocie 4.261,2 mln zł i w stosunku do 1997 r. zwiększyły się o 15,5%.

Na finansowanie zadań bieżących powierzonych i zleconych gminom przeznaczono 3.892,0 mln zł (tj. 91,3% ogółu dotacji na zadania zlecone i powierzone), a na finansowanie zadań inwestycyjnych z tego zakresu - 369,2 mln tys. zł, tj. 8,7% ogółu dotacji.

W 1998 r., w ramach dotacji na dofinansowanie bieżących zadań zleconych gminom, przekazano z budżetu państwa 6,3 mln zł na pomoc gminom dotkniętym skutkami powodzi. Dotacje te były przeznaczone głównie na jednorazowe zapomogi pieniężne.

Z ogólnej kwoty dotacji na zadania zlecone i powierzone - 584,0 mln zł, tj. 13,7% przypada na dotacje dla 46 gmin o statusie miasta oraz dla 3 miejskich stref usług publicznych. Z dotacji tej, na finansowanie zadań bieżących przekazano 418,4 mln zł, a na finansowanie zadań inwestycyjnych – 165,6 mln zł.

W 1998 roku, w odniesieniu do 1997 r., zwiększył się o 1,7 % udział dotacji na finansowanie zadań zleconych gminom objętym ustawą "miejską", w stosunku do kwoty ogółem dotacji na zadania zlecone. Z dniem 1 stycznia 1998 r. zostały utworzone dwie nowe strefy usług publicznych, tj. Nakielska Strefa Usług Publicznych i Polkowicka Strefa Usług Publicznych. W 1997 roku jako jedyna funkcjonowała Nowosądecka Strefa Usług Publicznych.

Dochody gmin w 1998 r. według działów prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu.

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%		Struktura %	
	1997 r.	1998 r.		3 : 2	3 : 4	1997 r	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem	39.496,8	46.119,4	44.157,4	116,8	104,4	100,0	100,0
Rolnictwo	542,8	471,4	606,9	86,8	77,7	1,4	1,0
Transport	173,8	311,6	194,3	179,3	160,4	0,4	0,7
Gospodarka komunalna	2.040,2	2.485,0	2.280,9	121,8	108,9	5,2	5,4
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	2.669,7	3.561,5	2.984,7	133,4	119,3	6,8	7,7
Oświata i wychowanie	787,8	884,8	880,8	112,3	100,5	2,0	1,9
Kultura i sztuka	32,9	43,1	36,8	131,0	117,1	0,1	0,1
Ochrona zdrowia	612,7	653,6	685	106,7	95,4	1,6	1,4
Opieka społeczna	2.590,6	3.047,9	2.896,3	117,7	105,2	6,6	6,6
Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i innych jednostek, nie posiadających osobowości pranej	18.275,0	20.516,7	20.431,5	112,3	100,4	46,3	44,5
Administracja państwowa i samorządowa	497,7	616,4	556,4	123,8	110,8	1,3	1,3
Różne rozliczenia	10.339,9	12.598,0	11.560,0	121,8	109	26,2	27,3
Pozostałe działy	933,7	929,4	1.043,9	99,5	89	2,4	2,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 1998 r. najwyższy wzrost dochodów gmin - w odniesieniu do roku 1997 - dotyczył następujących działów: transport (o 79,3%), gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne (o 33,4%), kultura i sztuka (o 31,0%) oraz administracja państwowa i samorządowa (o 23,8%).

Natomiast spadek dochodów gmin wystąpił w dziale rolnictwo (86,8%) i było to związane z mniejszym niż w 1997 roku zasileniem gmin środkami pochodzącymi ze źródeł pozabudżetowych.

Dochody przeliczone na 1 mieszkańca w poszczególnych kategoriach gmin w 1998 roku przedstawia poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	Gminy		
	Ogółem	Wiejskie	Pozostałe
	w zł		
1	2	3	4
O g ó ł e m	1.192,8	1.034,3	1.254,2
z tego:			
- dochody własne	399,1	270,4	449,1
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	294,7	144,5	353,0
- dotacje celowe	170,0	168,2	170,7
- środki dla gmin ze źródeł pozabudżetowych	25,5	39,1	20,2
- łączna kwota subwencji ogólnej i na zadania oświatowe	278,2	390,0	234,9
- subwencja drogowa	25,2	22,2	26,4

Źródło: Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów gmin za 1998 r. (GUS)

Przeciętny dochód w przeliczeniu na 1 mieszkańca, osiągnięty przez gminy w 1998 roku, wyniósł w kraju 1.192,8 zł i był o 16,7% wyższy niż w 1997 r. W kategorii gmin wiejskich wzrósł on o 13,9%, a w pozostałych gminach o 17,7% w stosunku do roku ubiegłego.

Dochód ogółem na 1 mieszkańca w gminach wiejskich stanowił 86,7%, a w gminach pozostałych - 105,1% przeciętnego dochodu na 1 mieszkańca, wyliczonego dla wszystkich gmin w kraju.

Wydatki gmin

Zrealizowane przez gminy wydatki przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%		Struktura %	
	1997 r.	1998 r.		3 : 2	3 : 4	1997 r	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki ogółem	40.504,3	47.495,2	45.283,8	117,3	104,9	100,0	100,0
Wydatki bieżące	30.823,6	36.557,8	34.460,8	118,6	106,1	76,1	77,0
z tego:							
Wynagrodzenia	9.633,0	11.219,7	10.769,7	116,5	104,2	23,8	23,6
Pochodne od wynagrodzeń	4.505,0	5.260,4	5.036,6	116,8	104,4	11,1	11,1
Pozostałe wydatki	16.685,6	20.077,7	18.654,5	120,3	107,6	41,2	42,3
Wydatki majątkowe	9.680,7	10.937,4	10.823,1	113,0	101,1	23,9	23,0
w tym:							
Inwestycyjne	9.523,9	10.659,7	10.647,7	111,9	100,1	23,5	22,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Łączne wydatki gmin w 1998 r. wynosiły 47.495,2 mln zł. i były wyższe w stosunku do 1997 r. o 6.990,9 mln zł, tj. o 17,3%. W ujęciu realnym wydatki gmin w stosunku do roku 1997 były wyższe o 4,9%.

Wydatki majątkowe, w stosunku do roku 1997, nominalnie wzrosły o 13,0%, a realnie o 1,1%, natomiast wydatki inwestycyjne nominalnie wzrosły o 11,9%, a realnie o 0,1%.

W wydatkach gmin ogółem wykonanych w roku 1998 zmniejszył się, w stosunku do 1997 r. udział wydatków majątkowych z 23,9% w 1997 r. do 23,0% w 1998 r., w tym wydatków inwestycyjnych, z 23,5% w 1997 r. do 22,4%.

W 1998 r. na wydatki bieżące gminy wydatkowały nominalnie o 18,6% więcej niż w roku poprzednim. Podobna dynamika wzrostu (16,5%) dotyczyła grupy wydatków gmin na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń (16,8%).

Wydatki gmin w 1998 r. według działów przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli.

(w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Wykonanie w 1997 r. w cenach 1998 r.	%		Struktura %	
	1997 r.	1998 r.		3 : 2	3 : 4	1997 r	1998 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki ogółem	40.504,3	47.495,2	45.283,8	117,3	104,9	100,0	100,0
Rolnictwo	972,5	965,3	1.087,3	99,3	88,8	2,4	2,0
Transport	862,1	1.060,9	963,8	123,1	110,1	2,1	2,2
Gospodarka komunalna	8.865,6	10.559,2	9.911,7	119,1	106,5	21,9	22,2
Gospodarka mieszkanio-wa oraz niematerialne usługi komunalne	1.854,1	2.221,6	2.072,9	119,8	107,2	4,6	4,7
Oświata i wychowanie	14.813,2	17.195,0	16.561,2	116,1	103,8	36,6	36,2
Kultura i sztuka	1.105,8	1.323,5	1.236,3	119,7	107,1	2,7	2,8
Ochrona zdrowia	2.475,1	2.899,5	2.767,2	117,1	104,8	6,1	6,1
Opieka społeczna	3.815,9	4.546,2	4.266,2	119,1	106,6	9,4	9,6
Administracja państwowa i samorządowa	3.886,1	4.586,5	4.344,7	118,0	105,6	9,6	9,7
Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych	68,4	66,3	76,5	96,9	86,7	0,2	0,1
Pozostałe działy	1.785,6	2 071,2	1 996,3	116,0	103,8	4,4	4,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższy wzrost wydatków wykonanych przez gminy w roku 1998, w porównaniu do wydatków w roku 1997, wystąpił w dziale transport - nominalnie o 23,1%, a realnie o 10,1%, a także w działach:

- gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne nominalnie o 367,5 mln zł, tj. o 19,8%, a realnie o 7,2%,
- kultura i sztuka - nominalnie o 19,7%, a realnie o 7,1%,
- gospodarka komunalna - nominalnie o 19,1%, a realnie o 6,5%,
- opieka społeczna - nominalnie o 19,1%, a realnie o 6,6%.

W strukturze działowej wydatków gmin przeważają wydatki na: oświatę i wychowanie - 36,2%, gospodarkę komunalną - 22,2%, administrację państwową i samorządową - 9,7% oraz opiekę społeczną - 9,6%. W 1998 r. wydatki gmin w wymienionych czterech działach stanowiły 77,7% ogółu wydatków gmin.

Z usuwaniem skutków powodzi wiąże się również wzrost wydatków w działach: gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne (o 19,8%), kultura i sztuka (o 19,7%), gospodarka komunalna (o 19,1%), oraz opieka społeczna (o 19,1%). W 1998 roku zwiększone wydatki w tych działach związane były z wypłacaniem przez gminy: zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych przez powódź, jednorazowych zapomóg w związku z powodzią, zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków okresowych wypłaconych osobom i rodzinom w związku z realizacją programu uwalniania cen nośników energetycznych oraz dodatków mieszkaniowych, środków na odbudowę i remont zniszczonych przez powódź instytucji kultury i placówek kulturalnych, odtworzeniem zniszczonego przez powódź sprzętu w jednostkach Ochotniczych Straży Pożarnych, remonty i odbudowę dróg miejskich i ulic.

Gminna gospodarka pozabudżetowa

W działalności pozabudżetowej gmin (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne) w 1998 r przychody wyniosły 11.931,8 mln zł., a rozchody - bez wpłaty do budżetu - 11.997,8 mln zł. Dotacje dla gospodarki pozabudżetowej z budżetów gmin wyniosły 3.782,7 mln zł, a wpłaty do budżetu 72,0 mln zł.

Gospodarka pozabudżetowa w gminach obejmuje przede wszystkim następujące jednostki organizacyjne:

1) jednostki gospodarki komunalnej (w większości zakłady komunikacji miejskiej),
2) jednostki gospodarki mieszkaniowej w tym usługi związane z utrzymaniem substancji mieszkaniowej,

3) przedszkola i żłobki,

4) ośrodki sportu i rekreacji,

5) inne, świadczące usługi bytowe dla ludności.

Dominującą formą organizacyjną gospodarki pozabudżetowej w gminach były zakłady budżetowe. W ogólnej kwocie przychodów gospodarki pozabudżetowej, przychody zakładów budżetowych stanowiły 94,4%, do nich też kierowane było 99,2% ogółu dotacji z budżetów gmin.

W 1998 r. przychody gminnych zakładów budżetowych wyniosły 11.266,6 mln zł, z tego na dotacje z budżetów gmin przypadało 3.753,1 mln zł, tj. 33,3%. W stosunku do planu, przychody zrealizowano w 98,1%, a dotacje z budżetów gmin w 98,4%.

Rozchody zakładów budżetowych (bez wpłat do budżetu) wyniosły 11.349,5 mln zł, tj. 99,7% planu, a wpłata do budżetu 67,8 mln zł, tj. 109,9% planu.

Stan środków obrotowych zakładów budżetowych zmniejszył się z 266,5 mln zł na początku roku do 115,8 mln zł na koniec roku.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty[173], nakłada na gminy obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością przedszkoli w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, iż w 11 gminach, tj. 28% skontrolowanych gmin, nie wykonano w pełnym zakresie, wynikającego z art. 34a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, obowiązku sprawowania nadzoru nad działalnością przedszkoli w zakresie spraw finansowych i administracyjnych[174].

Nałożony na gminy obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością przedszkoli w zakresie spraw finansowych i administracyjnych realizowany był najczęściej poprzez: zatwierdzanie lub przyjmowanie do wiadomości, dalszego

[173] Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

[174] „Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań własnych gmin w zakresie prowadzenia przedszkoli w latach 1997-1998", NIK kwiecień 1999 r.

wykorzystania przedkładanych przez dyrektorów dokumentów finansowych i organizacyjnych; doraźne przeglądy i lustracje placówek przeprowadzane najczęściej przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego; udział w komisjach kwalifikujących dzieci do przedszkoli oraz komisji ustalających opłaty za żywienie dzieci.

Związki międzygminne

Tworzenie związków międzygminnych zostało określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[175], na podstawie której gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Komunalne związki międzygminne realizowały w szczególności zadania w zakresie: reprezentacji i ochrony interesów gmin (14 związków), ochrony środowiska i zagospodarowania odpadów (12 związków), zaopatrzenia w wodę (10 związków), oczyszczania i odprowadzania ścieków (9 związków), promocji gmin (6 związków), rozwoju turystyki (3 związki), telekomunikacji i telefonizacji (3 związki), gazyfikacji gmin (2 związki) i komunikacji podmiejskiej (2 związki).

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 33 związkach międzygminnych kontrola wykazała, że proces ich tworzenia był na ogół zgodny z przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym[176]. 21 badanych związków międzygminnych skutecznie realizowało przekazane im przez gminy zadania. Nie w pełni lub nieskutecznie zadania statutowe wykonywało 8 związków międzygminnych, 4 związki międzygminne nie wykonywały zadań statutowych. W wielu przypadkach działania realizowane przez związki nie były pełną realizacją ogólnie określonego zadania, lecz miały charakter pomocniczy, wspomagający działalność gmin. Większość związków międzygminnych objętych kontrolą nie realizowała zadań o charakterze inwestycyjnym. W czterech związkach

[175] Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

[176] „Informacja o wynikach kontroli tworzenie i funkcjonowanie związków międzygminnych" NIK marzec 1999 r.

międzygminnych stwierdzono przypadki, że gminy równocześnie wykonywały zadania nałożone statutem na związki.

Zmiany statutów związków międzygminnych następowały - z nielicznymi wyjątkami - zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym. W obowiązującym stanie prawnym dokonywanie zmian w statucie związku międzygminnego jest bardzo sformalizowane, ponieważ zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zmiana statutu związku wymaga przyjęcia statutu przez wszystkie rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Dokonanie jakichkolwiek zmian w statucie jest wiec procesem długotrwałym, a nawet może okazać się niewykonalne - w razie braku zainteresowania choćby jednej gminy. Do dokonania zmiany statutu wystarczające powinno być podjęcie uchwały w tej sprawie przez bezwzględną większość rad gmin uczestniczących w związku. Dokonana w tym trybie zmiana statutu powinna wchodzić w życie nie wcześniej niż po opublikowaniu zmiany statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podjęcie uchwały w sprawie zmian w statucie przez rady wszystkich gmin uczestniczących w związku wydaje się niezbędne tylko w przypadku zmian polegających na przekazaniu związkowi przez gminy zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której powstawałyby wątpliwości, który organ (gminy czy związku) jest właściwy do wydania decyzji administracyjnej.

Nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów statutów w zakresie rozliczeń majątkowych i finansowych przy występowaniu gmin ze związków, natomiast w 12 związkach międzygminnych stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r - Prawo budżetowe przy uchwalaniu planu finansowego związku, a zgromadzenia 2 związków w ogóle nie uchwaliły planów finansowych.

W zdecydowanej większości uchwały zgromadzeń związków międzygminnych podejmowane były zgodnie z prawem a nadzór sprawowany przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe wystarczający. Jednak rady gmin uczestniczących

w związku w zdecydowanej większości nie zwracały się do władz związku o przedstawienie informacji o działalności prowadzonej przez związek, poprzestając na udziale swych przedstawicieli w organach związku.

Podstawowym źródłem dochodów związków międzygminnych były składki i wpłaty gmin-członków, oraz wpływy z usług i wpłat od zakładów budżetowych związku. Wydatki związków międzygminnych realizowane były na ogół oszczędnie i gospodarnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W związku z tym, że do gospodarki finansowej związków międzygminnych stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin gospodarka finansowa związków powinna podlegać kompleksowej kontroli, przeprowadzanej co najmniej raz na cztery lata, tak samo jak gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

Należałoby zatem dokonać odpowiedniej zmiany w treści art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Kilkuletni okres obowiązywania przepisów o związkach międzygminnych wykazuje, że ta konstrukcja prawna okazała się użyteczna dla samorządu gminnego, ponieważ:

- pozwala na wspólne rozwiązywanie problemów, które mogą obejmować jedną lub kilkanaście dziedzin i mogą dotyczyć zarówno dwóch, jak i kilkudziesięciu gmin,
- pozwala na realizację zadań w sposób oszczędny (np. związki nie mające własnych pomieszczeń i nie zatrudniające pracowników korzystają z obsługi urzędów gmin-członków związku),
- zakres nieprawidłowości stwierdzonych w związkach międzygminnych nie jest szerszy od nieprawidłowości występujących w gminach.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym nie zagraża istnieniu związków międzygminnych, ponieważ zadania będące przedmiotem działalności związków nie pokrywają się z zakresem działania powiatów, gdyż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin oraz związków międzygminnych.

VII. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. pokazują, że utrzymały się najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w trakcie poprzedniej kontroli wykonania budżetu[177]. Niektóre niekorzystne zjawiska pogłębiły się, a obszar ich występowania był większy niż poprzednio. Podobnie, jak w roku ubiegłym wystąpiły opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy budżetowej i innych aktów prawnych związanych z gospodarką finansową państwowych jednostek budżetowych, a skutków tych opóźnień nie można ograniczyć tylko do uchybień formalnych. Pogorszyła się również sprawność działania służb windykacyjnych w jednostkach budżetowych przy ogólnej poprawie postępowania egzekucyjnego w organach skarbowych. Na większą niż dotychczas skalę wystąpiły nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z rezerw celowych, w tym zwłaszcza na reformy w ochronie zdrowia. W wyniku nieuzasadnionego przenoszenia środków finansowych na rachunki inwestycyjne miał miejsce znaczny wzrost wydatków majątkowych, które nie przyniosły efektów rzeczowych. Po raz pierwszy od kilku lat budżet państwa był realizowany w gorszych warunkach niż przyjęto w założeniach do ustawy budżetowej.

1. Warunki wykonania budżetu

W 1998 r. nastąpiło większe niż planowano zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto wzrósł realnie o 4,8%, wobec 6,8% w 1997 r., a dynamika PKB była najniższa w ciągu ostatnich 5 lat. Wzrost produktu krajowego brutto w 1998 r. był o 0,8 punkta procentowego niższy od przyjętych założeń. Zmniejszenie dynamiki PKB było wynikiem znacznie wolniejszego niż w 1997 r. wzrostu wartości dodanej w przemyśle i słabszego jej

[177] Uwagi NIK po kontroli wykonania budżetu państwa za 1997 r. dotyczyły: opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy budżetowej, planowania budżetowego, sprawności służb windykacyjnych i egzekucyjnych, przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych, odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny budżetowej, gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, realizacji i finansowania inwestycji centralnych

wzrostu w budownictwie. W 1998 r. uległa znacznemu osłabieniu dynamika produkcji sprzedanej przemysłu. Produkcja sprzedana przemysłu ogółem wzrosła tylko o 4,7%, wobec 11,5% w 1997 r. Wystąpiło również znaczne osłabienie dynamiki produkcji budowlano-montażowej. Produkcja budowlano-montażowa wzrosła o 9,0% wobec 17,1% w 1997 r. Znacznie lepsze niż w ostatnich dwóch latach były wyniki produkcyjne w rolnictwie. Globalna produkcja rolnicza wzrosła o 6,6%, podczas gdy w 1997 r. uległa obniżeniu o 0,2%. Na rynku produktów rolnych występowała nadwyżka podaży nad popytem, co było wynikiem załamania eksportu do Rosji i wolniejszego przyrostu popytu wewnętrznego. W rezultacie spowodowało to spadek cen większości produktów rolnych, w tym zwłaszcza zbóż i żywca rzeźnego oraz pogłębienie niekorzystnego dla producentów rolnych układu cen. Zaostrzenie polityki fiskalnej i pieniężnej przyczyniło się do osłabienia dynamiki popytu krajowego. Nakłady brutto na środki trwałe w 1998 r. wzrosły realnie o 14,5% wobec 21,7% w 1997 r. Spożycie ogółem w 1998 r. wzrosło o 4,2% wobec 6,1% w 1997 r., w tym spożycie indywidualne o 4,9% wobec 6,9% w roku poprzednim.

Pozytywnym zjawiskiem, które wystąpiło w 1998 r., było dalsze ograniczenie inflacji. Tempo inflacji uległo znacznemu obniżeniu w stosunku do 1997 r. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 1998 r. wzrosły, w porównaniu do 1997 r., o 11,8%, a w relacji grudzień 1998 r. do grudnia 1997 r. o 8,6%. Średni roczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był niższy o 3,1 pkt, a w relacji grudzień do grudnia o 4,6 pkt. W porównaniu do założeń ustawy budżetowej, średni roczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był o 0,8 pkt wyższy, a w relacji grudzień do grudnia o 0,9 pkt niższy od przewidywań.

W wyniku kryzysu w Rosji i osłabienia koniunktury w innych krajach obniżeniu uległa dynamika popytu zagranicznego, co istotnie wpłynęło na pogłębienie ujemnego salda obrotów towarowych handlu zagranicznego. Eksport w cenach stałych w 1998 r. wzrósł, w porównaniu do 1997 r. o 9,4% (zakładano 12,0%), a import o 14,6% (zakładano 14,8%). Ujemne saldo w obrotach handlu zagranicznego w 1998 r. wyniosło 18.824,7 mln dolarów USA i w porównaniu do 1997 r. zwiększyło się

o 13,7%. **Przyrost ujemnego salda w obrotach handlu zagranicznego w 1998 r. był ponad dwukrotnie niższy od przyrostu w 1997 r.** Niekorzystnie na eksport oddziaływał także wysoki kurs złotego. Wyniki w handlu zagranicznym wpłynęły na dalsze pogorszenie salda obrotów bieżących bilansu płatniczego, które na koniec 1998 r. wyniosło minus 6.810 mln dolarów USA, wobec minus 4.268 mln dolarów USA na koniec 1997 r. Relacja ujemnego salda obrotów bieżących do PKB uległa zwiększeniu z 3,2% w 1997 r. do 4,3% w 1998 r. Wzrosło zagrożenie dla gospodarki wynikające z pogorszenia relacji ujemnego salda obrotów bieżących do PKB.

Osłabienie aktywności gospodarczej w 1998 r. przyczyniło się do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Liczba pracujących w gospodarce narodowej na koniec 1998 r. wyniosła około 16,1 mln osób i była o 0,8% niższa niż przed rokiem. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych zaczęła wzrastać i na koniec 1998 r. wyniosła 1.831,4 tys. osób (zakładano 1.800 tys. osób). W stosunku do stanu na koniec 1997 r., liczba bezrobotnych wzrosła o 5 tys. osób, a stopa bezrobocia z 10,3% do 10,4% na koniec 1998 r. Bez prawa do zasiłku pozostawało 1.411,1 tys. osób, podczas gdy rok wcześniej 1.269,9 tys. osób. Na jedną ofertę pracy przypadało 251 osób bezrobotnych, wobec 153 przed rokiem. Wskaźniki wzrostu przeciętnych wynagrodzeń były niższe niż w poprzednim roku. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 1998 r. wyniosło 1.239,5 zł i wzrosło w stosunku do 1997 r. o 16,7% (zakładano 14,5%), co w ujęciu realnym daje wzrost o 4,4% (zakładano 2,7%). Wzrost ten był w ujęciu realnym o 1,3 pkt procentowego niższy niż w 1997 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 1998 r. wyniosło 1.255,4 zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosło nominalnie o 15,7%, a realnie o 3,5% (w 1997 r. odpowiednio o 20,1% i o 4,6%). Przeciętna emerytura i renta pracownicza brutto w 1998 r. wyniosła 732,5 zł i wzrosła w stosunku do 1997 r. o 13,9%, a realnie o 1,9% (w 1997 r. odpowiednio o 20,1% i o 4,6%). Przeciętna emerytura i renta rolnicza brutto w 1998 r. wyniosła 507,0 zł i wzrosła nominalnie o 14,3%, a realnie o 2,1% (w 1997 r. odpowiednio o 21,2%, a realnie o 5,5%).

W 1998 r. pogorszyła się znacznie, w porównaniu do 1997 r., sytuacja finansowa przedsiębiorstw, a ich wyniki finansowe wyraźnie odbiegały od założeń przyjętych do ustawy budżetowej. Przychody z całokształtu działalności wzrosły o 20,4% (zakładano 23,8%), a koszty ich uzyskania o 22,3% (zakładano 24,0%). Szybszy wzrost kosztów niż przychodów przyczynił się do pogorszenia podstawowych wskaźników ekonomicznych. Wskaźnik poziomu kosztów podwyższył się z 96,6% w 1997 r. do 98,1% w 1998 r. Wynik finansowy brutto wyniósł 16.720,2 mln zł i był niższy niż w 1997 r. o 32,2% (zakładano zwiększenie wyniku finansowego brutto o 20,1%). Wynik finansowy netto wyniósł 5.274,6 mln zł i był niższy, w porównaniu do 1997 r., o 58,1%. Efektem pogorszenia wyników finansowych był spadek rentowności przedsiębiorstw.

2. Warunki prawne realizacji budżetu

Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak w roku ubiegłym, krytycznie ocenia opóźnienia w wydawaniu przez organy administracji rządowej aktów wykonawczych do ustawy budżetowej. Szczególny charakter tej ustawy oraz roczny okres obowiązywania, powoduje, że prawidłowość wykorzystania środków budżetowych w dużym stopniu zależy od racjonalnego terminu wydania i opublikowania aktów wykonawczych, regulujących szczegółowe zasady gospodarowania tymi środkami.

W 1998 r. w porównaniu do roku 1997, nasiliło się zjawisko wydawania w ciągu roku aktów wykonawczych z mocą ich obowiązywania od 1 stycznia 1998 r. Dotyczyło to w szczególności: rozporządzenia regulującego szczegółowe zasady udzielania dotacji dla rolnictwa w 1998 r., które weszło w życie z dniem 10 czerwca 1998 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1998 r., przy czym 19 listopada 1998 r. dokonano nowelizacji tego rozporządzenia (opublikowanego 26 listopada 1998 r.) również z mocą obowiązującą od 1 stycznia. Także w 1998 r. z opóźnieniem wydano rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonej dla górnictwa oraz w sprawie warunków

uzyskania uprawnień, sposobu obliczania, szczegółowych zasad i trybu wypłacania w 1998 r. osłon socjalnych z tytułu urlopów górniczych, zasiłków socjalnych i jednorazowych wypłat dla zatrudnionych pod ziemią pracowników górnictwa, które weszły w życie dopiero 26 maja 1998 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia. Zasady dotowania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych Minister Finansów ureuglował dopiero w dniu 7 maja 1998 r., a zasady dotowania pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych w dniu 5 czerwca 1998 r. pomimo, że stawki obydwu dotacji miały być stosowane do 1 stycznia 1998 r. Wydawanie aktów wykonawczych z opóźnieniem oraz z mocą wsteczną nie tylko naruszało obowiązujące zasady tworzenia prawa, ale miało również wymierne skutki budżetowe, ponieważ uniemożliwiało prawidłowe gospodarowanie środkami przewidzianymi na dotacje. Wypłacano bowiem środki dotacji w formie zaliczek bez spełnienia przez dotowane podmioty wymogów formalnych, w tym, nawet bez zawarcia umów określających zasady korzystania z tych środków. W ocenie NIK wskazuje to na rażące niewykonanie przez właściwych ministrów swoich ustawowych obowiązków. Krytycznie ocenić należy również opóźnienie lub wręcz zaniechanie wydawania aktów wykonawczych regulujących inne dziedziny finansowania zadań budżetowych.

Minister Kultury i Sztuki nie wydał rozporządzenia wynikającego z upoważnienia zawartego w ustawie o ochronie dóbr kultury, które powinno określać zasady i tryb przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy zabytkach nieruchomych, co prowadziło do nieprawidłowego wykorzystania środków wydatkowanych na konserwację i remonty obiektów zabytkowych.

Również z dużym opóźnieniem, Minister Finansów wydał w dniu 18 sierpnia 1998 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności państwowych jednostek budżetowych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa oraz udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych, które weszło w życie z dniem 18 września 1998 r. chociaż podstawa wydania tego rozporządzenia weszła w życie z dniem 13 listopada 1997 r. (art. 16 ust. 6a ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe).

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, której przepisy stosuje się w myśl art. 2 § 1 pkt 1 do należności budżetu państwa, bez możliwości rozciągnięcia przepisów ordynacji na inne rodzaje świadczeń pieniężnych spowodowało lukę prawną, w zakresie uprawnień dla umarzania, odraczania, rozkładania na raty należności niektórych państwowych funduszy celowych.

Rada Ministrów wydała cztery rozporządzenia w sprawie częściowego rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych, środków i limitów na wynagrodzenia, przeznaczonej na zmiany organizacyjne w 1998 r., przy czym ostatnie z nich zostało wydane w dniu 15 grudnia z mocą obowiązującą od 22 grudnia. W rozporządzeniu tym ustalono wsteczne terminy uruchomienia środków budżetowych (z dniem 1 listopada, a w pięciu wypadkach od 1 października 1998 r.) na ten cel. Także w rozporządzeniu z dnia 7 sierpnia 1998 r., obowiązującym od dnia 31 sierpnia, Rada Ministrów określiła termin uruchomienia środków finansowych z datą wsteczną (w dwóch wypadkach z dniem 1 stycznia 1998 r., w jednym od 1 kwietnia 1998 r.).

Rozdysponowanie rezerwy etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na zmiany organizacyjne oraz uruchomienie środków na wynagrodzenia w ostatnim okresie roku budżetowego, uniemożliwiało w praktyce wykorzystanie środków finansowych zgodnie z ich przeznaczeniem.

3. Dochody budżetu państwa

Zaplanowane w ustawie budżetowej dochody budżetu państwa nie zostały wykonane. Dochody budżetu państwa w 1998 r. wyniosły 126.559.929 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 2.480.866 tys. zł, tj. o 1,9%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 11,8%, a realnie nieznacznie niższe (o 0,03%). Relacja dochodów budżetu państwa do produktu krajowego brutto zmniejszyła się z 24,1% w 1997 r. do 23,0% w 1998 r.

Nie zostały wykonane zarówno dochody podatkowe, jak i dochody niepodatkowe. Na niepełne wykonanie dochodów wpłynęło przede wszystkim osłabienie wzrostu gospodarczego oraz niższy od zakładanego wzrost cen, ale także szereg zaniedbań w zakresie egzekucji należności budżetowych z tytułu np. mandatów i odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali oraz niewykorzystanie wszystkich możliwości pozyskiwania dochodów np. z opłat celnych.

W 1998 r. dochody podatkowe wykonano w kwocie 113.949.492 tys. zł, co stanowiło 98,0% planowanej kwoty dochodów z tego tytułu, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł 90,0% (w 1997 r. - 87,2%). Zasadniczy wpływ na niepełną realizację dochodów podatkowych miały dużo niższe niż zakładano dochody z podatków pośrednich (VAT i akcyza), których nie były w stanie zrekompensować wyższe niż planowano dochody z podatków dochodowych (od osób prawnych i osób fizycznych).

Dochody z podatków pośrednich zostały wykonane w kwocie 64.432.275 tys. zł, co stanowiło 93,8% planu. Nie zostały pozyskane planowane dochody ze wszystkich źródeł, tj. z podatku od towarów i usług (97,3% planu), z podatku akcyzowego (87,3% planu), a także z podatku od gier (97,4% planu). Na niepełne wykonanie dochodów z podatków pośrednich zasadniczy wpływ miało niższe, niż zakładano, tempo wzrostu PKB, niższy od prognozowanego wzrost cen towarów i usług objętych podatkiem VAT, niepełne wykonanie założeń w zakresie wzrostu w 1998 r. stawek podatku akcyzowego na paliwa silnikowe. Zdaniem NIK na spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych i niższe niż planowano dochody z podatku akcyzowego miały również wpływ podwyżki stawek podatku akcyzowego. Na powyższe zjawisko wskazywała NIK po kontroli przeprowadzonej w II półroczu 1996 r. w 26 jednostkach przemysłu spirytusowego[178]. W stosunku do wykonania w 1997 r., dochody z podatków pośrednich w 1998 r. nominalnie zwiększyły się

[178] Informacja o wynikach kontroli zobowiązań finansowych wobec budżetu państwa z tytułu produkcji i obrotu wyrobami spirytusowymi i tytoniowymi, Warszawa, 1997, str. 15.

o 16,6%, a realnie wzrosły o 4,3%. W 1998 r. udział podatków pośrednich w dochodach ogółem budżetu państwa wynosił 50,9% (w 1997 r. - 48,8%).

Bardzo dobra w stosunku do założeń przyjętych w ustawie budżetowej była realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych. Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 14.808.981 tys. zł, tj. 104,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Dochody te stanowiły 11,7% dochodów budżetu państwa ogółem. Na dobrą realizację tych dochodów wpływ miały wyższe niż oczekiwano wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych, które wykonane zostały w 200,6%. Zakładane wpływy z tego podatku od przedsiębiorstw zrealizowane zostały w 95,0%. Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 34.663.997 tys. zł, tj. 103,7% kwoty zaplanowanej. Dochody te stanowiły 27,4% dochodów budżetu państwa ogółem. Przekroczenia planowanych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowane zostało wyższymi niż planowano dochodami osób fizycznych z tytułu wynagrodzeń oraz emerytur i rent.

W zakresie realizacji dochodów niepodatkowych Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia realność planowania tych dochodów. Negatywna ocena dotyczy znacznych rozbieżności między planem a wykonaniem takich dochodów, jak: dywidendy, wpłaty z zysku NBP, dochody jednostek budżetowych, dochody z ceł oraz tego, że niektóre tytuły dochodów w ogóle nie ujęte zostały w planach odpowiednich części budżetu państwa. Wykonanie dochodów niepodatkowych wyniosło 12.602.775 tys. zł, tj. 99,5% planowanej kwoty. Udział dochodów niepodatkowych w dochodach ogółem budżetu państwa wyniósł 10,0% (w 1997 r. - 11,7%). Osiągnięte w 1998 r. dochody niepodatkowe były niższe od wykonania w 1997 r. o 1.402.426 tys. zł, tj. nominalnie o 10,4%, a realnie o 19,9%. Nie zostały wykonane planowane dochody niepodatkowe z następujących tytułów: wpłaty z zysku NBP (64,4% planu), cła (83,2% planu). Powyżej planu wykonano: dochody

z dywidend (129,0%), dochody jednostek budżetowych (129,6%), pozostałe dochody niepodatkowe (120,7%), wpłaty gmin (101,4%).

Tak jak w latach poprzednich całkowicie nietrafna była przewidywana wpłata z zysku NBP. Tym razem, w przeciwieństwie do poprzedniego roku, dochody z tego tytułu były o 35,6% niższe niż planowano. W ustawie budżetowej zaplanowano wpłatę z zysku NBP w kwocie 500.000 tys. zł, a wykonano w kwocie 321.913 tys. zł.

Po raz kolejny nie wykonane zostały planowane dochody z ceł. Dochody z ceł wyniosły 6.076.499 tys. zł i były niższe o 1.223.507 tys. zł od kwoty zaplanowanej, tj. o 16,8%. W porównaniu do 1997 r. dochody z ceł zmniejszyły się o 960.819 tys. zł, tj. o 13,7% w ujęciu nominalnym, a realnie o 22,8%.

Wyniki szczegółowej[179] kontroli przeprowadzonej przez NIK dowodzą, że do budżetu państwa nie wpływają wszystkie należne państwu środki z danin granicznych. Stwierdzone przez NIK, w ramach tej kontroli, uszczuplenia w latach 1996-1997 obejmowały kwotę 3.408,5 tys. zł.

Spośród 16 skontrolowanych urzędów celnych, tylko w Urzędzie Celnym w Rzepinie i w Urzędzie Celnym Port Lotniczy w Warszawie przy dokonywaniu odpraw w przywozie inni funkcjonariusze dokonywali rewizji towarów, inni zaś czynności związane z kontrolą dokumentów oraz wymiarem ceł i podatków.

W skontrolowanych oddziałach celnych odprawy, w których przesyłki zostały zrewidowane, nie przekroczyły 35% ogólnej liczby odpraw. W niektórych zaś oddziałach rewizji nie przeprowadzano w ogóle, a funkcjonariusze celni dokonywali odpraw na podstawie kontroli dokumentów, ograniczając się do oględzin towaru i opisu jego niektórych cech.

[179] Informacja o wynikach kontroli działalności administracji celnej w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych, z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem i wyprowadzanych ze składów celnych, NIK, Warszawa, lipiec 1998 r.

Spośród 59 skontrolowanych oddziałów celnych 10 nie miało placów do przeprowadzania kontroli i rewizji celnych, a w 29 nie było ramp do rozładunku towarów.

Funkcjonariusze oddziałów celnych objętych kontrolą nie dysponowali, w wystarczającej ilości, podstawowymi narzędziami i urządzeniami pomocnymi do przeprowadzania oględzin i rewizji towarów, w postaci wag, urządzeń do prześwietlania ładunków, endoskopów, wykrywaczy metali, urządzeń do badań toksycznych, a nawet drabin, latarek czy luster podświetlanych do sprawdzania podwozi samochodowych.

Na 11 przejściach granicznych objętych kontrolą zainstalowanych było 21 elektronicznych wag samochodowych, z których tylko 2 były czynne (własność niemieckich służb celnych i przez nie obsługiwane), a pozostałych 19 (własność polska) nie było w ogóle użytkowanych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła - w przeprowadzonej w 1999 r. kontroli terminalu samochodowego w Koroszczynie, że niedostateczne wyposażenie oraz złe warunki pracy służb celnych występują także na przejściu granicznym w Kukurykach.

System wynagradzania w administracji celnej, w ocenie NIK, nie był powiązany z jakością pracy, a w szczególności z liczbą ujawnionych przez funkcjonariuszy przestępstw celnych i dewizowych (nie był więc systemem motywacyjnym).

Najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w zakresie pozyskiwania dochodów przez państwowe jednostki budżetowe. Świadczą o tym także wyniki kontroli NIK w zakresie organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów oraz realizacji przez byłe urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali.

Przeprowadzona przez NIK w 22 dawnych województwach kontrola organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów wykazała, że organizacja egzekucji administracyjnej była niesprawna i nie zapewniała terminowej i skutecznej windykacji należności z tytułu mandatów.

Wyniki przeprowadzonej kontroli świadczą nie tylko o zaniedbaniach pracowników urzędów ale również o niedostatecznej kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej. Dochodzenie należności po kilku miesiącach, a niekiedy latach od daty popełnienia wykroczenia obniża skuteczność egzekucji i powoduje u osób ukaranych poczucie bezkarności. W ocenie NIK sytuacja taka stwarza możliwości nieposzanowania prawa przez obywateli i godzi w autorytet Państwa.

Dochody jednostek budżetowych wyniosły 4.105.627 tys. zł, tj. 129,6% kwoty założonej w ustawie budżetowej i pochodziły z działów: wymiar sprawiedliwości i prokuratura, administracja państwowa i samorządowa, gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne, finanse oraz opieka społeczna. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą przede wszystkim pozyskiwania dochodów w dziale administracja państwowa i samorządowa oraz w dziale finanse. Wysoki ogólny wskaźnik wykonania planowanych dochodów jednostek budżetowych (129,6%) wynika przede wszystkim z tego, że planując te dochody nie doszacowano lub nie uwzględniono różnych dochodów w dziale 94 - Finanse. Dochody w tym dziale wyniosły 945.335 tys. zł, tj. 261,6% kwoty planowanej. Nie doszacowano dochodów np. z tytułu lokat terminowych w NBP (plan - 20.000 tys. zł, wykonanie - 179.713,9 tys. zł). Nie uwzględniono na etapie planowania np. odsetek od depozytów w NBP (dochody z tego tytułu - 18.307,2 tys. zł) i wpłat z tytułu opłat za udzielane zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier losowych i zakładów wzajemnych (dochody z tego tytułu - 6.508,9 tys. zł).

4. Zaległości podatkowe i niepodatkowe

Na koniec 1998 r. zaległości w należnościach budżetu państwa wyniosły 8.265,2 mln zł, w tym zaległości podatkowe wyniosły 6.133,7 mln zł. Zaległości podatkowe były wyższe o 10,7% niż na koniec 1997 r. Największy wzrost zaległości w 1998 r. w porównaniu do roku 1997 wystąpił w podatkach pośrednich

o 787.587 tys. zł, tj. o 37,9%. W relacji do zrealizowanych dochodów zaległości zmniejszyły się z 6,8% w 1997 r. do 6,5% w 1998 r.

Krytycznej oceny wymaga wysoki stan i dalszy wzrost zaległości w relacji do dochodów jednostek budżetowych, które w 1998 r. wyniosły aż 45,2%. Według stanu na 31 grudnia 1998 r. zaległości te wyniosły 1.856,4 mln zł i w porównaniu do roku 1997 wzrosły o 7,8%. Zaległości w dochodach jednostek budżetowych stanowiły 22,5% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa, podczas gdy dochody stanowiły tylko 3,2% dochodów budżetu państwa ogółem. Najwyższe zaległości jednostek budżetowych wystąpiły w dz. 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 719,4 mln zł, w tym w budżetach wojewodów - 688,3 mln zł. Zaległości w dochodach w dziale 91 w budżetach wojewodów spowodowane były małą skutecznością windykacji należności z opłat z tytułu nabycia własności budynków i lokali oraz z tytułu grzywien i kar, w tym głównie z tytułu mandatów karnych kredytowanych przez urzędy wojewódzkie.

Wg stanu na 31 grudnia 1998 r. zaległości w dochodach państwowych jednostek budżetowych wobec organów podatkowych z tytułu potrąceń z wzajemnej, bezspornej i wymagalnej wierzytelności podatników wobec Skarbu Państwa wyniosły 825.794 tys. zł i w porównaniu do roku 1997 wzrosły o 47,8%. Zaległości te wynikały z niespłacenia przez państwowe jednostki budżetowe kwot wynikających z potrąceń dokonanych przez urzędy skarbowe. Najwyższe zaległości państwowych jednostek budżetowych wobec urzędów skarbowych dotyczyły podatku dochodowego od osób prawnych - 410.418 tys. zł i podatku od towarów i usług - 238.018 tys. zł.

W 1998 r. w trybie egzekucyjnym ściągnięto kwotę 2.291,5 mln zł zaległości budżetowych, tj. o 34,6% więcej niż niż w 1997 r. Wskaźnik ściągalności mierzony kwotą wyegzekwowaną do kwoty objętej tytułami wykonawczymi wzrósł z 36,1% w 1997 r. do 40,8% w 1998 r.

Pomimo poprawy skuteczności egzekucji zaległości budżetowych, prowadzonej przez organy skarbowe Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że sprawność podejmowanych działań w tym zakresie była nadal niewystarczająca.

Kontrola działalności organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995-1997 wykazała, że organy skarbowe w niedostatecznym zakresie korzystały z przysługujących narzędzi postępowania egzekucyjnego, takich jak zabezpieczenie majątkowe, ustanowienie hipoteki przymusowej czy ustalania odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatników. Kontrola ujawniła co najmniej 70 konkretnych przypadków zaległości podatkowych na sumę ponad 390 mln złotych, które nie zostały zabezpieczone, mimo istniejących ku temu możliwości faktycznych i prawnych.

Kontrola działalności izb skarbowych wykazała, że urzędy skarbowe nie podejmowały należytych starań celem wyeliminowania zaległości, np. podległe Izbie Skarbowej w Poznaniu urzędy skarbowe nie podejmowały żadnych działań windykacyjnych w stosunku do zaległości w kwocie ok. 10 mln zł, a Urząd Skarbowy w Oleśnicy nie podjął działań egzekucyjnych wobec zaległości w kwocie ok. 31 mln zł. W ograniczonym stopniu urzędy skarbowe orzekały o odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatników lub o odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółek.

Na pozytywną ocenę zasługuje zmniejszenie kwoty ulg uznaniowych udzielonych przez izby i urzędy skarbowe, polegających na zaniechaniu ustalania i poboru podatku oraz umorzeniu, z 1.121,3 mln zł w 1997 r. do 604,2 mln zł w 1998 r., tj. o 46,1%.

W relacji do zrealizowanych w 1998 r. dochodów podatkowych ulgi te stanowiły 0,5%, a w 1997 r. - 1,1%.

W porównaniu do 1997 r. kwota ulg udzielonych przez izby i urzędy skarbowe w podatku dochodowym od osób fizycznych zmniejszyła się o 62,3%, w podatkach pośrednich o 36,1% i podatkach zniesionych o 74,3%.

Ustalenia kontroli NIK wskazały jednak na występowanie nieprawidłowości przy udzielaniu przez organy skarbowe ulg uznaniowych. W wyniku kontroli 34 urzędów skarbowych stwierdzono, że w 28 urzędach nie przestrzegano terminów rozpatrzenia wniosków, w 14 urzędach decyzje w sprawie ulg podatkowych nie były należycie uzasadnione, zaś w 6 urzędach nie dokumentowano czynności w toku prowadzonego postępowania. W 11 urzędach skarbowych, w podobnych sytuacjach, podejmowano odmienne decyzje wobec wnioskodawców ubiegających się o ulgi podatkowe, co wskazuje, że nawet w ramach jednego urzędu nie zostały opracowane jednolite kryteria, w oparciu o które dokonywano oceny sytuacji gospodarczej lub względów społecznych.

Wyniki kontroli wskazują, że od 1998 r. Ministerstwo Finansów zaniechało kierowania do podległych organów podatkowych pism zalecających przyznawanie ulg indywidualnym podatnikom.

5. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 1998 r. wyniosły 139.751.501 tys. zł i były niższe od planowanych o 3.689.294 tys. zł, tj. o 2,6%. W stosunku do wykonania w 1997 r., wydatki budżetu państwa w 1998 r., wzrosły w ujęciu nominalnym o 11,2%, a w ujęciu realnym były niższe o 0,5%. Relacja wydatków budżetowych do PKB zmniejszyła się z 26,8% w 1997 r. do 25,4% w 1998 r. Niepełna realizacja planowanych wydatków budżetu państwa wynikała głównie z niższych od planowanych wydatków na obsługę długu publicznego oraz na dotacje do Funduszu Pracy. Zdaniem NIK wydatki te były przeszacowane na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej, co także miało miejsce w poprzednim roku. Oszczędności, które powstały w tych wydatkach, pozwoliły również na pokrycie niedoboru środków zaplanowanych dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a więc była to jakby dodatkowa rezerwa, którą Rząd mógł dowolnie gospodarować.

Inny charakter miały stwierdzone w trakcie kontroli rezerwy tworzone przez dysponentów poszczególnych części budżetu państwa. Polegało to na tym, że dysponenci tych części nie dzielili na poszczególne jednostki całej kwoty wydatków wynikającej z ustawy budżetowej. Zatrzymywali w rezerwie część planowanych wydatków, które rozdzielali stopniowo w trakcie roku. Było to sprzeczne z art. 4 ustawy - Prawo budżetowe, a także utrudniało gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki bezpośrednio wykonujące budżet. Tego typu nieprawidłowości wystąpiły w 10 częściach budżetu państwa. Np.:

- Ministerstwo Edukacji Narodowej - cz. 33 pozostawiło poza planem wydatków kwotę 163.500 tys. zł, tj. 4,8% wydatków cz. 33 ogółem, przeznaczając ją na korygowanie w ciągu roku planów podległych jednostek oraz finansowanie (ok. 36.000 tys. zł) części zadań realizowanych przez kuratoria oświaty oraz placówki oświatowo-wychowawcze, które powinny być finansowane z budżetów wojewodów,
- Ministerstwo Finansów - cz. 08, dokonując podziału środków budżetowych dla podległych dysponentów, nie rozdysponowało na poszczególne jednostki co najmniej kwoty 110.591,8 tys. zł, co stanowiło 7,9% wydatków wynikających z ustawy budżetowej. Środki te rozdysponowane zostały dopiero w trakcie roku,
- Ministerstwo Sprawiedliwości - cz. 36, dokonując podziału środków budżetowych pomiędzy podległych dysponentów, w dziale 92 - Wymiar sprawiedliwości i prokuratura, nie rozdysponowało środków w kwocie 34.073,0 tys. zł (1% ogółu wydatków). Środki te rozdysponowane zostały dopiero w trakcie roku.

Z wykonania wydatków według grup ekonomicznych wynika, że najwyższy wzrost, zarówno w odniesieniu do roku poprzedniego jak i ustawy budżetowej, dotyczył wydatków majątkowych i rozliczeń z bankami. Najwyższy wzrost o 9,6% w ujęciu realnym dotyczył wydatków majątkowych. **Wydatki majątkowe zostały w ciągu roku zwiększone kosztem wydatków bieżących i wyniosły 9.436.140 tys. zł. Z kwoty tej aż 1.200.000 tys. zł, tj. 12,7%, nie zostało wykorzystane a jedynie przekazano te środki na rachunki finansowania**

inwestycji. Z ustaleń kontroli wynika, że znaczna część tych środków została umieszczona na rachunkach inwestycyjnych dla uniknięcia konieczności ich zwrotu do budżetu państwa. W ocenie NIK było to niepotrzebne zamrażanie środków publicznych.

W 1998 r. dysponenci części budżetowych posiadali również środki, które nie zostały wykorzystane w 1996 r. i 1997 r. i od tego czasu pozostawały na rachunkach sum depozytowych. Łączna kwota tych środków wyniosła 569.384 tys. zł.
Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że kwota ta była ponad czterokrotnie niższa niż w 1997 r., kiedy wynosiła 2.713.590 tys. zł. Zmniejszenie tej kwoty spełnia oczekiwania NIK wyrażone po kontroli wykonania budżetu państwa za 1997 r., gdyż zwiększa przejrzystość gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki, których nie zrealizowane kwoty nie wygasły z dniem 31 grudnia 1998 r. i zostały przeniesione do realizacji w 1999 r., wynoszą 697.324 tys. zł.

W układzie działowym największy udział w wydatkach budżetu państwa w 1998 r. przypada na ubezpieczenia społeczne (18,0%), finanse (15,3%), ochronę zdrowia (15,0%). Najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w wydatkach na ochronę zdrowia.

Łącznie w latach 1996-1998 na reformę ochrony zdrowia przeznaczono co najmniej 3.653.445 tys. zł, w tym w 1998 r. była to kwota 1.446.519 tys. zł. Z kwoty zaliczonej do wydatków w 1998 r. do wykorzystania w 1999 r. przeniesiono 191.478 tys. zł, tj. 13,9% dodatkowych środków przewidzianych na wdrażanie reformy. Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez NIK w 1998 r. wynika, że nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków budżetowych wystąpiły zarówno na szczeblu wojewodów i jednostek im podległych, jak też w samym Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej. Nieprawidłowości te dotyczyły przede wszystkim:

- dopuszczenia do gwałtownego wzrostu zobowiązań wymagalnych.

- zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do udzielania świadczeń zdrowotnych,
- zawierania i finansowania umów o zarządzanie publicznymi zakładami opieki zdrowotnej,
- nie wdrożenia w pełnym zakresie rejestru usług medycznych,

Nieprawidłowości dotyczące zawierania umów polegały przede wszystkim na: nierzetelnej analizie kwot niezbędnych na realizację poszczególnych umów, przyznawaniu kwot znacznie wyższych od wnioskowanych, udostępnianiu za niską opłatą lub bezpłatnie sprzętu zoz, zawarciu umów z kierownikami zoz-ów gwarantujących dobre zabezpieczenie interesów menedżerów przy ograniczeniu ich odpowiedzialności za ewentualne szkody.

6. Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

W 1998 r. nie został rozwiązany jeden z podstawowych problemów wykonania budżetu w ostatnich latach jakim jest wysoki stan zobowiązań wymagalnych. Dysponenci środków budżetowych zaciągali zobowiązania przewyższające kwoty wydatków przewidziane w planach finansowych, w wyniku czego stan zobowiązań wymagalnych na koniec roku wyniósł 6.955.573 tys. zł, w tym powstałych w ciągu 1998 r. - 5.192.652 tys. zł. Dopuszczono do ponad dwukrotnego (o 128%) wzrostu stanu zobowiązań wymagalnych w porównaniu do roku 1997.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w 1998 r. Rząd nie podjął działań mających na celu egzekwowanie przestrzegania dyscypliny budżetowej, szczególnie w stosunku do jednostek ochrony zdrowia przekształconych w jednostki samodzielne oraz jednostek przekazywanych z dniem 1 stycznia 1999 r. w gestię samorządu terytorialnego. Podjęcie takich działań było konieczne, w sytuacji gdy ogólnie znane było, że zobowiązania tych jednostek pozostaną zobowiązaniami Skarbu Państwa. W efekcie nastąpiło dalsze pogorszenie stanu przestrzegania dyscypliny budżetowej,

a dysponenci środków budżetowych potraktowali akcje oddłużeniowe w ostatnich latach jako przyzwolenie na zaciąganie nowych zobowiązań.

Dodatkową przyczyną zwiększania się stanu zobowiązań wymagalnych były niedostateczne ilości środków finansowych na bieżącą działalność szkół i placówek oświatowych oraz wzrost cen leków i dopłat do tzw. „zielonych recept". Ponadto zwiększenie środków na sfinansowanie zobowiązań zarówno w 1997 r., jak i w latach poprzednich miało zawsze charakter jednorazowych akcji. Nie była z tego tytułu odpowiednio zwiększana podstawa do ustalenia wydatków na rok 1998, co spowodowało, że niektóre jednostki ochrony zdrowia dysponowały wydatkami realnie niższymi niż w roku 1997, które okazały się niewystarczające w stosunku do wzrastających kosztów.

Wydatki w dziale 85 - ochrona zdrowia w latach 1996-1998 wynosiły odpowiednio 16.742.039 tys. zł (1996 r.), 18.891.861 tys. zł (1997 r.), 20.919.498 tys. zł (1998 r.). Oznaczało to nominalny wzrost o 25,0% w 1998 r. w porównaniu do roku 1996 i o 10,7% do roku 1997.

W wydatkach 1996 r. ujęta została kwota 1.778.752 tys. zł, która nie została wykorzystana w 1996 r. i przeniesiona do realizacji w 1997 r. Podobnie było w 1997 r., kiedy to przekazano na rok następny kwotę 98.553 tys. zł oraz w 1998 r., kiedy na rok następny przeniesiono środki w wysokości 191.487 tys. zł. Uwzględniając wydatki, które nie wygasały i przechodziły do realizacji w latach następnych, rzeczywiste wykorzystanie środków budżetowych w dziale 85 - Ochrony zdrowia w latach 1996-1998 wynosiło odpowiednio 14.963.287 tys. zł (1996 r.), 20.572.060 tys. zł (1997 r.), 20.826.573 tys. zł (1998 r.).

W 1998 r. rzeczywiste wydatki na ochronę zdrowia wzrosły nominalnie tylko o 1,2% w porównaniu do roku 1997, co oznaczało spadek realnych nakładów o 9,4%. Były to wskaźniki mniej korzystne niż dla roku 1997, które wynosiły odpowiednio 137,5% oraz 119,7%.

Zdaniem NIK dysponenci części budżetowych, a w szczególności Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej oraz wojewodowie nie podejmowali w 1998 r. skutecznych działań mających na celu zahamowanie w nadzorowanych jednostkach wzrostu zobowiązań finansowych nie mających pokrycia w wydatkach budżetowych. Wprost przeciwnie gospodarka specjalistyczną aparaturą medyczną[180] odbywała się - w badanym okresie - bez podejmowania należytych działań w zakresie programowania jej zakupów i rozmieszczenia, w warunkach opóźnionego jej instalowania, licznych niedomogów organizacyjnych, niekorzystnego udostępniania jej fundacjom i stowarzyszeniom. Nieprawidłowości te przyczyniły się, w znacznym stopniu, do ograniczenia uprawnionym pacjentom dostępu do badań diagnostycznych i zabiegów, czemu sprzyjało również niewykonywanie, w sposób skuteczny, nadzoru nad gospodarką aparaturą medyczną, przez organy administracji rządowej.

Skutkiem ujawnionych nieprawidłowości były uszczuplenia publicznych środków finansowych na kwotę 4.341,9 tys. zł. Ujawniono także inne nieprawidłowe wydatki - w wysokości 2.573,1 tys. zł.

Ministerstwo Finansów podjęło działania zmierzające do ostatecznego rozwiązania kwestii dotyczącej zobowiązań Skarbu Państwa zaciągniętych przez jednostki ochrony zdrowia, polegające na skonwertowaniu lub wykupieniu części wierzytelności do końca 1999 r.

7. Wykorzystanie środków z rezerw celowych i rezerwy ogólnej

W 1998 r. dokonano przeniesień wydatków z części 83 - Rezerwy celowe w kwocie 9.096.629 tys. zł, tj. 95% planowanych wydatków w budżecie po zmianach. Uruchomione środki z rezerw celowych stanowiły 6,5% wydatków budżetu państwa ogółem (w 1997 r. - 6,9%).

[180] Informacja o wynikach kontroli wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, NIK, czerwiec 1999 r.

Minister Finansów w grudniu 1998 r. podjął 519 decyzji na łączną kwotę 1.316.657,1 tys. zł, obejmując tymi decyzjami 14,5% rozdysponowanych w 1998 r. wydatków w części 83, w tym w dniu 30 grudnia 1998 r. przeniesiono wydatki na kwotę 168.875,2 tys. zł, tj. 1,9% rozdysponowanych wydatków z części 83.

Uruchamianie środków w ostatnim okresie roku budżetowego, w tym nawet w dniu 30 grudnia 1998 r., utrudniało celowe i oszczędne ich wydatkowanie przez poszczególnych dysponentów.

Najwyższa Izba Kontroli generalnie negatywnie ocenia występujące zjawisko późnego uruchamiania środków z rezerw celowych. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że w 1998 r. wystąpiła sytuacja wyjątkowa związana zwłaszcza z wprowadzeniem reform w ochronie zdrowia, a późne rozdysponowanie środków z niektórych pozycji rezerw celowych spowodowane było koniecznością zapewnienia warunków do ich prawidłowego wykorzystania, w związku z napływającymi sygnałami o nieprawidłowościach w tym zakresie.

Wykorzystanie środków przekazanych do poszczególnych dysponentów z części 83 - Rezerwy celowe było przedmiotem badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 r. w tych jednostkach, a oceny i wnioski zostały przedstawione w informacjach o wykonaniu budżetu w poszczególnych częściach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim wykorzystania środków z rezerw celowych przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej nie rozliczyło jednostek podległych z wykorzystanych środków z rezerw celowych w łącznej wysokości 130.042,5 tys. zł, które przeznaczone były na: programy zdrowotne - 73.263 tys. zł, reformy systemowe w ochronie zdrowia - 46.473,5 tys. zł, uzupełnienie środków na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do ich udzielenia - 6.936 tys. zł, likwidację skutków powodzi - 2.426 tys. zł,

odbywających staże - 944 tys. zł, wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla absolwentów wyższych szkół medycznych.

Jako nierzetelny, prowadzący do niegospodarnego wykorzystania środków, należy ocenić sposób rozdysponowania rezerwy w kwocie 150.000 tys. zł, na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych z osobami wykonującymi zawody medyczne lub innymi podmiotami upoważnionymi do udzielania świadczeń zdrowotnych. Stwierdzono, że w opracowanych przez Ministerstwo wytycznych, dotyczących trybu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie umów na świadczenia zdrowotne, przekazanych wojewodom i rektorom akademii medycznych, nie została określona: metodologia liczenia wartości kontraktów, zasady i kryteria podziału środków z rezerwy oraz termin składania wniosków. W rezultacie wojewodom przyznano środki finansowe o 29.800,6 tys. zł, wyższe od kwot przez nich wnioskowanych. Z analizy losowo wybranych 66 wniosków stwierdzono, że dofinansowanie w przypadku indywidualnych wnioskodawców kształtowało się w wysokości od 3.900 zł do 22.926 zł miesięcznie. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, podzielił kwotę rezerwy pomiędzy poszczególne województwa ustalając jednocześnie wysokość wynagrodzeń konkretnych osób, z którymi wojewodowie zawarli następnie umowy w trybie art. 35 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Ze środków w wysokości 150.000 tys. zł, rozdysponowanych z rezerwy, Ministerstwo przyznało samodzielnym anestezjologicznym zakładom opieki zdrowotnej - 33.876,8 tys. zł (22,6%).

Z rezerwy celowej w wysokości 310.000 tys. zł, przeznaczonej na reformy systemowe w ochronie zdrowia, rozdysponowano 148.415,6 tys. zł. Pozostałe środki w kwocie 161.584,4 tys. zł, umieszczone zostały na koncie depozytowym MZiOS - do wykorzystania w 1999 r. NIK jako nierzetelny ocenia sposób rozdysponowania środków tej części rezerwy, gdyż MZiOS nie opracowało kryteriów podziału tych środków na poszczególne zakłady opieki zdrowotnej.

W 1998 r. z ogólnej rezerwy przeniesiono do innych części budżetu państwa 89.581,4 tys. zł, tj. 99,8% zaplanowanych środków. W porównaniu do 1997 r. kwota ta była w ujęciu nominalnym wyższa o 24,1%, a realnie o 11,0%.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt, że w grudniu 1998 r. przeniesiono do innych części budżetu państwa kwotę 40.148,7 tys. zł, tj. 44,8% rozdysponowanych w 1998 r. wydatków z rezerwy ogólnej, a w dniu 30 grudnia 1998 r. - przeniesiono wydatki na kwotę 788,0 tys. zł. Wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej było prawidłowe, a stwierdzone nieprawidłowości miały w przeciwieństwie do wykorzystania środków z rezerw celowych, charakter incydentalny.

8. Wydatki na inwestycje centralne

Dotacje budżetowe na zadania realizowane w ramach inwestycji centralnych 1998 r. wyniosły 2.986.963 tys. zł i stanowiły 99,9% wydatków planowanych w budżecie po zmianach. W porównaniu do 1997 r. dotacje były wyższe o 3,8%.

Z budżetu państwa w 1998 r. dofinansowano 161 zadań realizowanych w ramach inwestycji centralnych państwowych jednostek i zakładów budżetowych w kwocie 2.749.653 tys. zł oraz 24 zadania realizowane z dotacji celowych na zadania własne gmin w kwocie 237.310 tys. zł.

Na realizację 42 skontrolowanych inwestycji, tj. 25,8% ujętych w ustawie budżetowej na 1998 r. zaplanowano nakłady na 1998 r. w wysokości 807,7 mln zł, w tym z budżetu 705,7 mln zł. Plan wykonano w kwocie 780.6 mln zł, co stanowiło 96,6%.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia finansowanie i realizację objętych kontrolą inwestycji centralnych. Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały wprawdzie poprawną realizację 8 inwestycji[181], lecz stwierdzone

[181] W tym 4 zadania finansowane z budżetu Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

nieprawidłowości w realizacji pozostałych 34 inwestycji świadczą, że w stosunku do kontroli przeprowadzonych w 1997 r. nie nastąpiła istotna poprawa w sposobie realizacji inwestycji centralnych.

Z przeprowadzonych kontroli wynika, że większość z nich nie była prawidłowo przygotowana do realizacji, a procesy inwestycyjne prowadzone były z naruszeniem: prawa budżetowego, budowlanego i ustawy o zamówieniach publicznych.

Np. budowa Szpitala Wojewódzkiego w Koszalinie znajdowała się na etapie kompleksowego przygotowywania dokumentacji projektowej, a realizowane w 1998 r. roboty budowlane należy określić jako przygotowawcze. Inwestor rozpoczął od nowa, w związku ze zmianą koncepcji w stosunku do lat 80-tych, przygotowanie do realizacji tej inwestycji. Na koniec 1998 r. podstawową dokumentację inwestycji stanowiło opracowanie p.n. „Koncepcja programowo-przestrzenna", które to opracowanie Minister Zdrowia i Opieki Społecznej decyzją z dnia 6 października 1998 r. zaopiniował pozytywnie. Według tej koncepcji Szpital został przewidziany na 589 łóżek (pierwotnie na 1.200 łóżek). Dopiero w dniu 3 marca 1999 r. do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej Inwestor przekazał w celu zaopiniowania opracowanie dotyczące założeń techniczno-ekonomicznych wraz ze zbiorczym zestawieniem kosztów. Mimo braku powyższych opracowań inwestycja była ujmowana w 1998 r. w wykazie inwestycji centralnych i finansowana z udziałem środków budżetowych.

Na budowie Szpitala Miejskiego w Koninie stwierdzono, że 14 spośród 29 realizowanych w latach 1983-1998 obiektów, do czasu kontroli nie było objętych wydanymi dotychczas pozwoleniami na budowę. Ponadto kontrola wykazała, że do czasu zakończenia kontroli inwestor nie zawiadomił właściwego organu o rozpoczęciu budowy 5 realizowanych obiektów.

Negatywnie należy ocenić brak właściwego nadzoru ze strony dysponentów środków budżetowych i inwestorów bezpośrednio realizujących inwestycje centralne, głównie w zakresie prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji oraz gospodarnego wydatkowania środków budżetowych. Dotyczy to tolerowania licznych

zmian zakresów rzeczowych, które nie tylko podnoszą koszty inwestycji, wydłużają okresy ich realizacji i angażują wyższe środki budżetowe w stosunku do planowanych, a także planowania dotacji budżetowych przez inwestorów, którzy nie posiadali aktualnej i zatwierdzonej całkowitej wartości kosztorysowej.

Z przeprowadzonych kontroli wynika - podobnie jak w 1997 r., że inwestycje realizowano w sposób przewlekły, mało oszczędny i niezgodny z zasadami oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi.

W blisko połowie skontrolowanych inwestycji terminy zakończenia inwestycji były kilkakrotnie zmieniane, a w 6 przypadkach inwestorzy finansowali ze środków inwestycyjnych nakłady nie związane z realizacją inwestycji centralnych lecz bieżącą działalnością.

Ponadto występowały przypadki niegospodarnego wydatkowania środków inwestycyjnych dotyczące niekorzystnego zawierania umów i nieprawidłowego rozliczania robót, co skutkowało zawyżaniem wynagrodzeń wykonawców.

Wyniki kontroli świadczą, że ministrowie i wojewodowie, podobnie jak w 1997 r. nie prowadzili w sposób skuteczny kontroli prawidłowości przekazywania i wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji.

9. Dotacje

W wydatkach budżetu państwa w 1998 r. znaczny udział miały wydatki na różne dotacje. Oprócz dotacji do inwestycji centralnych i państwowych funduszy celowych, były to przede wszystkim wydatki na:

- dotacje celowe dla gmin - 6.567.757 tys. zł,
- dotacje dla rolnictwa - 1.991.386 tys. zł,
- dotacje podmiotowe i inne do zadań gospodarczych, - 1.204.792 tys. zł,
- dotacje przedmiotowe - 792.138 tys. zł,
- dotacje do jednostek niepaństwowych na realizowane przez te jednostki zadania państwowe - 702.452 tys. zł.

W ocenie NIK w 1998 r. nie nastąpiła, w stosunku do lat ubiegłych, zasadnicza poprawa w zakresie: zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, wykorzystania dotacji celowych przez gminy oraz wykorzystania i rozliczania dotacji dla rolnictwa. Stwierdzono natomiast poprawę w zakresie przyznawania, wykorzystania i rozliczania dotacji przedmiotowych przeznaczonych na dopłaty do autobusowych przewozów pasażerskich. Ustalenia kontroli w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej wykazały, że zarówno na etapie podziału dotacji na poszczególnych przewoźników, jak i w toku realizacji zadań objętych dotowaniem podejmowane były skuteczne działania dyscyplinujące gospodarowanie środkami budżetowymi. Skontrolowano także 46 przewoźników, którzy korzystali z dotacji. W wyniku przeprowadzonej kontroli, 15 przewoźników zostało zobowiązanych do zwrotu właściwym urzędom skarbowym nienależnie pobranej dotacji w kwocie 208,3 tys. zł. W podobnej kontroli, przeprowadzonej w 1996 r., ujawniono dwukrotnie wyższą kwotę nienależnie pobranej dotacji (421,7 tys. zł). W dalszym ciągu, lecz na mniejszą skalę, występowały w 1998 r. nieprawidłowości w wykorzystaniu tej dotacji, dotyczące nierzetelnego prowadzenia ewidencji i zawyżania liczby kursów.

W zakresie dotacji podmiotowych stwierdzono liczne nieprawidłowości, w wykorzystaniu dotacji dla górnictwa. Na dotacje dla górnictwa węgla kamiennego, wydatkowano 757.875 tys. zł, z tego na: likwidację fizyczną kopalń - 217.902 tys. zł, restrukturyzację zatrudnienia - 501.974 tys. zł, naprawy szkód górniczych - 28.000 tys. zł, usługi świadczone przez Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. na rzecz Ministerstwa Gospodarki - 9.999 tys. zł. Kontrola przeprowadzona w Ministerstwie Gospodarki, PARGWK S.A., 5 spółkach węglowych i 10 likwidowanych kopalniach wykazała, że w procesie przyznawania i wykorzystania dotacji dla górnictwa węgla kamiennego dopuszczono do naruszenia obowiązujących przepisów, niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków budżetowych oraz nierzetelnego dokumentowania podejmowanych czynności. Stwierdzona w toku kontroli **łączna suma nadwyżki przekazanych dotacji na cele osłonowe nad poniesionymi z tego tytułu kosztami wyniosła 2.593,5 tys. zł.**

W sposób niezgodny z przeznaczeniem wydatkowano 14.653,2 tys. zł.
Niedostateczny był nadzór PARGWK S.A. nad przebiegiem rozliczeń dotacji dla górnictwa, która za swoje usługi pobierała opłaty ze środków przeznaczonych na te dotacje.

Na dotacje dla rolnictwa przeznaczono w budżecie po zmianach kwotę 2.030.747 tys. zł. Kwota ta nie została w pełni wykorzystana. Wydatki na dotacje dla rolnictwa wyniosły 1.991.386 tys. zł, tj. 98,1% planowanej kwoty w budżecie po zmianach. W porównaniu do 1997 r., wydatki na dotacje dla rolnictwa zmniejszyły się nominalnie o 5,5%, a realnie o 15,5%.

Zmniejszenie wydatków na dotacje dla rolnictwa nastąpiło w sytuacji, gdy:
- na rynku produktów rolnych pogłębiła się nadwyżka podaży nad popytem,
- nastąpił spadek cen większości produktów, a zwłaszcza zbóż i żywca rzeźnego,
- pogłębił się niekorzystny dla producentów rolnych układ cen (rozwarcie nożyc cen między produktami rolnymi a pozostałymi towarami i usługami),
- był to trzeci rok spadku realnych dochodów gospodarstw indywidualnych.

W świetle powyższego, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niewykorzystania w pełni w 1998 r. środków przeznaczonych na dotacje dla rolnictwa, a także stwierdzone przypadki nieprawidłowego wykorzystania tych środków.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w tym zakresie polegały m.in. na:
- stosowaniu nieoszczędnego systemu dotowania hodowli roślin,
- niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków na finansowanie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej,
- braku nadzoru i należytej dbałości w udzielaniu i rozliczaniu dotacji do nawozów wapniowych. Ponad 80% ogólnej kwoty uszczupleń finansowych (4.949 tys. zł) ujawnionych w toku kontroli powstało w wyniku rozliczenia i wypłaty dotacji do

120,6 tys. ton nawozów wapniowych (w przeliczeniu na czysty składnik CaO), które faktycznie nie zostały dostarczone rolnictwu,

- nie wywiązaniu się przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z realizacji zadań w zakresie dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze. Z powodu nietrafnego planowania kwot tych dopłat i nie korygowania wielkości limitów dopłat, przyznawanych bankom, dopłaty do oprocentowania kredytów zostały wykonane w wysokości 506.451 tys. zł, tj. o 9,4% niżej od planowanej,
- nie wykonaniu planowanych wydatków na finansowanie przedsięwzięć w zakresie infrastruktury wsi, które wykonano w wysokości 64.456 tys. zł, tj. w 83,5%.

10. Zamówienia publiczne

W **1998 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ogólną poprawę w przestrzeganiu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.** Nadal jednak występują nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych, o czym świadczą stwierdzone przez NIK, przypadki 109 naruszeń dyscypliny budżetowej, dotyczące nieprzestrzegania trybu, formy i zasad przy udzielaniu zamówień publicznych. Najczęściej stwierdzoną nieprawidłowością było omijanie przepisów dotyczących udzielania zamówień w trybie przetargu nieograniczonego. Udzielano zamówień w innym trybie, zwłaszcza z wolnej ręki, w sytuacjach, gdy w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie zachodziły okoliczności wskazujące na odstąpienie od zastosowania trybu przetargowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli omijanie przepisów ustawy w zakresie korzystania z innych trybów niż przetarg nieograniczony narusza podstawowe zasady wynikające z jej przepisów, wskazujące na potrzebę równego traktowania wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne.

W toku kontroli stwierdzono również inne nieprawidłowości, dotyczące zwłaszcza dokumentowania podstawowych czynności, nieprzestrzegania zasad pisemności w postępowaniach oraz liczne przypadki wykorzystywania wcześniejszych umów o zamówienia publiczne dla dokonywania nowych zakupów, zwłaszcza sprzętu komputerowego, które nie stanowiły uzupełnienia wcześniejszego zamówienia i dotyczyły innych urządzeń.

11. Niedobór budżetu państwa

W ustawie budżetowej na 1998 r. niedobór budżetu państwa na dzień 31 grudnia 1998 r. ustalony został na kwotę nie większą niż 14.400.000 tys. zł.

Niedobór budżetu państwa na dzień 31 grudnia 1998 r. wyniósł 13.191.572 tys. zł, tj. 91,6% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej.

W porównaniu z 1997 r., niedobór budżetu państwa w 1998 r. zwiększył się nominalnie o 6,0%, a w ujęciu realnym był niższy o 5,2%. Relacja niedoboru budżetu państwa do PKB zmniejszyła się z 2,65% w 1997 r. do 2,40% w 1998 r. Według założeń do ustawy budżetowej relacja ta w 1998 r. miała wynieść 2,9%. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia obniżenie deficytu budżetowego w relacji do PKB.

Wielkość wykonania niedoboru budżetowego ustalona została zgodnie z obowiązującymi przepisami. Pomimo to, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ustalony niedobór nie uwzględnia niektórych poniesionych w 1998 r. kosztów, które będą generować wydatki i rozchody budżetowe w następnych okresach sprawozdawczych. Dotyczy to w szczególności:

- wzrostu w 1998 r. zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu niespłaconych zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych o 3,9 mld zł oraz z tytułu kapitalizacji części odsetek od obligacji restrukturyzacyjnych i na zwiększenie funduszy własnych BGŻ S.A., o wartości 1,4 mld zł,
- wzrostu w 1998 r. o 1,8 mld zł wartości naliczonego dyskonta od obligacji aktywnych, z czego wydatki poniesione w tym roku zostały obciążone tylko kwotą 0,3 mld zł,
- wzrostu długu w 1998 r. o 0,9 mld zł z powodu zrewaloryzowania zobowiązań dot. niepodwyższania płac w sferze budżetowej.

Po uwzględnieniu powyższego można - w ocenie NIK - szacować, że skorygowany niedobór budżetu państwa w 1998 r. wynosiłby około 20 mld zł a jego relacja do PKB około 3,6%.

Finansowanie niedoboru budżetu państwa w 1998 r. przebiegało odmiennie niż przewidywała ustawa budżetowa.

Przepisy art. 3 ust. 2 ustawy budżetowej na 1998 r. ustalały:

- ujemne saldo finansowania zagranicznego (saldo pożyczek i kredytów zagranicznych) w kwocie 647.833 tys. zł,
- dodatnie saldo finansowania ze źródeł krajowych w kwocie 15.047.833 tys. zł,

przy planowanym niedoborze budżetu państwa w kwocie nie większej niż 14.400.000 tys. zł.

Niedobór budżetu państwa w 1998 r. wyniósł 13.191.572 tys. zł i sfinansowany został w całości, tak jak zakładano, ze źródeł krajowych. Oprócz tego ze źródeł krajowych sfinansowane zostało ujemne saldo finansowania zagranicznego. Finansowanie krajowe wyniosło 16.488.160 tys. zł, tj. 109,6% kwoty planowanej, a finansowanie zagraniczne - minus 3.296.588 tys. zł, tj. 508,8% kwoty planowanej.

W 1998 r. nastąpił, w porównaniu do 1997 r., wzrost o 12,8% finansowania niedoboru ze źródeł krajowych, co było spowodowane przede wszystkim powiększeniem rozchodów finansowania zagranicznego o koszty przedterminowego wykupu obligacji Brady´ego i sfinansowaniem tych kosztów środkami pozyskanymi w NBP w drodze emisji obligacji nominowanych w dolarach USA.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykup obligacji Brady´ego i w konsekwencji wzrost ujemnego salda finansowania zagranicznego.

W 1998 r. uległa zmianie podmiotowa struktura finansowania niedoboru, głównie w wyniku wzrostu udziału finansowania pozabankowego i wykorzystania środków pochodzących z prywatyzacji.

Zarówno w planowanych źródłach finansowania niedoboru budżetowego (określonych w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej na rok 1998), jak i w rozliczeniu wykonania części 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem w roku 1998 niedoboru budżetowego, nie wykazano w przychodach wpływów z tytułu spłat rat kapitałowych od pożyczek krajowych udzielonych ze środków budżetowych w latach 1994-1995. Z ustaleń kontroli wynika, że spłaty te w kwocie 4.206,8 tys. zł oraz odsetki z tego tytułu w kwocie 5.477,2 tys. zł zostały zaliczone do dochodów części 08 budżetu państwa. Postępowanie to nie było zgodne z przepisami zawartymi w ustawie - Prawo budżetowe, zgodnie z którymi przychody

z tytułu spłat rat kapitałowych od udzielonych pożyczek powinny być zaliczane do części 98 budżetu państwa, a dochody z odsetek do części 44. Na potrzebę wyeliminowania przypadków niewłaściwego klasyfikowania dochodów i wydatków oraz innych przychodów i rozchodów budżetowych NIK zwracała już uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r.

12. Dług Skarbu Państwa oraz zobowiązania z tytułu gwarancji i poręczeń

Z ogólnej wielkości zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 1998 r. w kwocie 257.125,2 mln zł, 92,3%, tj. 237.402,0 mln zł przypadało na zadłużenie budżetu państwa (dług Skarbu Państwa), a 7,7%, tj. 19.723,2 mln zł na zobowiązania powstałe z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych.

W 1998 r. z ogólnej wartości zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 257.125,2 mln zł, na zobowiązania zagraniczne przypadało 48,7%, a na zobowiązania krajowe 51,3%. W 1997 r. stanowiło to odpowiednio: 52,5% i 47,5%. Zobowiązania ogółem Skarbu Państwa zwiększyły się w 1998 r. z 242.674,0 mln zł do 257.125,2 mln zł, tj. nominalnie o 5,9%.

Realnie zobowiązania ogółem zmniejszyły się o 2,4%. Również relacja zobowiązań do PKB zmniejszyła się z 51,7% w 1997 r. do 46,7% w 1998 r.

Zobowiązania krajowe Skarbu Państwa, na które składa się dług krajowy oraz zobowiązania wynikające z udzielonych poręczeń spłaty kredytów bankowych, wyniosły na koniec 1998 roku 131.860,7 mln zł i w porównaniu z rokiem 1997 wzrosły nominalnie o 14,3%, a realnie o 5,3%. Poprawie uległa relacja tych zobowiązań do wartości produktu krajowego brutto, z 24,6% w 1997 r. do 24,0% w 1998 r.

Wydatki z tytułu spłaty odsetek (i z dyskonta) od długu krajowego oraz z tytułu poręczeń wyniosły w 1998 roku 14.140,7 mln zł. W stosunku do 1997 r. wydatki te były wyższe, w ujęciu nominalnym o 12,3%, a w ujęciu realnym o 0,5%. W mniejszym stopniu (z 10,0% w 1997 r. do 10,1% w 1998 r.) wzrósł udział tych wydatków w całkowitych wydatkach budżetu państwa.

W 1998 r. dominującą pozycją w wydatkach na obsługę zobowiązań krajowych były wydatki związane z obsługą skarbowych papierów wartościowych. Stanowiły one 98,8% wydatków ogółem.

Wykazywane w części 44 wydatki na obsługę długu krajowego nie obejmowały wydatków na emisję papierów wartościowych. Zrealizowane w 1998 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 161,4 mln zł i były ewidencjonowane w części 08 budżetu państwa. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydatki ponoszone na emisję skarbowych papierów wartościowych są integralnie związane z obsługą długu publicznego i w związku z tym powinny być ewidencjonowane w części 44 budżetu państwa.

Wyniki kontroli ujawniły przypadki znacznego zaniżenia lub zawyżenia niektórych rodzajów długu Skarbu Państwa, a mianowicie:

- zawyżenia części długu z tytułu bieżących rozliczeń z bankami na koniec 1997 r. o ok. 2 mld zł,
- nieujmowania w ewidencji długu zobowiązań w wysokości ok. 10 mld zł, wynikających z ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej,
- nie wykazywanie w ewidencji Ministerstwa Finansów zadłużenia wobec NBP z tytułu odpożyczonych w 1995 r. środków z kredytu Banku Światowego, w kwocie około 60 mln zł.

Podstawową przyczyną przyrostu w 1998 r. krajowego długu Skarbu Państwa było finansowanie niedoboru budżetowego i ujemnego salda finansowania zagranicznego (w tym 2,5 mld zł z tytułu wykupu obligacji Brady´ego). Przypadało na ten cel około 10 mld zł, tj. prawie 60% całkowitego przyrostu tego długu.

Według stanu na 31 grudnia 1998 r. na zobowiązania zagraniczne Skarbu Państwa w kwocie 125.264,5 mln zł składały się: zadłużenie zagraniczne w kwocie 116.217,7 mln zł (92,7%) oraz udzielone gwarancje spłaty kredytów zagranicznych na kwotę 9.046,8 mln zł (7,3%).

W stosunku do stanu na koniec 1997 r., zobowiązania zagraniczne wyrażone w walucie krajowej, spadły o 2,1 mld zł, tj. o 1,7%, co w znacznej mierze wynikało ze spadku kursu złotego do dolara amerykańskiego. Po uwzględnieniu skutków spadku tego kursu, zobowiązania zagraniczne w 1998 r. w porównaniu do 1997 r. zmalały o 1,3%. **Relacja zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa do PKB zmniejszyła się z 27,1% w 1997 r. do 22,8% w 1998 r.** W 1998 r. zobowiązania zagraniczne stanowiły 48,7% całości zobowiązań Skarbu Państwa (w 1997 r. udział ten wynosił 52,5%).

Dług zagraniczny obejmował w 1998 r. zadłużenie z tytułu kredytów zaciągniętych w walutach wymienialnych oraz z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynkach zagranicznych.

Zadłużenie budżetu państwa w walutach wymienialnych na koniec 1998 r., wyrażone w dolarach amerykańskich, wynosiło 33.167,1 mln dolarów i zmalało w stosunku do 1997 r. o 258,6 mln dolarów, tj. o 0,8%.

Głównymi pozycjami zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w walutach wymienialnych było zadłużenie wobec:

- Klubu Paryskiego, zrzeszającego wierzycieli rządowych (74,8%),
- Klubu Londyńskiego, zrzeszającego wierzycieli komercyjnych (16,0%),
- Banku Światowego (4,9%).

Oprócz zadłużenia zagranicznego Skarb Państwa posiadał na koniec 1998 r. zobowiązania wynikające z udzielonych gwarancji spłaty kredytów zagranicznych w wysokości 9.046,8 mln zł. Stan tych zobowiązań zmniejszył się w stosunku do stanu na koniec 1997 r. o 724,6 mln zł, tj. o 7,4%. Stanowiło to wynik udzielonych w 1998 r. nowych gwarancji zagranicznych (na kwotę 345,6 mln zł), zmiany kursów walut

(na sumę 50,2 mln zł) oraz zmniejszeń spowodowanych dokonanymi w ciągu roku spłatami zobowiązań zarówno przez kredytobiorców, jak i Ministra Finansów (na łączną kwotę 1.120,4 mln zł).

Wydatki na obsługę zobowiązań zagranicznych wyniosły 3.769.866 tys. zł, tj. 74,1% założonych w ustawie budżetowej i 76,2% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki te były w ujęciu nominalnym wyższe o 86.623 tys. zł, tj. o 2,4%, a w ujęciu realnym były niższe o 348.000 tys. zł, tj. o 8,5%.

Zmniejszenie wydatków związane było z mniejszymi, niż założono w ustawie budżetowej, wydatkami na spłatę odsetek od kredytów zagranicznych o 1.232.801 tys. zł (z tego w odniesieniu do: wierzycieli zrzeszonych w Klubie Paryskim o 588.558 tys. zł, kredytów gwarantowanych poza KP o 2.730 tys. zł, Banku Światowego o 182.933 tys. zł, tzw. innych kredytów o 105.780 tys. zł, obligacji Brady´ego o 244.221 tys. zł, obligacji skarbowych RP wyemitowanych na rynki zagraniczne o 108.579 tys. zł), a także mniejszymi niż zakładano wypłatami z tytułu poręczeń kredytów zagranicznych o 87.333 tys. zł.

13. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej

W 1998 r. pogłębiła się dysproporcja pomiędzy liczbą etatów kalkulacyjnych a rzeczywistym zatrudnieniem w państwowej sferze budżetowej. W ustawie budżetowej na 1998 r. przyjęto 1.751.581 etatów kalkulacyjnych. Plan po zmianach centralnych przewidywał 1.752.111,5 etatów kalkulacyjnych. Faktyczne przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 1.544.821,0 i było niższe o 207.290,5 etatów. W 1997 r. różnica ta wyniosła 144.168,6 etatów.

Najwyższe dysproporcje pomiędzy faktycznym zatrudnieniem a liczbą etatów kalkulacyjnych odnotowano w Ministerstwie Obrony Narodowej w odniesieniu do pracowników cywilnych, gdzie zatrudnienie w stosunku do planowanych etatów kalkulacyjnych było niższe o 19.257 osób (w 1997 r. - 22.518 osób), w resorcie

Zdrowia i Opieki Społecznej o 6.263 osoby (w 1997 r. - 5.675 osób), w Komendzie Głównej Policji o 4.440 etatów (w 1997 r. - 2.903 osoby).

Wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, ustalona na 1998 r. w ustawie budżetowej wyniosła 1.027,5 zł. Wydatki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1998 r. wyniosły 23.271.496 tys. zł, a rzeczywiste przeciętne wynagrodzenie wyniosło - 1.255,4 zł. Przeciętne wynagrodzenie dla pracowników państwowej sfery budżetowej w 1998 r. w relacji do 1997 r. wzrosło nominalnie o 15,7%, a realnie o 3,5%.

Wyniki kontroli wykazały, że w 1998 r. na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych, środków i limitów na wynagrodzenia, przeznaczonej na zmiany organizacyjne, przyznane zostały dysponentom części budżetowych zarówno etaty jak i środki na wynagrodzenia do wykorzystania z mocą wsteczną. Ponadto decyzjami Ministra Finansów w okresie od 30 marca do 12 maja 1998 r. zostały rozdysponowane środki z poz. 75 rezerw celowych na sfinansowanie zwiększonego zatrudnienia od 1 stycznia 1998 r. w 6 częściach budżetowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli późne uruchamianie środków na zmiany organizacyjne w państwowych jednostkach budżetowych utrudniało ich prawidłowe wydatkowanie. Przyznane z rezerw dodatkowe środki na wynagrodzenia nie mogły być wykorzystane na opłacenie wynagrodzeń nowych pracowników, lecz częściowo wykorzystane zostały na wynagrodzenia dotychczas zatrudnionych w formie nagród i innych składników zaliczanych do wynagrodzeń.

W 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o przeprowadzenie analizy faktycznego zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej, w celu dostosowania liczby etatów kalkulacyjnych w poszczególnych częściach budżetowych do rzeczywistego stanu zatrudnienia, bez zmniejszenia z tego tytułu

środków na wynagrodzenia. Wyniki kontroli dowodzą, że stan faktyczny nie uległ zmianie i wniosek NIK nie został zrealizowany. Relacja etatów niewykorzystanych do etatów planowanych (po zmianach) ukształtowała się w 1998 r. w wysokości 11,8%, w tym: jednostki budżetowe 11,8%, a jednostki gospodarki pozabudżetowej 19,8%.

14. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe, których plany finansowe zawierał załącznik nr 5 do ustawy budżetowej, osiągnęły w 1998 r. dochody w kwocie 96.374.495 tys. zł, co stanowiło 17,5% PKB (w 1997 r. 18,1%). Na dochody funduszy celowych w istotny sposób wpłynęły dotacje z budżetu państwa w kwocie 21.014.490 tys. zł.

Wydatki funduszy celowych (zał. nr 5 do ustawy budżetowej) zostały zrealizowane w kwocie 92.467.176 tys. zł, co stanowiło 16,8% PKB (w 1997 r. 17,8%).

Stopień sfinansowania dotacją budżetową wydatków 6 dotowanych funduszy był zróżnicowany. W 1998 r. wydatki poszczególnych funduszy sfinansowane zostały dotacjami w następującym stopniu: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych - 12,1%, Fundusz Alimentacyjny - 78,8%, Fundusz Emerytalno-Rentowy - 94,2%, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji - 75,8%, Fundusz Pracy - 18,3%, Państwowy Fundusz Kombatantów - 93,7%. Zwiększenie finansowania dotacjami z budżetu państwa w porównaniu z 1997 r. dotyczyło: FUS o 1,1 punkta procentowego, FA o 0,2 punkta procentowego i FE-R o 0,3 punkta procentowego. W mniejszym stopniu niż w 1997 r. państwo finansowało wydatki Funduszu Pracy (o 33,4 punkta procentowego), Państwowego Funduszu Kombatantów (o 6,3 punkta procentowego) i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (o 2,6 punkta procentowego).

Niekorzystnym zjawiskiem był znaczący wzrost zaległości, zwłaszcza w funduszach, które w najwyższych kwotach wspomagane są dotacjami z budżetu państwa.

Nie uregulowane 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 27,0%. Relacja zaległości do wpływów ze składek w 1998 r. wyniosła 13,4% (w 1997 r. 10,7%).

Nie opłacone 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 FE-R, który miał w 1998 r. najwyższy udział w dotacjach budżetu państwa do funduszy celowych (50,7%).

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 zostały wydane tylko dla: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Nie został zrealizowany wniosek NIK zawarty w Analizie wykonania budżetu państwa w 1997 r. dotyczący dokonania przeglądu i analizy funkcjonowania funduszy celowych.

Wyniki kontroli za 1998 r. wykazały nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami poszczególnych funduszy. W ocenie NIK szczególnie niepokojące były rosnące zaległości we wpłatach kwot należnych funduszom oraz brak właściwych efektów gospodarowania ogromnymi kwotami będącymi w gestii PFRON.

Mimo pozytywnych tendencji w działalności PFRON w 1998 r., polegających m.in. na zintensyfikowaniu działań rozpoczętych w końcu 1996 r., dotyczących kontynuowania:

- rozliczeń, za lata ubiegłe, poszczególnych zakładów pracy, zobowiązanych do wnoszenia wpłat na PFRON,
- akcji rozliczania zakładów pracy chronionej (z.p.ch.) oraz porządkowania spraw, związanych z obsługą umów pożyczek, udzielonych w poprzednich latach ze środków Funduszu,
- przedsięwzięć, mających na celu usprawnienie, wdrożonego w poprzednich latach, systemu informatycznego,

nadal występowały znaczące nieprawidłowości, które dotyczyły:

- uchwalenia - z naruszeniem przepisów prawa[182] - zasad[183] przyznawania z.p.ch. subwencji, skutkiem czego było rozszerzenie ustawowo określonych przywilejów dla pracodawców prowadzących tego rodzaju zakłady oraz niecelowe i niegospodarne wydatkowanie w 1998 r., w formie subwencji, środków PFRON w wysokości 382,5 mln zł,

[182] Por. art. 32 i 47 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych" oraz § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 listopada 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej PFRON (Dz.U. Nr 145, poz. 676), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej PFRON".

[183] Uchwałą nr 30/98 Zarządu PFRON z dnia 23 stycznia 1998 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przekazywania przez z.p.ch. nadwyżki podatku od towarów i usług oraz udzielania subwencji przez PFRON z tej nadwyżki.

- nierozliczenia, za lata ubiegłe, 6,9 tys. podmiotów (18% ogólnej liczby płatników, zarejestrowanych w bazie danych PFRON), zobowiązanych ustawowo do wnoszenia wpłat,
- niedostosowania, mimo działań doskonalących użytkowane oprogramowanie, systemu informatycznego - do potrzeb analizy i kontroli realizacji zadań cząstkowych, m.in. dla pozyskania pełnej informacji o środkach, przyznanych, w różnych formach, poszczególnym beneficjentom Funduszu,
- prowadzenia ewidencji księgowej[184] z naruszeniem ustawy o rachunkowości, skutkiem czego była m.in. niemożność uzyskania pełnej informacji o stanie zadłużenia poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem decyzji o umorzeniu, zaniechaniu ustalania i poboru wpłat, jak również niezgodności w księgach rachunkowych w wysokości 202,3 mln zł,
- nieustalenia przez Zarząd Funduszu szczegółowych zasad postępowania w sprawach o umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności PFRON, mimo iż wysokość umorzeń zadłużenia, z tytułu wpłat od zakładów pracy, wyniosła w 1998 r. 75.067 tys. zł, zaś w stosunku do dochodów osiągniętych w 1998 r. kształtowała się na poziomie 14,1%,
- niecelowego i niegospodarnego umorzenia części pożyczek - na kwotę 1.406,5 tys. zł nierzetelnym pożyczkobiorcom, niewywiązującym się z umownych zobowiązań, również w sytuacji, która nie wskazywała na konieczność podjęcia tego rodzaju decyzji,
- 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,

[184] Art, 28 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz § 9 pkt 1 zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych, ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz.Urz. Min.Fin. Nr 14, poz. 60).

- wydatkowania, z naruszeniem zasad, formy i trybu, określonych w ustawie o zamówieniach publicznych,[185] środków w wysokości 1.590,5 tys. zł, w związku z realizowanymi zakupami inwestycyjnymi i robotami budowlanymi,

Przepisy obowiązującej ustawy,[186] które zwolniły płatników będących z.p.ch., z obowiązku odprowadzania do urzędów skarbowych podatku dochodowego od osób zatrudnionych w tych zakładach, nie regulują kwestii rozliczania się pracowników zatrudnionych w tych zakładach, w przypadkach, kiedy podatnicy korzystają z indywidualnych ulg i zwolnień podatkowych, a tym samy składają osobiście roczne zeznania - w urzędach skarbowych.

Uwzględniając fakt, iż podatek dochodowy od osób fizycznych - pracowników z.p.ch. nie jest odprowadzany do budżetu państwa, lecz zasila - w odpowiednich, określonych ustawą proporcjach - zakładowe funduszu rehabilitacyjne w zakładach pracy chronionej i dochody PFRON, ewentualne należności podatników - pracowników z.p.ch., z tytułu przysługujących im ulg i zwolnień, są faktycznie wypłacane przez urzędy skarbowe, tj. z budżetu państwa.

Zgodnie z przyjętym we wspomnianej ustawie rozwiązaniem, podatek dochodowy od osób fizycznych - pracowników z.p.ch., nie będących osobami niepełnosprawnymi - zasila zakładowe fundusze rehabilitacyjne i dochody PFRON, które mają służyć szeroko rozumianym potrzebom osób niepełnosprawnych, a nie dochody budżetu państwa.

Na mocy obowiązujących przepisów[187] z.p.ch. są zwolnione od wpłat do urzędu skarbowego należności (w zakresie działalności zakładu), z tytułu podatku od towarów i usług, stanowiącej różnicę między podatkiem należnym a naliczonym.

---

[185] Por. art. 64 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 7, art. 25 ust. 4, art. 27a pkt 1, art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773), zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych".

[186] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.). O czym NIK już informowała, po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r.

[187] Por. art. 14a ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.).

Z powyższego wynika, że zakłady te są zwolnione od wpłaty zobowiązania z tytułu podatku od towarów i usług, przy zachowaniu w pełni wszelkich uprawnień do: wystawiania faktur VAT, obniżania podatku należnego o podatek naliczony, zwrotów nadwyżki podatku naliczonego nad należnym oraz zwrotu różnicy podatku bezpośrednio z urzędu skarbowego.

Rozwiązanie to narusza więc - w ocenie NIK - generalną zasadę rozliczeń podatku od towarów i usług, polegającą na tym, że odbiorcy faktur VAT, wystawianych przez z.p.ch., zmniejszają podatek należny budżetowi państwa o kwoty, które nigdy do budżetu nie są wpłacane. Rozwiązanie to stworzyło szereg możliwości uzyskiwania dodatkowych, nienależnych korzyści w obrocie towarami i usługami pomiędzy z.p.ch., jak również z ich pozostałymi kontrahentami.

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 Funduszy sprzyjały - dotychczas obowiązujące - niejasne i niespójne rozwiązania prawne.

Najważniejszym problemem do rozwiązania w zakresie zadań socjalnych państwa jest niewątpliwie sytuacja w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Kolejne kontrole NIK wykazują, że koncepcja tego Funduszu nie sprawdziła się. Fundusz od lat nie uporządkował swojej sytuacji finansowej, nie ma pełnej ewidencji swoich należności, marnotrawi środki w nietrafionych przedsięwzięciach gospodarczych. Ubiegłoroczne kontrole wykazały ponad wszelką wątpliwość, że efekty społeczne działania PFRON są niewspółmierne do nakładów na ten Fundusz, że szlachetny cel pomocy niepełnosprawnym wykorzystywany jest jako pretekst do czysto komercyjnych interesów.

Kolejne zmiany władz PFRON, następujące po kolejnych kontrolach NIK, niczego nie poprawiają, a patologia Funduszu ma najwyraźniej swoje systemowe przyczyny, które należy usunąć w ramach kompleksowej reformy całego systemu pomocy dla osób niepełnosprawnych.

Nie można dłużej tolerować jawnego marnotrawienia środków, których tak przecież brakuje na konkretną pomoc osobom pokrzywdzonym przez los. Najwyższa Izba Kontroli zamierza wkrótce przedstawić wniosek o rozpatrzenie przez Sejm problematyki pomocy dla osób niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje ocenę za 1997 r., 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.

W świetle powyższych nieprawidłowości szczególnie istotne jest wykonanie przez Radę Ministrów zobowiązania, zawartego w art. 199 ustawy o finansowach publicznych do dokonania analizy celowości działania państwowych funduszy celowych i przedstawienie wniosków Sejmowi w terminie do 31 grudnia 1999 r.

15. Bilans finansów sektora publicznego

W rozliczeniu finansowym sektora publicznego za 1998 r. uwzględniono: budżet państwa, budżety gmin, fundusze celowe, państwową gospodarkę pozabudżetową, gminną gospodarkę pozabudżetową. Łączne wyniki finansowe sektora publicznego ujęte zostały po wyeliminowaniu transferów[188] wewnątrz sektora.

Dochody sektora publicznego w 1998 r.[189] wyniosły 227.283 mln zł i były niższe od planowanych[190] (230.243 mln zł) o 1,3%. W stosunku do dochodów w 1997 r. sektor finansów publicznych osiągnął w 1998 r. dochody wyższe nominalnie o 13,6%, a realnie o 1,6%.

[188] Transfery obejmowały głównie: dotacje i subwencje z budżetu dla gmin, dotacje z budżetu do funduszy celowych, składek FUS i FP do funduszy celowych, dotacje z budżetów gmin do gminnej gospodarki pozabudżetowej.

[189] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 1998 r., t. II omówienie str. 136

[190] Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 1998 r., str. 532.

Relacja dochodów sektora publicznego do PKB ukształtowała się na poziomie 41,3%, wobec 42,6% w 1997 r. Spośród pięciu segmentów sektora publicznego cztery wykazały obniżenie relacji dochodów do PKB (budżet państwa o 1,1 punktu procentowego, budżety gmin o 0,2 punktu procentowego, państwowa i gminna gospodarka pozabudżetowa po 0,1 punktu procentowego). Jedynie fundusze celowe wykazały wzrost relacji dochodów do PKB o 0,2 punktu procentowego.

Występujące osłabienie redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa odbywało się przy wzmacniającej się pozycji finansowej funduszy celowych.

Głównymi źródłami dochodów sektora publicznego były:

- dochody podatkowe 58,3% (1997 r. - 57,6%),
- dochody niepodatkowe 40,7% (1997 r. - 41,6%).

Wydatki sektora publicznego w 1998 r. wyniosły 241.585 mln zł i były wyższe od planowanych (240.050 mln zł) o 0,6%. W stosunku do dochodów w 1997 r. sektor publiczny osiągnął wydatki wyższe nominalnie o 13,1%, a realnie o 1,2%.

Relacja wydatków sektora publicznego do PKB ukształtowała się w 1998 r. na poziomie 43,9%, wobec 45,5% w 1997 r. W 1998 r. jedynie budżety gmin oraz państwowa gospodarka pozabudżetowa utrzymały identyczny jak w 1997 r. udział wydatków w PKB. Pozostałe segmenty odnotowały obniżenie relacji wydatków do PKB, w tym: budżet państwa o 0,7 punktu procentowego, a fundusze celowe o 0,8 punktu procentowego.

Głównymi kierunkami wydatków sektora publicznego były:

- wydatki socjalne (emerytury, renty, zasiłki rodzinne, zasiłki dla bezrobotnych, dopłaty do leków) - 42,4% (1997 r. - 42,8%),
- wydatki bieżące sfery budżetowej - 27,6% (1997 r. - 27,2%),
- wydatki na obsługę długu krajowego - 5,9% (1997 r. - 5,9%),
- wydatki na obsługę długu zagranicznego - 1,6% (1997 r. - 1,7%).

Sektor finansów publicznych, podobnie jak za 1997 r., odnotował za 1998 r. wynik ujemny. Nadwyżka wydatków nad dochodami wyniosła w 1998 r. 14.302 mln zł, tj. 2,6% PKB (1997 r. - 2,9% PKB). W rozliczeniu bilansowym jedynie fundusze celowe (+ 335 mln zł) i państwowa gospodarka pozabudżetowa (+ 84 mln zł) osiągnęły wyniki dodatnie. Pozostałe segmenty finansów publicznych odnotowały przewagę wydatków nad dochodami (budżet państwa 13.192 mln zł, budżety gmin 1.376 mln zł, gminna gospodarka pozabudżetowa 153 mln zł).

W porównaniu do 1997 r. ujemny wynik sektora publicznego był wyższy o 742 mln zł, tj. nominalnie o 5,5%, a realnie był niższy o 5,7%.

16. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej

W 1998 r. do komisji orzekających w I instancji w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, działających przy ministrach, wojewodach i regionalnych izbach obrachunkowych, wpłynęły zawiadomienia o naruszenia dyscypliny budżetowej obejmujące łącznie 8.111 osób obwinionych (w 1997 r. 4.826 osoby). Łącznie do rozpatrzenia w roku 1998 były sprawy dotyczące 9.400 osób obwinionych (w 1997 r. 6.284 osób obwinionych), z tego rozstrzygnięto w 1998 r. sprawy dotyczące 7.842 osób obwinionych, tj. 83,4% (w 1997 r. - 75,4%)

Komisje orzekające w I instancji uniewinniły 1.192 osoby, co stanowiło 19,4% obwinionych. Winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej uznano 4.949 osób, w tym ukarano tylko 2.878 osób. Karą pieniężną ukarano 746 osób, natomiast odstąpiono od wymierzenia kary w stosunku do 1.971 osób.

Najwięcej obwinionych, z ogólnej liczby uznanych winnymi, dokonało naruszenia dyscypliny budżetowej wynikającego z art. 57 ust. 1 Prawa budżetowego w zakresie:

- zwłoki w opłacaniu należnych składek na ubezpieczenia społeczne (1.589 osób),
- zaciągnięcia zobowiązań wymagalnych przekraczających plan finansowy jednostki (1.529 osób),

- przekroczenia wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym (1.427 osób),
- naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych (1.066 osób).

Suma kar pieniężnych wymierzonych w 1998 r. wyniosła 112,8 tys. zł w 1997 r. - 46,2 tys. zł).

W 1998 r. wyegzekwowano kwotę 81,5 tys. zł z orzeczonych kar pieniężnych i opłat z tytułu kosztów postępowania. Średnia wysokość orzeczonej w 1998 r. kary pieniężnej wynosiła 151,2 zł (w resortach - 50,00 zł, u wojewodów - 128,7 zł, w regionalnych izbach obrachunkowych - 208,7 zł).

Do głównej Komisji Orzekającej w 1998 r. wpłynęło 140 odwołań od orzeczeń i postanowień wydanych przez komisje orzekające w I instancji i dotyczyło 79 spraw rozpatrywanych przez te komisje w 1998 r. Efektem rozstrzygnięcia odwołań przez Główną Komisję Orzekającą było utrzymanie w mocy orzeczenia wydanego w I instancji w przypadku 55 odwołań (w 1997 r. 34 odwołania), uchylenie orzeczenia wydanego w I instancji w 71 odwołaniach (w 1997 r. w 122 odwołaniach), w tym między innymi uniewinnienie w odniesieniu do 16 odwołań, uchylenie orzeczenia ze względu na przedawnienie orzekania - 2 odwołania.

Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak w roku ubiegłym, krytycznie ocenia opieszałość działania komisji orzekających w I instancji.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła 3.193 przypadki naruszenia dyscypliny budżetowej (w 1997 r. - 2.371). Naruszenia dyscypliny budżetowej odnotowano przede wszystkim w jednostkach podległym wojewodom, gdzie stwierdzono 3.129 naruszeń dyscypliny budżetowej.

Najczęstsze przejawy naruszenia dyscypliny to:

- zaciągnięcie w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymaganych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczają plan finansowy jednostki

wykonującej budżet (art. 57, ust. 1, pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe, odpowiadający art. 138, ust. 1, pkt. 7 ustawy o finansach publicznych) - 1.171 przypadków,

- przekroczenie wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet (art. 57, ust. 1, pkt. 2 ustawy - Prawo budżetowe, odpowiadający art. 138, ust. 1, pkt. 2 ustawy o finansach publicznych) - 858 przypadków,
- pobranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia w jednostce budżetowej lub jednostce gospodarki pozabudżetowej bez jednoczesnego opłacania należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy (art. 57, ust. 1, pkt. 9 ustawy - Prawo budżetowe) - brak jednoczesnego opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne przy pobraniu z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia nie stanowi obecnie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 138, ust. 1, pkt. 8 ustawy o finansach publicznych) - 426 przypadków,
- przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian w budżecie lub w planie finansowym jednostek i zakładów budżetowych (art. 57, ust. 1, pkt. 3 ustawy - Prawo budżetowe, odpowiadający art. 138, ust. 1, pkt. 3 ustawy o finansach publicznych) - 186 przypadków,
- naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (art. 57, ust. 1, pkt. 14 ustawy - Prawo budżetowe, odpowiadający art. 138, ust. 1, pkt. 12 ustawy o finansach publicznych) - 109 przypadków,
- niedokonanie pełnych i terminowych wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i jednostki budżetowe w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych (art. 57, ust. 1, pkt. 7, odpowiadający art. 138, ust. 1, pkt. 6) - 36 przypadków,

Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przygotuje stosowne wnioski o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

17. Ocena wykonania budżetu państwa w 1998 r. w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej

Dokonane przez Najwyższą Izbę Kontroli oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach zostały przedstawione w tomie II oraz w odrębnych informacjach omawiających wyniki kontroli wykonania budżetu w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli wyraziła wobec dysponentów, w których działaniach nie stwierdzono nieprawidłowości, a także stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości które nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa za 1998 r. nie stwierdzając nieprawidłowości w następujących częściach: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Urząd Ochrony Państwa oraz Ministerstwo Finansów w zakresie dysponowania rezerwą ogólną.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie budżetu w 1998 r. stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu w częściach: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Trybunał Konstytucyjny, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Krajowe Biuro Wyborcze, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Ministerstwo Łączności, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Generalny Inspektorat Celny,

Urząd Służby Cywilnej, Komitet Integracji Europejskiej, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwo Finansów w zakresie obsługi zadłużenia zagranicznego, dysponowania subwencjami ogólnymi dla gmin, rezerwami celowymi oraz przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem niedoboru i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, Krajowy Urząd Pracy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Główny Urząd Statystyczny, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Polski Komitet Normalizacyjny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Główny Urząd Miar, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Regionalne Izby Obrachunkowe, Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Komitet Badań Naukowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację budżetu państwa za 1998 r. mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu w częściach: Ministerstwo Finansów - część 08 oraz w zakresie obsługi długu krajowego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Polska Akademia Nauk, Komenda Główna Policji, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Główny Urząd Ceł, Państwowa Agencja Atomistyki, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonanie budżetu za 1998 r. w częściach: 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa, 34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki i 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej.

Podstawę do wydania oceny negatywnej w odniesieniu do Ministerstwa Skarbu Państwa stanowią przede wszystkim nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa, stwierdzone w wyniku przeprowadzonych w tym zakresie kontroli oraz nieprawidłowości w wydatkowaniu środków budżetowych. W szczególności dotyczy to:

- niewłaściwego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w wyniku czego nie zostały uzyskane przychody budżetowe w wysokości 85.355 tys. zł wskutek sprzedaży po rażąco niskiej cenie akcji Domów Towarowych „Centrum" S.A. w Warszawie,
- niecelowego przeznaczenia dywidendy Skarbu Państwa za 1997 r. w kwocie 1.279,7 tys. zł na objęcie akcji nowej emisji Banku Współpracy Europejskiej S.A. w sytuacji niewykonania dochodów budżetowych,
- nieuzasadnionego przeniesienia w dniu 23 grudnia 1998 r. środków w kwocie 2.160 tys. zł z wydatków bieżących na inwestycyjne,
- nieprzekazania na dochody budżetowe odsetek od środków budżetowych w wysokości 11.844 tys. zł, przechowywanych na rachunku środków pozabudżetowych.

Negatywna ocena wykonania budżetu przez Ministerstwo Kultury i Sztuki wynika przede wszystkim z:

- zaniedbań w ustalaniu i egzekwowaniu dochodów, a także niezgodnym z przepisami umarzania należności, w wyniku czego nie wyegzekwowano należności budżetowych na kwotę 1.134,8 tys. zł, co stanowiło 80,6% zrealizowanych dochodów ogółem,
- zaniżenia dochodów budżetowych z tytułu najmu pomieszczeń oraz umorzenia z naruszeniem obowiązujących zasad należności Skarbu Państwa w wysokości 202,5 tys. zł,

- nielegalnego utworzenia rezerwy środków budżetowych w kwocie 15.964,9 tys. zł, co stanowiło 1,8% wydatków,
- dopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych w podległych jednostkach w kwocie 2.384 tys. zł (wzrost o 87,6% w porównaniu do 1997 r.),
- zlecenia Polskiemu Towarzystwu Wydawców Książek, pomimo nie złożenia stosownego wniosku, zadania dotyczącego przygotowania udziału Polski w Międzynarodowych Targach Książki - Frankfurt 2000 za kwotę 2.350 tys. zł,
- nierzetelnego ewidencjonowania w księgach rachunkowych ministerstwa i zakładu gospodarczego MKiS składników majątkowych, których wartość zaniżono o 4.566,6 tys. zł.

Negatywna ocena wykonania budżetu przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej wynika przede wszystkim z:

- dopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych w wysokości ponad 294 mln zł (10,2% zrealizowanych w 1998 r. wydatków), pomimo wzrostu w stosunku do 1997 r. wydatków budżetowych o 10%. W porównaniu ze stanem na koniec 1997 r. zobowiązania ogółem wzrosły o 165,6% (do 471,5 mln zł), natomiast zobowiązania wymagalne o 102%. Najwyższe kwotowo zobowiązania wymagalne wystąpiły, podobnie jak w latach poprzednich, w szpitalach klinicznych przy akademiach medycznych (282,6 mln zł) a ministerstwo nie posiadało informacji na temat przyczyn gwałtownego wzrostu tych zobowiązań,
- niesprawowania należytego nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową podległych jednostek, a w tym niewyegzekwowanie rozliczenia wydatków z rezerw celowych w kwocie 668 mln zł,
- nierzetelnego i niegospodarnego rozdysponowania środków przeznaczonych na reformę w służbie zdrowia, w tym m.in. 150 mln zł na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych, 38,6 mln zł dla 101 publicznych zespołów opieki zdrowotnej, które zostały już

usamodzielnione, 34,2 mln zł na przekształcenie się szpitali klinicznych nie spełniających kryteriów w zakresie zadłużenia w samodzielne publiczne zoz,
- niecelowego uruchomienia środków z rezerwy w wysokości 30,5 mln zł na wdrożenie Rejestru Usług Medycznych przez wojewodów pomimo, że nie wykorzystali oni wcześniej przyznanych środków a proces wdrażania rejestru był zatrzymany,
- nielegalnego pokrycia ze środków inwestycyjnych kosztów funkcjonowania akademii medycznych w wysokości 4,7 mln zł,
- braku należytej staranności w ustalaniu i pobieraniu dochodów budżetowych z tytułu wynajmowania pomieszczeń , zwrotu niewykorzystanych dotacji celowych oraz egzekwowaniu zaległości w łącznej kwocie 11,1 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła również wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych.

Pozytywnie oceniono, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na realizację planów w następujących funduszach: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Państwowym Funduszu Kombatantów, Funduszu Alimentacyjnym, Centralnym Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, Centralnym Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Pozytywnie oceniono również, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na realizację planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie realizację planów finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Funduszu Promocji Twórczości.

Negatywna ocena Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynikała przede wszystkim z:

- 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 była m.in. niemożność 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 niecelowego i niegospodarnego umorzenia 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.

Wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości zostało ocenione negatywnie przede wszystkim z powodu:

- nieustalenia pełnej kwoty należności funduszu i niepodejmowania skutecznych działań w celu wyegzekwowania należności,

- wykonania planu wydatków funduszu w kwocie 656,7 tys. zł, tj. o 22,7% niższej niż ustalona w ustawie budżetowej oraz nieprawidłowej struktury wydatków, odbiegającej od ustawowego zakresu działania funduszu,
- nieuregulowania szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała także oceny budżetu państwa za 1998 r. w częściach 85/01-97 budżety wojewodów.

Wyniki kontroli wykazały uchybienia i nieprawidłowości w realizacji ustawy budżetowej we wszystkich województwach, w tym w 7 województwach wykonanie budżetu Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

Pozytywnie oceniono wykonanie budżetu państwa za 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu w następujących województwach: chełmskim, ciechanowskim, nowosądeckim, piotrkowskim, sieradzkim.

Pozytywnie oceniono również wykonanie budżetów państwa za 1998 r., mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, które w ocenie NIK, nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu w następujących województwach: warszawskim, bialskopodlaskim, białostockim, bielskim, elbląskim, jeleniogórskim, kaliskim, katowickim, konińskim, koszalińskim, krakowskim, krośnieńskim, legnickim, leszczyńskim, lubelskim, łomżyńskim, łódzkim, olsztyńskim, opolskim, ostrołęckim, pilskim, płockim, przemyskim, radomskim, rzeszowskim, siedleckim, skierniewickim, słupskim, suwalskim, szczecińskim, tarnobrzeskim, tarnowskim, toruńskim, wałbrzyskim, włocławskim, wrocławskim, zielonogórskim.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację budżetu w następujących województwach: bydgoskim, częstochowskim, gdańskim, gorzowskim, kieleckim, poznańskim, zamojskim.Najwyższa Izba Kontroli

negatywnie oceniła wykonanie budżetu w tych częściach, biorąc pod uwagę w szczególności następujące kryteria:

- wysokość zobowiązań wymagalnych w relacji do wydatków oraz wzrost tych zobowiązań w stosunku do 1997 r. z wyłączeniem zobowiązań z tytułu dopłat do leków dla uprawnionych,
- wysokość zaległości i ich relacje do dochodów budżetowych, a także skuteczność podejmowanych działań dla ich wyegzekwowania,
- sposób gospodarowania przyznanymi wojewodom rezerwami budżetowymi.

Uwzględniono również inne nieprawidłowości i uwarunkowania mające wpływ na wykonanie budżetu, w tym konieczność ponoszenia dodatkowych nieprzewidzianych wydatków i skutków decyzji z lat poprzednich, a także podejmowane działania dla zdyscyplinowania wydatków budżetowych.

W województwach, w których wykonanie budżetu oceniono negatywnie wysokość wymagalnych zobowiązań bieżących w relacji do wydatków, kształtowała się odpowiednio: w bydgoskim - 27,4%, w częstochowskim 21,8%, w gdańskim - 65,3%, w gorzowskim 27,0%, w kieleckim 36,4%, w poznańskim - 26,2% i w zamojskim 26,9%. Wskaźnik wzrostu bieżących zobowiązań wymagalnych w porównaniu do 1997 r. (bez dopłat do leków dla uprawnionych) wynosił: w bydgoskim - 210,6%, w częstochowskim - 238,7%, w gdańskim - 205,5%, w gorzowskim - 226,4%, w kieleckim - 184,9%, w poznańskim - 234,7% i w zamojskim - 204,6%.

Ponadto wysokość zaległości budżetowych w relacji do dochodów na koniec 1998 r. w kształtowała się następująco: w bydgoskim - 9.935 tys. zł, tj. 36,4% dochodów, częstochowskim - 2.952 tys. zł, tj. 21,7%, gdańskim - 34.168 tys. zł, tj. 65,7%, gorzowskim - 10.280 tys. zł, tj. 46,6%, kieleckim - 18.045 tys. zł, tj. 73,7%, poznańskim - 18.745,6 tys. zł, tj. 53,4%, zamojskim - 4.401 tys. zł, tj. 47,0%.

18. Wnioski

Na podstawie analizy wykonania budżetu państwa w 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędne:

- terminowe wydawanie aktów wykonawczych do ustawy budżetowej oraz innych aktów prawnych regulujących zasady gospodarowania środkami budżetowymi,
- kontynuowanie działań zmierzających do poprawy planowania dochodów budżetowych, w tym uwzględnianie dochodów ze wszystkich możliwych do pozyskania źródeł,
- obniżenie stanu zaległości budżetowych, w tym poprzez poprawę funkcjonowania organów egzekucyjnych oraz służb finansowych wojewodów zwłaszcza w zakresie windykacji dochodów z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali, opłat za zarząd i wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa oraz grzywien nałożonych w drodze mandatów,
- wdrożenie systemu POLTAX w zakresie dostosowanym do wymogów wynikających z zadań organów podatkowych i umożliwiającym jego kompleksowe wykorzystanie,
- zaniechanie tworzenia rezerw budżetowych w poszczególnych częściach budżetu i dokonywanie podziału na podległe jednostki, pełnych kwot wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej,
- przekazywanie środków finansowych z rezerw budżetowych w terminach umożliwiających prawidłowe ich wykorzystanie w danym roku budżetowym,
- wzmożenie nadzoru nad utrzymaniem dyscypliny finansów publicznych, w tym zwłaszcza egzekwowanie odpowiedzialności za przekraczanie zakresu upoważnień do dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz przekraczania zakresu upoważnień do zaciągania zobowiązań obciążających budżet przez podległe jednostki,

- zdyscyplinowanie dysponentów budżetowych w zakresie prawidłowości udzielania, kontroli wykorzystania i rozliczania dotacji budżetowych,
- przeprowadzenie analizy faktycznego zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej w celu dostosowania liczby etatów kalkulacyjnych w poszczególnych częściach budżetowych do rzeczywistego stanu zatrudnienia bez zmniejszania z tego tytułu środków na wynagrodzenie,
- określenie zasad korzystania przez pracowników administracji państwowej z lokali mieszkalnych finansowanych ze środków publicznych, służbowych samochodów osobowych, służbowych telefonów komórkowych, a także zasad finansowania kosztów informowania społeczeństwa o zamierzeniach i działalności rządu,
- podjęcie działań organizacyjnych i legislacyjnych zmierzających do racjonalizacji wydatków na finansowanie inwestycji centralnych; w szczególności konieczne jest zmniejszenie liczby inwestycji centralnych oraz rozważenie możliwości zlecania finansowania inwestycji bankom z wykorzystaniem bankowych procedur nadzoru nad przebiegiem procesu inwestycyjnego.

W związku ze zmianami wprowadzanymi w ramach reformy służby zdrowia:

- wyeliminowanie możliwości powierzania kierowania publicznym zakładem opieki zdrowotnej i szpitalem klinicznym w drodze umowy cywilnoprawnej oraz objęcie postępowaniem konkursowym określonym w art. 44a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej również stanowisk kierownika samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej oraz kierownika szpitala klinicznego,
- przyśpieszenie prac związanych z wydawaniem aktów wykonawczych niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania reformy służby zdrowia.

W zakresie funkcjonowania państwowych funduszy celowych wskazane jest:

- zwiększenie skuteczności egzekwowania należnych funduszom celowym kwot dochodów tych funduszy,

- wykonanie przez ministrów nadzorujących poszczególne fundusze upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, 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.

CZĘŚĆ DRUGA

ANALIZA
WYKONANIA ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ
W 1998 ROKU

I. UWARUNKOWANIA I CELE POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 1998 r.

Po trzech latach dynamicznego wzrostu, w 1998 r. gospodarka polska rozwijała się w tempie wyraźnie wolniejszym. Produkt krajowy brutto (PKB) wzrósł realnie o 4,8%, tj. o 0,7 pkt. proc. mniej, niż to założył Rząd na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej i o 1,2 pkt. proc. mniej, niż szacował NBP na etapie uchwalania *Założeń polityki pieniężnej na rok 1998*. W stosunku do roku 1997 tempo wzrostu PKB uległo osłabieniu o 2,1 pkt. proc. Na spadek ten istotny wpływ wywarło zdecydowane osłabienie dynamiki produkcji przemysłowej. Produkcja sprzedana przemysłu wzrosła w ub. r. o 4,8% wobec wzrostu o 11,2% w 1997 r. Tempo wzrostu wartości dodanej brutto w przemyśle obniżyło się z 10,3% w 1997 r. do 4,2% w 1998 r., a w budownictwie z 13,6% do 10,3%.

Do osłabienia wzrostu tych wskaźników przyczyniło się pogorszenie koniunktury w gospodarce polskiej. Na koniunkturę tę negatywny wpływ wywierały takie zjawiska jak: kryzys finansowy w Rosji i w krajach azjatyckich oraz obniżenie tempa wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej. Na koniunkturę w gospodarce krajowej wpływ miała także, podjęta jeszcze w 1997 r. i kontynuowana na początku 1998 r., polityka ograniczania dynamiki wzrostu popytu wewnętrznego, mająca na celu przeciwdziałanie inflacji i pogłębianiu się deficytu bilansu handlowego oraz deficytu obrotów bieżących.

Korzystnie w ub.r. kształtowała się sytuacja w zakresie niedoboru budżetu państwa. Zrealizowany niedobór wyniósł 13,2 mld zł i był o blisko 1,2 mld zł (tj. o 8,4%) niższy niż planowany. O jego obniżeniu zadecydowały niższe wydatki budżetowe, w tym zwłaszcza redukcja planowanych wydatków na obsługę zadłużenia krajowego i zagranicznego.

Wymienione uwarunkowania miały w ub.r. istotny wpływ na realizację *Założeń polityki pieniężnej*. Duże znaczenie miały także zmiany instytucjonalne w zakresie zasad opracowywania i realizacji tych *Założeń*.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[191] oraz nowa ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r.[192], zwana dalej „ustawą o NBP" ustanowiły zasadę kolegialności w pracach NBP, powołując do życia Radę Polityki Pieniężnej. Do kompetencji Rady należy podejmowanie najistotniejszych decyzji o kierunkach polityki pieniężnej, w tym przyjmowanie jej założeń.

Art. 3 ust. 1 ustawy o NBP stanowi, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Poprzez takie sformułowanie ustawodawca podkreślił nadrzędność dążenia banku centralnego do ograniczania inflacji nad innymi celami jego działalności.

Rada Polityki Pieniężnej, przyjmując w dniu 22 kwietnia 1998 r. uchwałę w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 1998[193], kierowała się zasadą określoną w art. 3 ust. 1 ustawy o NBP. Znalazło to odzwierciedlenie w przyjęciu do realizacji, nie stosowanej dotychczas w Polsce, strategii „bezpośredniego celu inflacyjnego". Strategia ta zakłada odejście od ustalania pośrednich i operacyjnych celów polityki pieniężnej oraz koncentrację na wyznaczeniu i realizacji przede wszystkim celu inflacyjnego. W *Założeniach* Rada ustaliła, że w 1998 r. średnioroczne tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych nie powinno przekroczyć 11%, a tempo wzrostu cen mierzone przez porównanie cen z grudnia 1998 r. do cen z grudnia 1997 r. - 9,5%. Wszystkie pozostałe cele i założenia (w tym także parametrycznie określona wielkość przyrostu podaży pieniądza) miały charakter uzupełniający. Ich realizacja została podporządkowana realizacji celu podstawowego, czyli „bezpośredniego celu inflacyjnego".

---

[191] Dz.U. Nr 78, poz. 483.

[192] Dz.U. Nr 140, poz. 938.

[193] M. P. Nr 14, poz. 213.

II. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO

Do 1997 r. *Założenia polityki pieniężnej* uchwalał Sejm RP. Projekt *Założeń* przedkładał Sejmowi Narodowy Bank Polski (art. 17 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim[194]).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. przyznała wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej Narodowemu Bankowi Polskiemu oraz określiła, iż założenia tej polityki ustala corocznie organ NBP - Rada Polityki Pieniężnej, zwana dalej „Radą". Rada przedkłada *Założenia* do wiadomości Sejmowi, równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, a w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania *Założeń* (art. 227 ust. 1 i 6).

Powyższe postanowienia Konstytucji zostały powtórzone w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Działając na podstawie tego przepisu Rada w dniu 22 kwietnia 1998 r. podjęła uchwałę w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 1998.

W skład Rady wchodzą: Prezes NBP oraz 9 członków powoływanych w równej liczbie przez Prezydenta, Sejm i Senat RP (art. 227 ust. 5 Konstytucji i art. 13 ust. 1 ustawy o NBP).

Ustalenia Rady podejmowane są w formie uchwał (art. 16 ust. 3 ustawy o NBP)

Uchwały Rady realizuje Zarząd NBP. Rada w ramach przyznanych jej kompetencji może także występować do Zarządu NBP z zaleceniem podjęcia określonych działań (§ 12 Regulaminu Rady[195]). Działalność Zarządu NBP w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej podlega ocenie Rady (art. 12 ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o NBP).

---

[194] Tekst jednolity Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 360 ze zm.

[195] Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 21 lutego 1998 r. w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej (M.P. Nr 7, poz. 159 ze zm.).

Ustawa o NBP wyposażyła bank centralny w szereg instrumentów polityki pieniężnej, przyznając jego organom - Radzie i Zarządowi - uprawnienia do ich kształtowania, a w szczególności:

1) w zakresie gromadzenia rezerw obowiązkowych innych banków (art. 38 ust. 1) ustawa upoważniła:
   a) Radę Polityki Pieniężnej do ustalania zasad i stóp rezerwy obowiązkowej banków (art. 12 ust. 2 pkt 2),
   b) Zarząd NBP do:
      - zwalniania banków z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie realizacji przez bank programu postępowania naprawczego (art. 39 ust. 3);
      - ustalania zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP oraz określania wysokości zapasu gotówki w złotych, którego utrzymanie w kasach bankowych będzie równoznaczne z utrzymywaniem rezerw w NBP (art. 40);
      - uchwalania stawki odsetek za naruszenie obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowych w NBP (art. 41 ust. 1 i 2);
      - wyrażania zgody na nieuiszczanie przez bank odsetek za naruszenie obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej, gdy bank jest w stanie zawieszenia, likwidacji albo upadłości (art. 41 ust. 3);
2) w zakresie udzielania przez NBP kredytu refinansowego bankom (art. 42), ustawa upoważniła:
   a) Radę Polityki Pieniężnej do ustalania wysokości stóp procentowych kredytu refinansowego (art. 12 ust. 2 pkt 1),
   b) Zarząd NBP do określania formy kredytu refinansowego, udzielanego bankom (art. 42 ust. 4 pkt 3);

3) w zakresie przyjmowania przez NBP od banków weksli do dyskonta i redyskonta (art. 44), ustawa upoważniła:
   a) Radę Polityki Pieniężnej do ustalania stóp dyskontowych i redyskontowych weksli (art. 12 ust. 2 pkt 1),
   b) Zarząd NBP do określania rodzajów weksli przyjmowanych przez NBP do dyskonta i redyskonta oraz uchwalania zasad i trybu ich dyskonta i redyskonta (art. 44 ust. 2);
4) w zakresie emitowania i sprzedawania przez NBP papierów wartościowych, sprzedawania i kupowania przez NBP skarbowych papierów wartościowych w operacjach otwartego rynku, organizowania przez NBP obrotu skarbowymi papierami wartościowymi oraz papierami wartościowymi, których jest emitentem (art. 48), ustawa upoważniła Radę do ustalania zasad operacji otwartego rynku (art. 12 ust. 2 pkt 6) oraz powierzyła Zarządowi nadzór nad ich dokonywaniem (art. 17 ust. 4 pkt 4).

Szczególnymi uprawnieniami Rady są:

5) uprawnienie do wprowadzenia ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców (art. 46 pkt 1),
6) uprawnienie do wprowadzenia obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców (art. 46 pkt 2)[196].

[196] Uchwalona w dniu 18 grudnia 1998 r. ustawa Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 160, poz. 1063) w art. 17 przyznała Radzie Ministrów - w razie zagrożenia realizacji założeń polityki pieniężnej - prawo do wprowadzenia ograniczenia w stosunku do rezydentów i nierezydentów dokonujących obrotu kapitałowego innego niż inwestycje bezpośrednie, polegającego na obowiązku utrzymywania przez nich nieoprocentowanego depozytu na specjalnie w tym celu założonym rachunku bankowym w Narodowym Banku Polskim. Rada Ministrów może wprowadzić powyższe ograniczenie w drodze rozporządzenia, zgodnie z wnioskiem Rady Polityki Pieniężnej.

Z wymienionych uprawnień szczególnych Rada może skorzystać wyłącznie w razie zagrożenia realizacji polityki pieniężnej.

Uchwała Rady ustalająca założenia polityki pieniężnej na rok 1998, jako instrument tej polityki przyjęła także kurs walutowy (pkt. 4.5).

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o NBP, zasady ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych określa Rada Ministrów w porozumieniu z Radą. NBP ogłasza bieżące kursy walut obcych oraz kursy innych wartości dewizowych (art. 24 ust. 3).

W okresie objętym kontrolą obowiązywała w powyższym zakresie uchwała nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych[197], wydana na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim.

[197] M.P. Nr 17, poz. 111; Po wejściu w życie nowej ustawy o NBP uchwała nr 71 Rady Ministrów została zamieszczona przez Prezesa NBP w wykazie obowiązujących przepisów wykonawczych wydanych w wykonaniu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.Urz. NBP z 1998r. Nr 5, poz. 10).

III. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI ANALIZY

1. Cel inflacyjny

Określony w *Założeniach* cel inflacyjny - obniżenie tempa inflacji mierzonej metodą grudzień 1998 r. do grudnia 1997 r., do wysokości nie przekraczającej 9,5 % - został osiągnięty. Wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) wyniósł 8,6%.

Można uznać, że do tak znacznego ograniczenia inflacji (o 4,6 pkt. proc. w skali roku) przyczyniły się głównie czynniki o charakterze przejściowym, pozostające poza sferą oddziaływania NBP. Należą do nich: niski wzrost cen żywności na rynku krajowym (o 2,8% podczas gdy w założeniach do ustawy budżetowej zaplanowano 7,6%) oraz cen surowców (głównie paliw) na rynkach światowych. Ponadto obniżeniu inflacji (poprzez zahamowanie wzrostu cen towarów importowanych) sprzyjały także: utrzymująca się przez większą część 1998 r. realna aprecjacja kursu złotego oraz obniżenie efektywnej stawki celnej na wyroby importowane z 6% do ok. 4,19%.

Udział poszczególnych grup towarów i usług konsumpcyjnych w ogólnym wzroście wskaźnika CPI w ujęciu grudzień (danego roku) do grudnia (roku poprzedniego) przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1

Dynamiki cen w 1998 r. na tle 1997 r. w poszczególnych grupach towarów i usług konsumpcyjnych (w układzie XII danego roku/ XII roku poprzedniego)

Wyszczególnienie	Struktura wag (%)		Dynamika XII/XII (XII roku poprz. = 100)		Udział w ogólnym wzroście cen (w pkt. proc.)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
OGÓŁEM CPI	100,00	100,00	113,2	108,6	13,2	8,6
Towary	73,62	73,08	110,9	106,4	8,2	4,7
Żywność	36,85	36,27	110,2	102,8	3,8	1,0
Napoje alkoholowe	4,00	3,91	112,6	111,7	0,6	0,5
Art. nieżywnościowe	32,77	32,90	111,4	109,7	3,8	3,2
Usługi	26,38	26,92	118,7	114,6	5,0	3,9

Źródło: Dane GUS

Mimo znacznego osłabienia tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w II półroczu 1998 r., średnioroczna inflacja ukształtowała się na poziomie 11,8%, tj. o 0,8 pkt. proc. wyższym niż przyjęty w *Założeniach*. Udział poszczególnych grup towarów i usług konsumpcyjnych we wzroście wskaźnika CPI w ujęciu średniorocznym przedstawiał się następująco:

Tabela 2

Średnioroczne dynamiki cen w 1998 r. na tle 1997 r. w poszczególnych grupach towarów i usług konsumpcyjnych

Wyszczególnienie	Struktura wag (%)		Dynamika I-XII (I-XII roku poprz. = 100)		Udział w ogólnym wzroście cen (w pkt. proc.)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
OGÓŁEM CPI	100,00	100,00	114,9	111,8	14,9	11,8
Towary	73,62	73,08	113,3	109,7	11,0	7,1
Żywność	36,85	36,27	112,6	107,7	5,5	2,8
Napoje alkoholowe	4,00	3,91	113,7	112,7	0,6	0,5
Art. nieżywnościowe	32,77	32,90	114,0	111,5	4,9	3,8
Usługi	26,38	26,92	119,3	117,5	3,9	4,7

Źródło: Dane GUS

Mając na względzie zanotowane przekroczenie celu inflacyjnego mierzonego przez porównanie średniego poziomu cen w 1998 r. do średniego poziomu cen w 1997 r., NIK krytycznie oceniła fakt, że NBP w 1998 r. nie dokonywał bieżących prognoz kształtowania się wskaźnika CPI w ujęciu średniorocznym, rezygnując w ten sposób z jego pełnej kontroli. Z ustaleń kontroli NIK wynika bowiem, że w comiesięcznych ocenach przebiegu procesów inflacyjnych, przekazywanych gremiom decyzyjnym NBP (Radzie i Zarządowi), przedstawiana była jedynie prognoza kształtowania się wskaźnika inflacji mierzonego metodą grudzień 1998 r. do grudnia 1997 r.

Wyjaśniając przyczyny przekroczenia założonego celu inflacyjnego w ujęciu średniorocznym, NBP stwierdził, że było ono spowodowane m.in. niedoszacowaniem przez Rząd bezpośrednich i pośrednich skutków wzrostu cen kontrolowanych, jaki nastąpił w początkach 1998 roku.

Zważywszy, iż NBP na etapie formułowania *Założeń* (w kwietniu 1998 r.) dysponował znacznie szerszym zakresem informacji na temat możliwych skutków podwyżek tej grupy cen, niż Rząd w IV kwartale 1997 r. na etapie wyliczania swojej prognozy (większość podwyżek cen kontrolowanych miała miejsce w styczniu i lutym 1998 r.), NIK krytycznie oceniła fakt, iż bank centralny nie dokonał własnej, bieżącej prognozy wpływu zmian cen kontrolowanych na kształtowanie się wskaźnika inflacji w ujęciu średniorocznym. W efekcie Rada Polityki Pieniężnej, przy wyznaczaniu celu inflacyjnego na 1998 r., nie mogła wziąć pod uwagę wyliczeń aktualnych, a jedynie opracowane przez Rząd w IV kwartale 1997 r.

W toku kontroli ustalono, że NBP w 1998 r. prowadził ekonometryczne badania procesów inflacyjnych z wykorzystaniem wskaźnika tzw. inflacji bazowej. Ich wyniki pokazały, że inflacja bazowa, poprzez eliminację przy jej szacowaniu pewnych towarów i usług, podlegających silnym wahaniom sezonowym, regulacjom o charakterze administracyjnym lub też wahaniom powstałym na skutek przejściowych szoków podażowych, lepiej niż wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI), obrazuje zjawisko trwałych zmian poziomu cen w gospodarce. Porównanie zmian poziomu wskaźników inflacji: CPI i bazowej umożliwia również określenie granic wpływu banku centralnego na procesy inflacyjne w gospodarce.

W uchwale Rady Polityki Pieniężnej z dnia 23 września 1998 r. w sprawie średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003[198] zadeklarowano jednak, że w okresie objętym Strategią, ustalanie celów inflacyjnych oraz ocena stopnia ich realizacji będą w dalszym ciągu opierały się na wskaźniku wzrostu cen

[198] M.P. Nr 36, poz. 500.

towarów i usług konsumpcyjnych (CPI). Według Rady, przemawia za tym przede wszystkim fakt, że taka miara inflacji stosowana jest powszechnie w polskiej gospodarce od początku okresu transformacji i jest najsilniej zakorzeniona w świadomości społecznej. Wykorzystywanie przez NBP własnej wersji wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych mogłoby podważyć wiarygodność polityki banku centralnego w oczach społeczeństwa[199]. Z tego powodu NBP zwrócił się do GUS o sporządzanie i publikowanie szeregów danych inflacji bazowej, które mogłyby być stosowane przez bank centralny. W nadesłanej odpowiedzi Prezes GUS stwierdził, że ewentualne prace związane z obliczaniem inflacji bazowej mogą być podjęte przez pracowników GUS w ramach umowy zlecenia, na koszt ewentualnych odbiorców danych. Jak ustalono w trakcie kontroli NIK, wynika to z faktu, że problematyka obliczania inflacji bazowej nie została uwzględniona w Programie Badań Statystycznych w 1999 r., jak również nie jest przewidziana do realizacji w 2000 r.

2. Podaż pieniądza

Według danych banku centralnego podaż pieniądza (M2) wzrosła w ub.r. ze 176,4 mld zł do 220,8 mld zł, tj. o 44,3 mld zł, czyli 25,1%. Realnie wzrost tej kategorii wyniósł 15,2%. Taka wielkość przyrostu oznacza, że górny poziom przyrostu oszacowany w *Założeniach* (28,2-35,3 mld zł) został przekroczony o 9 mld zł, tj. o 25,5%, a dolny o 16,1 mld zł, tj. 57,1%. Udział poszczególnych czynników we wzroście podaży pieniądza przedstawia tabela nr 3.

[199] Zmiana stosowanego wskaźnika inflacji mogłaby być uznana za próbę manipulowania danymi dla dobra polityki banku centralnego.

Tabela nr 3

Podaż pieniądza (M2), jej składowe i czynniki kreacji

Wyszczególnienie	Stan na koniec (w mld zł)		Przyrost w 1998 r.	
	1997 r.	1998 r.	w mld zł	w %
Podaż pieniądza (M2)	176,4	220,8	44,3	25,1
składowe M2				
A. Podaż pieniądza krajowego	145,6	187,1	41,5	28,5
1. Gotówka w obiegu (poza kasami banków)	27,3	30,2	2,9	10,9
2. Zobowiązania złotowe sektora bankowego wobec osób prywatnych i podmiotów gospodarczych	118,3	156,9	38,6	32,6
B. Zobowiązania walutowe wobec osób prywatnych i podmiotów gospodarczych	30,8	33,6	2,8	9,2
czynniki kreacji M2				
A. Aktywa zagraniczne netto	82,8	96,3	13,5	16,3
B. Aktywa krajowe netto	93,6	124,5	30,9	32,9
1. Należności sektora bankowego od osób prywatnych i podmiotów gospodarczych	108,3	138,5	30,2	27,9
2. Zadłużenie netto sektora budżetowego w sektorze bankowym	55,3	61,3	6,0	10,9
3. Saldo pozostałych pozycji netto	-70,0	-75,4	-5,4	(7,9)

Źródło: Wyniki kontroli w NBP

Obserwowany w ciągu 11 miesięcy 1998 r. względnie stały przyrost agregatu M2 został zakłócony przez wyniki z grudnia. W miesiącu tym podaż pieniądza zwiększyła się o 13,6 mld zł (31% przyrostu ogółem), głównie na skutek znacznego zwiększenia zadłużenia netto sektora budżetowego (o 6,7 mld zł) oraz nie uwzględnionego na etapie formułowania *Założeń,* zasilenia rachunków bankowych wpływami z emisji obligacji Telekomunikacji Polskiej S.A., emitowanych na rynkach międzynarodowych (o równowartości ok. 3 mld zł).

Zanotowane przekroczenie nie miało jednak negatywnego wpływu na realizację przyjętego w *Założeniach* celu inflacyjnego, ani w ujęciu średniorocznym, ani w ujęciu grudzień do grudnia. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w grudniu 1998 r., w stosunku do miesiąca poprzedniego, wyniósł 0,4% i był najniższy w całym IV kwartale 1998 r. W toku kontroli stwierdzono, że prowadzone przez NBP badania

ekonometryczne już na początku 1998 r. wskazywały na osłabienie związku między podażą pieniądza a inflacją. Z tych względów NIK, pozytywnie ocenia podjęcie przez NBP prac nad opracowaniem modelu prognozowania inflacji, który uwzględniałby nie tylko czynniki pieniężne, ale także czynniki kosztowe i popytowe.

3. Nadpłynność w sektorze bankowym

Narodowy Bank Polski za najważniejszy czynnik ograniczający skuteczność polityki pieniężnej uznaje obecnie nadpłynność w sektorze bankowym. Rada Polityki Pieniężnej założyła, że bank centralny w 1998 r. będzie działać na rzecz obniżenia skali tej nadpłynności.

W ocenie NIK, Narodowemu Bankowi Polskiemu nie udało się jednak w ub.r. osiągnąć zadowalających efektów w tym zakresie. Z ustaleń kontroli wynika, że istotne działania, mające na celu ograniczenie powyższej nadpłynności, zostały podjęte dopiero w IV kwartale 1998 r. Późny termin ich wdrożenia sprawił, że w niewielkim stopniu wpłynęły one na ograniczenie zadłużenia netto banku centralnego w bankach komercyjnych, stanowiącego miarę skali nadpłynności w sektorze bankowym. W ciągu całego 1998 r. zadłużenie to zwiększyło się z 17,2 mld zł do 40,2 mld zł, tj. o 23 mld zł, czyli nominalnie aż o 133,7%. Główne źródło tak znacznego przyrostu - odsprzedaż (netto) przez banki walut obcych do NBP w wysokości 6,7 mld dolarów amerykańskich[200] - zostało zneutralizowane dopiero wraz z wprowadzeniem przez Zarząd NBP z dniem 15 grudnia 1998 r. zmian w regulaminie zakupu i sprzedaży przez banki walut obcych w NBP[201], zaostrzających warunki transakcji dla banków.

[200] Odsprzedaż (netto) przez banki walut obcych do NBP w wysokości 6,7 mld dolarów amerykańskich jest równoznaczna z zwiększeniem rezerw oficjalnych brutto o tę kwotę (tj. z 20,7 mld do 27,4 mld USD, czyli o 32,4%).

[201] Dz. Urz. NBP Nr 26, poz. 59.

Kolejnym etapem ograniczania skali nadpłynności, którego jednak nie udało się w 1998 r. zrealizować, miało być zaabsorbowanie przez NBP w długim okresie nadmiaru płynnych środków utrzymywanych przez banki. Służyć temu miała sprzedaż na rzecz banków komercyjnych długoterminowych należności NBP od Skarbu Państwa (o różnej rentowności), skonwertowanych na zbywalne obligacje skarbowe (o rentowności zbliżonej do poziomu inflacji). Łączna wartość tych zobowiązań (ok. 15 mld zł) pozwoliłaby na ograniczenie o ponad $^1/_3$ nadpłynności notowanej na koniec 1998 r. Do czasu zakończenia kontroli uzgodnienia NBP z Ministerstwem Finansów dotyczące warunków takiej konwersji nie zostały jednak sfinalizowane.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania NBP zmierzające do przeprowadzenia powyższej operacji. Należy jednak podkreślić, że jej powodzenie uzależnione jest od reakcji banków na ofertę NBP. W związku z tym, że obligacje sprzedawane bankom miałyby mieć oprocentowanie niższe niż rynkowe, NBP rozważa możliwość zrekompensowania bankom niższych dochodów przez obniżenie stóp rezerwy obowiązkowej. Uwolnienie środków z obniżonej rezerwy częściowo osłabiłoby jednak efekt ograniczania nadpłynności.

4. Stopy procentowe

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 1998* Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, iż podstawowe stopy procentowe powinny utrzymać poziom, przy którym oprocentowanie depozytów i kredytów bankowych będzie hamować popyt wewnętrzny. Za wytyczną dla polityki stóp procentowych przyjęto także konieczność obniżania skali nadpłynności oraz uwzględniania kierunków polityki kursowej i zmiennej różnicy dochodowości między instrumentami złotowymi i walutowymi, tak aby ograniczać nadmierne przepływy kapitałowe.

W 1998 r. NBP podejmował aktywne działania w zakresie kształtowania podstawowych stóp procentowych. Rada Polityki Pieniężnej czterokrotnie obniżała oprocentowanie kredytu lombardowego (z 27% do 20%, tj. o 7 pkt. proc.) i kredytu

redyskontowego (z 24,5% do 18,25%, tj. o 6,25 pkt. proc.). Ponadto sześciokrotnie obniżana była tzw. stopa referencyjna[202] (z 24% do 15,5%, czyli o 8,5 pkt. proc.). Kształtowanie się stóp procentowych NBP przedstawia tabela nr 4.

Tabela nr 4

Kształtowanie się stóp procentowych NBP w 1998 r.

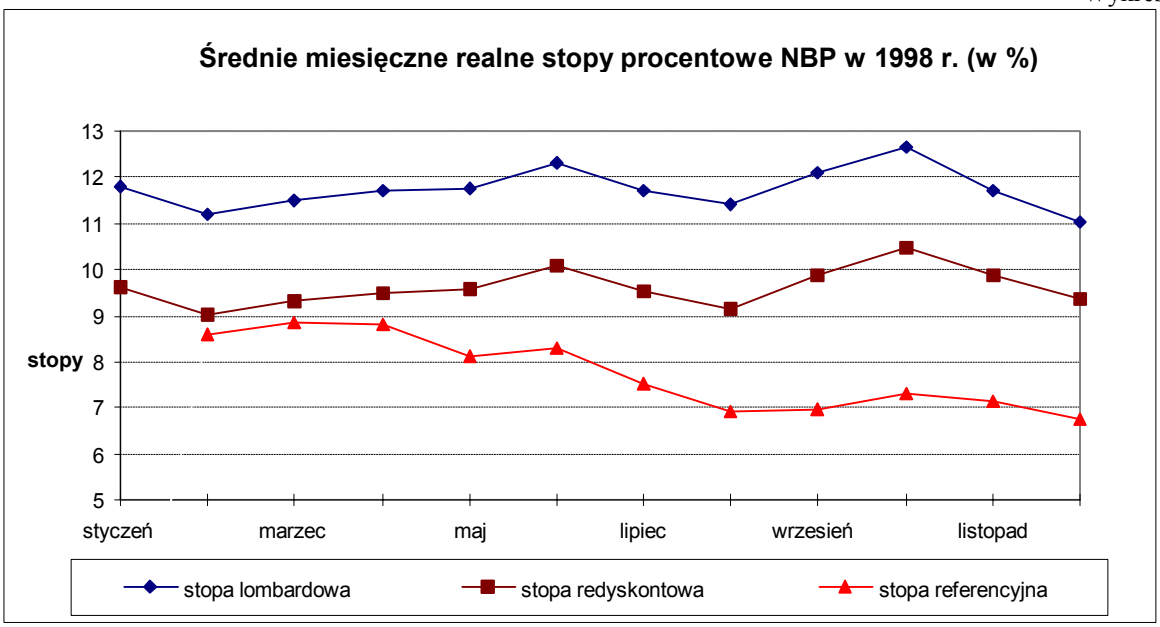
Uchwały Rady Polityki Pieniężnej	Data wejścia w życie zmiany	Wysokość stóp procentowych NBP			Uwagi / Zmiany w związku z uchwałami Zarządu NBP
		lombardowa	redyskonta weksli	referencyjna	
Dane wyjściowe: Stan na 1 stycznia 1998 r.		*27,0*	*24,5*	*nie określano*	*Tempo miesięcz. dewaluacji 1,0%, pasmo wahań kursu - +/- 7%*
Nr 2/98 z dnia 21 lutego 1998 r.	25 lutego 1998 r.	27,0	24,5		Od 26.02.1998 r. obniżone tempo dewaluacji do 0,8% i rozszerzone pasmo wahań do +/- 10%
Nr 3/98 z dnia 25 lutego 1998 r.	26 lutego 1998 r.			24,0	
Nr 5/98 z dnia 22 kwietnia 1998 r.	23 kwietnia 1998 r.	-	-	23,0	
Nr 9/98 z dnia 20 maja 1998 r.	21 maja 1998 r.	26,0	23,5	-	
Nr 10/98 z dnia 20 maja 1998 r.	21 maja 1998r.	-	-	21,5	
Nr 13/98 z dnia 16 lipca 1998 r.	17 lipca 1998 r.	24,0	21,5	-	Od 17.07.1998 r. obniżone tempo dewaluacji koszyka do 0,65%
Nr 14/98 z dnia 16 lipca 1998 r.	17 lipca 1998 r.	-	-	19,0	
Nr 16/98 z dnia 9 września 1998 r.	10 września 1998 r.	-	-	18,0	Od 10.09.1998 r. obniżone tempo dewaluacji koszyka do 0,50%
Nr 19/98 z dn. 28 października 1998r.	29 październ-ernika 1998 r.	22,0	20,0	-	Od 29.10.1998 r. rozszerzone pasmo wahań kursu do +/- 12,5%
Nr 20/98 z dn. 28 października 1998r.	29 październ-ernika 1998 r.	-	-	17,0	
Nr 21/98 z dnia 9 grudnia 1998 r.	10 grudnia 1998 r.	20,0	18,25	-	
Nr 22/98 z dnia 9 grudnia 1998 r.	10 grudnia 1998 r.	-	-	15,5	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w NBP

[202] Stopa referencyjna - minimalna stopa rentowności bonów pieniężnych NBP, oferowanych do sprzedaży w ramach operacji otwartego rynku.

Zdaniem Rady, pole do obniżenia stóp procentowych stworzyły: silny spadek inflacji, restrykcyjna polityka fiskalna Rządu oraz względnie korzystna sytuacja w budżecie państwa. Należy jednak zauważyć, że mimo znacznych obniżek oprocentowania nominalnego, realne stopy procentowe NBP przez większą część 1998 r. kształtowały się na względnie stałym poziomie. Istotna obniżka realnego oprocentowania wystąpiła jedynie w przypadku stopy referencyjnej (średnia realna stopa referencyjna w grudniu 1998 r. była o 2,1 pkt. niższa niż w marcu 1998 r.). Realna stopa oprocentowania kredytu lombardowego niemal przez cały 1998 r. kształtowała się na poziomie 11,2 (luty) - 12,6% (październik), by dopiero w grudniu 1998 r. ulec obniżeniu do 11,0%. Natomiast średnia miesięczna realna stopa redyskonta weksli wahała się w granicach 9,0 (luty) - 10,5% (październik) i nawet grudniowa obniżka oprocentowania nominalnego (o 1,75 pkt. proc.) nie spowodowała spadku średniej miesięcznej realnej stopy w grudniu do poziomu najniższego w roku. (por. wykres nr 1)

Wykres nr 1



Źródło: Wyniki kontroli NIK w NBP

W 1998 r. stawki na rynku międzybankowym spadały podobnie jak tzw. stopa referencyjna banku centralnego. Cechą charakterystyczną było to, że i stawka WIBOR[203] na 3 miesiące i stawka WIBID O/N[204] spadły poniżej stopy referencyjnej, co oznacza, że rynek wyceniał wartość pieniądza niżej niż bank centralny. Było to kolejnym bodźcem dla NBP do obniżania stóp procentowych.

W ub.r. nominalne średnie ważone oprocentowanie depozytów i kredytów oferowane przez banki komercyjne obniżyło się, jednak spadek ten był mniejszy niż w przypadku stóp procentowych banku centralnego i ceny pieniądza na rynku międzybankowym. Spowodowane to było tym, że zarówno banki, jak i klienci spodziewali się obniżki stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej i - zabezpieczając się przed ewentualnymi stratami kapitału - zawierali umowy ze stałym oprocentowaniem. Poza tym reakcje banków od kilku lat cechuje coraz większe opóźnienie w stosunku do decyzji banku centralnego. Wyniki badań ekonometrycznych NBP wskazują, że zmiany stóp procentowych NBP w coraz mniejszym stopniu wpływają na oprocentowanie kredytów bankowych oferowanych klientom przez banki. Świadczy to o tym, że banki komercyjne - ustalając oprocentowanie kredytów - uwzględniają także inne czynniki, takie jak np. dochodowość bonów skarbowych.

W 1998 r. przyrost akcji kredytowej banków wyniósł 28% i był o 5,5 pkt. proc. niższy niż przed rokiem. Szczególnie duży był zwłaszcza spadek tempa wzrostu kredytów dla osób prywatnych z 56,2% w 1997 r. do 29,9%. Wzrost należności od podmiotów gospodarczych w 1998 r. wyniósł 27,6% i był jedynie o 2 pkt. proc. niższy niż przed rokiem.

---

[203] WIBOR - Warsaw Interbank Offered Rate, średnie oprocentowanie, po jakim banki są gotowe udzielać pożyczek innym bankom.

[204] WIBID O/N - Warsaw Interbank Bid Rate, stopa procentowa jaką banki zapłacą za środki przyjęte w depozyt od innych banków na 1 dzień (O/N - overnight).

W I półroczu 1998 r. uwidoczniła się, pożądana z punktu widzenia ograniczania inflacji, tendencja zmniejszania nadwyżki dynamiki popytu wewnętrznego nad dynamiką PKB[205] (z 2,4 pkt. w całym 1997 r. do 0,7 pkt. w II kwartale 1998 r.). W II połowie roku rozpiętość między dynamiką popytu wewnętrznego, a dynamiką PKB uległa ponownemu zwiększeniu (do ok. 3,7 pkt), głównie na skutek osłabienia tempa wzrostu PKB. Nadwyżkowy popyt nie spowodował jednak zwiększenia tempa inflacji, bowiem presja popytowa w gospodarce została w znacznej mierze zaspokojona poprzez zwiększenie deficytu obrotów bieżących w IV kwartale 1998 r. (o 3,0 mld dolarów amerykańskich, co stanowiło 43,5% deficytu w całym 1998 r.)

Udostępnione w toku kontroli niepublikowane wyniki badań ekonometrycznych, prowadzonych przez NBP na przełomie 1998 i 1999 r., wykazały, że popyt wewnętrzny reaguje na zmiany stóp procentowych z opóźnieniem o ok. 3-4 kwartały. Oznacza to, że na kształtowanie się popytu wewnętrznego w 1998 r. miały wpływ przede wszystkim decyzje podejmowane przez NBP w 1997 r. Z tego względu, zdaniem NIK, nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny skuteczności polityki stóp procentowych NBP w zakresie oddziaływania na kształtowanie się popytu wewnętrznego w 1998 r., gdyż jej efekty powinny ujawnić się w pełni dopiero w 1999 r.

5. Polityka kursowa

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 1998* Rada Polityki Pieniężnej wskazała na konieczność uwzględniania w polityce monetarnej następstw dokonującej się liberalizacji przepisów dewizowych, zwiększającej zainteresowanie inwestorów zagranicznych polskim rynkiem finansowym. Podkreślono jednocześnie, że ograniczone zostają wskutek tego możliwości jednoczesnego kontrolowania stóp procentowych i kursu walutowego. Rada założyła kontynuowanie polityki kursowej

[205] Dynamika popytu wewnętrznego przewyższająca dynamikę PKB została w *Założeniach* wymieniona jako ważne źródło inflacji.

polegającej na obniżaniu tempa miesięcznej dewaluacji złotego oraz rozszerzaniu pasma wahań kursu średniego NBP wokół kursu centralnego.

W 1998 r. kurs walutowy był ustalany na podstawie tzw. koszyka walutowego. Struktura tego koszyka (na którą składało się 5 walut obcych) była określona w uchwale nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych. Uchwała ta została wydana na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim. (art. 39 ust. 1)

Po wejściu w życie nowej ustawy o NBP, która w art. 74 ust. 1 przewidziała, że „do czasu wydania przepisów wykonawczych (...) zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze, o ile nie są one sprzeczne z przepisami tej ustawy", uchwała nr 71 Rady Ministrów została, zgodnie z opinią Departamentu Legislacyjnego Rządu z dnia 19 lutego 1998 r. (znak: DL.163/25/98, DOT. DP/ZL/75/98), zamieszczona w wykazie obowiązujących przepisów wykonawczych, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym NBP[206], na podstawie art. 74 ust. 2 ww. ustawy.

Podobnie jak ustawa o NBP z 1989 r., nowa ustawa o NBP upoważnia do ustalania zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych Radę Ministrów (art. 24 ust. 2), z tym, że obecnie Rada Ministrów czynić to ma „w porozumieniu z Radą Polityki Pieniężnej" (poprzednio „na wniosek Prezesa NBP uzgodniony z Ministrami Finansów i Współpracy Gospodarczej z Zagranicą").

W dniu 22 grudnia 1998 r. Rada Ministrów, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Rady Polityki Pieniężnej, przyjęła „Stanowisko (...) w sprawie koszyka walutowego", które miało stanowić podstawę ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. Stanowisko to zakłada wprowadzenie koszyka składającego się z dwóch walut: dolara amerykańskiego i euro. Po przyjęciu „Stanowiska Rady Ministrów w sprawie koszyka walutowego" uchwała nr 71 nie została formalnie uchylona.

---

[206] Dz.Urz. NBP z 1998r. Nr 5, poz. 10.

NIK krytycznie ocenia fakt, iż w sprawie koszyka walutowego, na podstawie którego ustala się kurs złotego w stosunku do walut obcych, funkcjonują dwie odmienne regulacje: uchwała nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 maja 1991 r. oraz „Stanowisko Rady Ministrów w sprawie koszyka walutowego" z dnia 22 grudnia 1998 r. Nie wydaje się bowiem możliwe uznanie, że uchwała nr 71 utraciła moc „automatycznie" (jako przepis wykonawczy sprzeczny z przepisami nowej ustawy o NBP - w rozumieniu art. 74 ust. 1), skoro została ona ujęta w wykazie, o którym mowa w art. 74 ust. 2 i niemal przez rok była w praktyce stosowana.

Jak wspomniano, zgodnie z przepisami nowej ustawy o NBP (art. 24 ust. 2) Rada Ministrów zobowiązana została do określenia „zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych". W związku z tym, że dotychczas zasady takie nie zostały ustalone (przyjęcia ww. „Stanowiska" nie można bowiem uznać za wykonanie tego upoważnienia), NIK uważa za niezbędne wydanie stosownej regulacji w tej sprawie.

Z dniem 26 lutego 1998 r. Zarząd NBP, zgodnie z zaleceniem Rady Polityki Pieniężnej obniżył tempo kroczącej dewaluacji złotego w stosunku do koszyka walut obcych z ok. 1% do ok. 0,8% miesięcznie oraz zwiększył dopuszczalne odchylenie kursów średnich NBP w stosunku do ustalonego na dany dzień parytetu centralnego z ±7% do ±10%. Na mocy kolejnych uchwał Zarządu NBP, tempo miesięcznej dewaluacji złotego zostało obniżone do 0,65% (w okresie od 17 lipca 1998 r. do 9 września 1998 r.), a następnie do 0,5% (w okresie od 10 września 1998 r. do końca badanego okresu, tj. do 31 grudnia 1998 r.). Począwszy od 29 października 1998 r., Zarząd NBP zwiększył także dopuszczalne odchylenie kursów średnich NBP od parytetu centralnego z ±10% do ±12,5%.

Powyższe decyzje podejmowane przez Zarząd NBP sprzyjały umacnianiu się (aprecjacji) kursu złotego. Przeciętne (w skali roku) odchylenie średnich kursów złotego[207] od kursów centralnych wynosiło 5,6% w stronę aprecjacji. W całym 1998 r.

[207] W stosunku do dolara amerykańskiego i marki niemieckiej.

kurs ten tylko jednego dnia odchylił się w kierunku deprecjacji[208] (w 1997 r. odchylenie takie wystąpiło 81 razy). Do lipca 1998 r. presję aprecjacyjną wzmacniał napływ kapitałów zagranicznych. Inwestorów zachęciły opublikowane na początku 1998 roku dane na temat polskiej gospodarki. Deficyt budżetowy i deficyt w obrotach handlu zagranicznego były znacznie niższe od przewidywań, co ograniczało prawdopodobieństwo dewaluacji złotego. W I połowie 1998 r. napłynęło do Polski per saldo blisko 5,5 mld dolarów amerykańskich (a więc tyle samo ile w całym 1997 r.). Środki te zostały przeznaczone głównie na inwestycje bezpośrednie (per saldo 2,2 mld dolarów amerykańskich). Część powyższych środków była także przeznaczana na zakup polskich obligacji skarbowych. Nie zmieniały tego kolejne obniżki stóp procentowych, ponieważ jednocześnie rosło zaufanie do długoterminowych perspektyw polskiej gospodarki.

Z przeprowadzonych przez NBP badań nt. wpływu kursu walutowego na wyniki handlu zagranicznego wynika, że najsilniejsze zależności między tymi kategoriami są widoczne po upływie trzech kwartałów. Biorąc zatem pod uwagę fakt, że istotna realna aprecjacja złotego miała miejsce od listopada 1997 r., to jej ujemne efekty dla eksportu powinny były wystąpić już pod koniec trzeciego kwartału 1998 r., nakładając się na efekty kryzysu rosyjskiego i negatywne konsekwencje kryzysu azjatyckiego dla światowych rynków towarowych. W II półroczu 1998 r. ujemne saldo płatności towarowych wyniosło 7,6 mld dolarów amerykańskich (co stanowiło ponad 55% rocznego deficytu). Cały rachunek obrotów bieżących zamknął się w ub.r. deficytem w wysokości 6,9 mld dolarów amerykańskich[209], podczas gdy w 1997 r. ujemne saldo wyniosło 4,3 mld dolarów. Oznacza to pogłębienie ujemnego salda rachunku obrotów bieżących o ponad 60%[210].

---

[208] Co oznacza, że złoty wyceniany przez NBP na podstawie notowań na rynku międzybankowym i operacji walutowych banków z NBP był mniej wart niż wynikało to z wyceny na podstawie kursu centralnego określanego na bazie koszyka walut obcych.

[209] Według danych NBP (Źródło: „Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za rok 1998").

[210] W 1997 r. deficyt obrotów bieżących zwiększył się o 316%.

NIK nie kwestionuje kierunków realizacji *Założeń polityki pieniężnej* w zakresie kształtowania poziomu kursu walutowego. Zdaniem Izby, NBP powinien jednak, w ramach posiadanych uprawnień, wspierać Rząd w realizowaniu polityki pobudzania eksportu i ograniczania deficytu obrotów bieżących, o ile nie ograniczy to realizacji podstawowego celu NBP - utrzymywania stabilnego poziomu cen.

6. Operacje otwartego rynku

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 1998* Rada nie przewidywała zmian formalnoprawnych w systemie operacji otwartego rynku, natomiast założyła zwiększenie liczby typów realizowanych operacji. Przyjęto, że dla operacji bezwarunkowych[211] będzie ogłaszana skala operacji, natomiast stopa procentowa ustalana będzie na aukcji, według relacji popyt/podaż. Operacje warunkowe[212] miały być dokonywane w trzech formach:

- ogłoszenia skali operacji i akceptacji stopy procentowej, jako wyniku relacji popyt/podaż,
- ogłoszenia przyjętej stopy procentowej na danej aukcji,
- ogłoszenia skali operacji i stopy procentowej z możliwością redukcji przyjętych ofert.

Zakładane zwiększenie typów realizowanych operacji jednak nie nastąpiło. NBP w 1998 r. prowadził jedynie sprzedaż własnych bonów pieniężnych. Realizowanie przez bank centralny bezwarunkowych i warunkowych operacji absorbujących środki z rynku pieniężnego nie było możliwe, gdyż NBP nie posiadał w swoim portfelu, niezbędnych do takich operacji, zbywalnych skarbowych papierów wartościowych. Natomiast w warunkach występującej w sektorze bankowym nadpłynności oraz możliwości korzystania przez banki z kredytu lombardowego nie było potrzeby prowadzenia operacji zasilających banki w płynne środki.

---

[211] Bezwarunkowe operacje otwartego rynku - definitywna sprzedaż (lub kupno) przez bank centralny papierów wartościowych w transakcji z bankiem komercyjnym.

[212] Warunkowe operacje otwartego rynku - sprzedaż (lub kupno) przez bank centralny papierów wartościowych na rzecz banku komercyjnego pod warunkiem ich odsprzedaży do banku centralnego (lub odkupu przez bank komercyjny) w określonym terminie.

W świetle *Założeń,* prowadzone przez NBP operacje otwartego rynku miały ograniczać dolny poziom wahań rynkowych stóp procentowych. Rada Polityki Pieniężnej, przyjmując *Założenia,* nie określiła w nich jednak, jakie rynkowe stopy procentowe będą podlegały monitorowaniu i oddziaływaniu ze strony banku centralnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że odniesienie do konkretnej miary rynkowej stopy procentowej zawierały zalecenia Rady, kierowane do Zarządu NBP, wydawane równolegle z uchwałami Rady w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku. Według tych zaleceń, Zarząd NBP miał prowadzić operacje otwartego rynku w taki sposób, aby przy uwzględnieniu odpowiedniej uchwały Rady w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku, jednomiesięczny WIBOR nie spadł poniżej wyznaczonego poziomu - właściwego, zdaniem Rady, do zapewnienia realizacji założonych celów polityki pieniężnej[213]. Decyzja Rady o kontroli jednomiesięcznego WIBOR-u podyktowana została faktem, iż kategoria ta jest podstawą kształtowania stopy procentowej znacznej części kredytów dla podmiotów gospodarczych (stanowiących ok. 80% akcji kredytowej banków komercyjnych).

W 1998 r. Rada Polityki Pieniężnej wydała 7 uchwał w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku, w których stopniowo obniżała tzw. stopę referencyjną, tj. minimalną stopę rentowności po jakiej Zarząd NBP mógł prowadzić 28-dniowe operacje otwartego rynku, z 24% (w końcu lutego 1998 r.) do 15,5% (począwszy od 10 grudnia 1998 r.) (zob. tab. nr 4).

Ustalenia kontroli wskazują, że Zarząd NBP zrealizował wszystkie uchwały Rady, utrzymując rentowność emitowanych bonów pieniężnych powyżej wyznaczanej stopy referencyjnej. W okresie objętym kontrolą także jednomiesięczny WIBOR nie spadł poniżej poziomu wyznaczanego zaleceniami Rady.

[213] W 1998 r. Rada Polityki Pieniężnej każdorazowo zalecała utrzymanie WIBOR na poziomie nie niższym niż tzw. stopa referencyjna określana w uchwałach Rady w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku.

Łącznie skala operacji otwartego rynku zwiększyła się w 1998 r. z 15,7 mld zł do 28,6 mld zł, tj. o 12,9 mld zł, czyli o ponad 82%. Ponadto NBP w 1998 r. nadal utrzymywał środki pozyskane w 1997 r. w ramach akcji przyjmowania przez bank centralny depozytów od osób fizycznych. Jednakże, wraz z upływem terminów zapadalności lokat, w związku z odbieraniem przez deponentów należnych im wypłat, suma zaabsorbowanych przez NBP środków systematycznie spadała (z 3,6 mld zł wg stanu na dzień 1.01.1998 r., przez 1,99 mld zł w dniu 30.06.1998 r., do 0,003 mld zł w dniu 31.12.1998 r.). Zwiększenie w 1998 r. skali operacji otwartego rynku (szczególnie w III kwartale 1998 r. - o 8 mld zł, tj. 36,1%) było spowodowane koniecznością ograniczania rosnącej nadpłynności w bankach komercyjnych, zwiększanej głównie poprzez środki uzyskane przez banki w drodze odsprzedaży do NBP dewiz napływających z zagranicy.

Łączne koszty operacji otwartego rynku oraz obsługi lokat od osób fizycznych wyniosły w 1998 r. 5.289,8 mln zł i były o 1.184,8 mln zł (tj. 28,9%) wyższe niż założone w planie finansowym banku centralnego. Jednak dzięki temu, że część środków została zaabsorbowana w formie przyjmowanych przez NBP w 1997 r. lokat od osób fizycznych (w I półroczu ub.r. niżej oprocentowanych niż koszty obsługi bonów pieniężnych NBP), bank centralny osiągnął w omawianym zakresie oszczędności w wysokości ok. 12 mln zł.

W toku kontroli ustalono, że wprowadzenie przez Radę określonych zmian w zasadach prowadzenia operacji otwartego rynku pozwoliłoby NBP na utrzymanie efektywnej kontroli jednomiesięcznej stopy WIBOR kosztem nawet o ok. 20 mln zł niższym od faktycznie poniesionego[214].

7. Rezerwy obowiązkowe

Problem rezerwy obowiązkowej i utraconych przez banki dochodów z tytułu jej wysokich stóp, jest problemem, na który zwracał uwagę m.in. Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego w materiałach oceniających sytuację ekonomiczną banków w 1997 r.

[214] Szczegółowy opis sposobu w jaki możliwe było uzyskanie powyższych oszczędności został przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 14 maja 1999 r. (poufne), przekazanym Prezesowi NBP.

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 1998* Rada Polityki Pieniężnej uzależniła możliwość obniżenia stóp rezerw obowiązkowych od ogólnikowo sformułowanego warunku „przywracania wewnętrznej i zewnętrznej równowagi gospodarczej". Jednocześnie utrzymanie wysokich stóp rezerw obowiązkowych uzasadniano koniecznością ograniczania popytu wewnętrznego oraz akcji kredytowej. Rada dała przy tym priorytet zwiększeniu skuteczności rezerwy obowiązkowej jako instrumentu polityki pieniężnej.

Stopy rezerw obowiązkowych przez cały 1998 r. pozostawały na niezmienionym poziomie:

- 20% dla wkładów złotowych płatnych na każde żądanie,
- 11% dla wkładów złotowych terminowych,
- 5% dla wkładów w walutach obcych płatnych na każde żądanie i terminowych.

Mimo to suma wymaganej rezerwy obowiązkowej wzrosła w 1998 r. z 16,6 mld zł (w grudniu 1997 r.) do 20,9 mld zł (w grudniu 1998 r.), tj. o 4,3 mld zł, czyli 25,9%. Było to wynikiem przyrostu sumy depozytów zgromadzonych w bankach oraz wprowadzenia ograniczeń w wykazie środków, od których nie tworzy się rezerwy obowiązkowej[215].

Na posiedzeniu w dniu 18 marca 1998 r. Rada skierowała zalecenie do Zarządu NBP, by ten w celu zwiększenia skuteczności oddziaływania rezerwy obowiązkowej na banki, wprowadził zmiany w systemie naliczania i odprowadzania rezerwy obowiązkowej. Wielkość omawianej rezerwy miała być wyliczana na podstawie średniej ze wszystkich dni w okresie kalkulacji, a nie jak poprzednio na podstawie

[215] Zgodnie z uchwałą Nr 10/98 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP Nr 12, poz. 23) począwszy od 31 sierpnia 1998 r. wprowadzony został obowiązek naliczania rezerwy obowiązkowej od depozytów terminowych przyjętych na cele rolnictwa oraz kredytowania ochrony środowiska na podstawie umów zawartych po 30 czerwca 1998 r. oraz od sumy środków na rachunkach bieżących Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej i Funduszu Współpracy, a także Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska przekraczającej stan środków na tych rachunkach w dniu 30 czerwca 1998 r.

średniej z trzech dni w miesiącu, kończących dekady[216]. Ponadto Rada zaproponowała rezygnację ze stosowania rezerwy uśrednionej, na rzecz obowiązku utrzymywania przez banki całej należnej kwoty rezerwy każdego dnia.

Z ustaleń kontroli wynika, że Zarząd NBP zajął negatywne stanowisko w sprawie rezygnacji z systemu rezerwy uśrednionej, zasadnie (zdaniem NIK) argumentując, że tego typu zmiany mogą wywołać niekorzystne skutki w systemie bankowym oraz dla realizacji polityki pieniężnej NBP. Zmiany te mogłyby spowodować w szczególności:

- zmniejszenie siły oddziaływania polityki stóp procentowych NBP na kształtowanie się stóp na rynku międzybankowym,
- większą zmienność stóp kredytów i depozytów w bankach, zagrażającą stabilizacji na rynku finansowym i stymulowaniu wzrostu skłonności do oszczędzania,
- utrudnienia w planowaniu skali operacji otwartego rynku i w kontrolowaniu przez NBP nadpłynności w sektorze bankowym,
- wzrost ryzyka wystąpienia problemów płatniczych w okresach zmniejszonej płynności banków.

W efekcie, uchwałą nr 10/98 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 1998 r.[217] wprowadzono w życie jedynie propozycję, dotyczącą naliczania rezerwy na podstawie codziennych danych. Aby umożliwić NBP i bankom właściwe przygotowanie techniczno-organizacyjne, Zarząd NBP w ww. uchwale określił termin wprowadzenia nowej podstawy naliczania rezerwy obowiązkowej na luty 1999 r.

---

[216] Pod rządami zarządzenia Nr 7/97 Prezesa NBP z dnia 16 października 1997 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP Nr 16, poz. 29) obserwowana była sytuacja, że banki w dniach poprzedzających dzień kończący dekadę przenosiły środki klientów z rachunków a`vista na rachunki terminowe, unikając w ten sposób odprowadzania wyższej rezerwy obowiązkowej.

[217] Uchwała Nr 10/98 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP Nr 12, poz. 23).

Kontrola NIK w Narodowym Banku Polskim nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zwalniania przez Zarząd NBP banków z obowiązku naliczania i odprowadzania rezerwy obowiązkowej. W 1998 r ze zwolnień z tego obowiązku korzystały 154 banki na łączną kwotę 670,9 mln zł (w tym 16 banków komercyjnych na kwotę 512,3 mln zł i 138 banków spółdzielczych na łączną kwotę 158,6 mln zł). W okresie objętym kontrolą na podstawie indywidualnych decyzji Zarządu NBP zwolnienia uzyskało 8 banków komercyjnych i 28 banków spółdzielczych. Z udzielonych zwolnień korzystały wyłącznie banki samodzielnie realizujące program naprawczy lub które przejęły inny bank realizujący program naprawczy (wyłącznie w zakresie działalności przejętego banku). Jest to zgodne z art. 39 ust. 3 ustawy o NBP.

8. Refinansowanie banków

W 1998 r. Narodowy Bank Polski, stosownie do przyjętych przez Radę *Założeń polityki pieniężnej,* nie wprowadził zasadniczych zmian w systemie refinansowania banków. Banki, bez ograniczeń kwotowych, mogły zaciągać kredyty: redyskontowy, udzielany na bazie weksli handlowych i finansujących skup produktów rolnych oraz lombardowy, udzielany pod zastaw bonów skarbowych i obligacji pożyczek państwowych. NBP refinansował także kredyty jednostek gospodarczych zaciągnięte w bankach na finansowanie inwestycji centralnych.

Łączne zadłużenie banków w NBP z tytułu kredytów refinansowych zmniejszyło się jednak w 1998 r. z 7,7 mld zł do 7,1 mld zł, tj. o 0,6 mld zł, czyli o 7,8%. W ub.r. zwiększyły się jedynie należności NBP z tytułu kredytów refinansujących inwestycje centralne (o 0,04 mld zł, tj. o 0,7%).

W *Założeniach* Rada stwierdziła, iż stopa kredytu lombardowego będzie stanowić górne ograniczenie poziomu rynkowych stóp procentowych. Jednakże w sytuacji utrzymującej się nadpłynności w sektorze bankowym kredyt ten nie był aktywnym instrumentem polityki pieniężnej. Banki komercyjne sporadycznie

zaciągały go pod koniec miesiąca na okres 1-5 dni w celu wyrównania stanów rezerw obowiązkowych, utrzymywanych na rachunku bieżącym w NBP.

W 1998 r. banki korzystały także z kredytu lombardowego na restrukturyzację[218]. W ub.r. zadłużenie banków z tego tytułu uległo obniżeniu o 25,7 mln zł (do 11,2 mln zł), co było zgodne z ustaleniami wynikającymi z umów zawartych z bankami.

W ciągu trzech pierwszych kwartałów 1998 r. stopniowo obniżało się także zapotrzebowanie banków na kredyt redyskontowy (o 226,7 mln zł, tj. o 98,5%). W IV kwartale nastąpił natomiast znaczny jego wzrost (o 198,8 mln zł). Podstawową przyczyną wysokiego spadku, a następnie stosunkowo szybkiego przyrostu tego kredytu, jest występująca co roku sezonowość zapotrzebowania na ten kredyt, związana z kampanią cukrowniczą oraz sprzedażą zapasów (głównie cukru).

Z ustaleń kontroli wynika, że w 1998 r. NBP refinansował zadłużenie jednostek gospodarczych w bankach z tytułu kredytowania 13 inwestycji centralnych. Ponad 87% ogólnej kwoty kredytu refinansowego na inwestycje centralne (według stanu na 31 grudnia 1998 r. - 5.614,3 mln zł) stanowił kredyt Powszechnego Banku Gospodarczego S.A. w Łodzi - Grupa Pekao S.A. - 4.912,2 mln zł, finansujący budowę Elektrowni Opole. Zgodnie z przyjętym w 1997 r. programem restrukturyzacji zadłużenia Elektrowni, jej bieżące kredytowanie zostało zakończone w 1998 r. i z dniem 1 stycznia 1999 r. wykorzystany kredyt ewidencjonowany jest już jako zadłużenie w stanie spłaty. Oznacza to, że od roku 1999 kredyt refinansowy NBP na inwestycje centralne będzie ulegał obniżeniu o roczne raty spłaty kredytu.

9. Stymulowanie wzrostu stopy oszczędności krajowych

W *Założeniach polityki pieniężnej na 1998 rok* Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, iż NBP będzie działać na rzecz stymulowania wzrostu stopy oszczędności krajowych.

[218] Oprocentowanego w wysokości 0,7 stawki kredytu lombardowego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że bezpośrednia ocena, realizacji tego założenia będzie możliwa dopiero na początku 2000 r., gdyż, jak to wynika z ustaleń kontroli, NBP dla analizy wzrostu stopy oszczędności krajowych, wykorzystuje dane statystyczne gromadzone przez GUS w ramach systemu rachunków narodowych. Dane te są wyliczane dla okresów rocznych, a cykl ich sporządzania i publikacji zamyka się w ok. 12 miesiącach od zakończenia okresu. Oznacza to, że bieżące monitorowanie wzrostu stopy oszczędności krajowych nie było w 1998 r. możliwe.

W ocenie NIK, NBP nie podejmował w 1998 r. odrębnych działań nakierowanych bezpośrednio na stymulowanie wzrostu stopy oszczędności krajowych. Należy jednak zauważyć, że decyzje z zakresu polityki kursowej (obniżenie tempa kroczącej dewaluacji oraz dopuszczenie możliwości większej aprecjacji kursu złotego poprzez rozszerzenie pasma odchyleń kursów średnich NBP od ustalonego na dany dzień parytetu centralnego) stwarzały warunki do osiągania większej dochodowości z lokat w walucie krajowej, niż z lokat w walutach obcych.

W badanym okresie Rada Polityki Pieniężnej 4-krotnie obniżała stopy procentowe kredytów refinansowych i 6-krotnie tzw. stopę referencyjną. W ślad za tym banki dostosowywały swoją ofertę depozytową i kredytową. I choć wraz ze spadkiem inflacji, realne stopy od depozytów terminowych w bankach utrzymywały się na stabilnym poziomie (ok. 5%), to analizy NBP potwierdziły, że realny poziom stóp procentowych jest niedoceniany przez deponentów i znacznie większy negatywny efekt psychologiczny wywołują obniżki nominalnych stóp procentowych.

Mimo przedstawionych okoliczności, ogólna suma depozytów sektora niefinansowego w bankach zwiększyła się w 1998 r. ze 149,2 mld do 190,4 mld zł, tj. o 41,2 mld zł, czyli nominalnie o 27,6% i realnie o 17,5%. Wzrost sumy depozytów złotowych (nominalny o 32,6% i realny o 22,1%) był znacznie wyższy, niż wzrost sumy depozytów walutowych (odpowiednio 9,2% i 0,6%). W największym stopniu zwiększyły się depozyty złotowe od osób prywatnych (stanowiące ponad 50% sumy depozytów ogółem) - o 28,7 mld zł, tj. nominalnie o 35,5% i realnie o 24,8%. NBP przyznaje, że wśród przyczyn wzrostu sumy depozytów sektora niefinansowego

główne znaczenie miały jednak czynniki niemonetarne, takie jak: wzrost dochodów realnych gospodarstw domowych, osłabienie tempa wzrostu spożycia indywidualnego oraz zwiększenie zobowiązań przedsiębiorstw w stosunku do budżetu i ZUS (głównie w sektorze publicznym) oraz zobowiązań z tytułu dostaw i usług (w sektorze prywatnym).

10. Inne ustalenia kontroli

10.1. Współpraca Narodowego Banku Polskiego z Rządem (w tym głównie z Ministrem Finansów) w kształtowaniu polityki gospodarczej oraz realizacji polityki antyinflacyjnej została podjęta już na etapie opracowywania projektu założeń polityki pieniężnej oraz założeń do projektu ustawy budżetowej na 1998 rok. Jak wynika z ustaleń kontroli, w IV kwartale 1997 r. doszło do wspólnego ustalenia celu inflacyjnego przez obie strony. Działania takie wzmacniają wiarygodność polityki antyinflacyjnej i sprzyjają ograniczaniu oczekiwań inflacyjnych w społeczeństwie.

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 1998* Rada Polityki Pieniężnej stwierdziła, że głównym uwarunkowaniem zmniejszenia presji inflacyjnej jest osłabienie tempa wzrostu popytu wewnętrznego, które zależy m.in. od skuteczności działań Rządu w zakresie obniżenia deficytu budżetowego, ograniczenia potrzeb pożyczkowych sektora publicznego oraz hamowania wzrostu płac. Zaakcentowana została konieczność powiązania restrykcyjnej polityki pieniężnej z restrykcyjną polityką fiskalną i polityką niedopuszczenia do nadmiernego wzrostu wynagrodzeń.

NIK pozytywnie ocenia fakt prowadzenia przez Ministra Finansów w 1998 r. kontroli tempa wzrostu dochodów ludności. Zadanie to zostało podjęte w ramach rządowego programu „Kierunki działań antyinflacyjnych w latach 1996-1997" i mimo zakończenia realizacji tego programu jest kontynuowane.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów opracowało 3 kwartalne analizy kształtowania się przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych, w których dokonano oceny przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw[219], uzupełnionej o stosowne wnioski[220]. Analizy te były rozpatrywane przez KERM i przedkładane następnie Radzie Ministrów.

Z danych zawartych w wymienionych analizach wynika m.in. że nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w podmiotach gospodarczych sektora publicznego (w ujęciu narastającym) przekraczał orientacyjny wskaźnik ustalony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1997 r. w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 1998 r.[221]: w I kwartale o 1,2 pkt. %, w I półroczu o 0,9 pkt. %, a w okresie 3 kwartałów 1998 r. o 0,9 pkt. %.

Spośród 1615 przedsiębiorstw sektora publicznego, objętych oceną za okres 3 kwartałów 1998 r. - w 651 przedsiębiorstwach (tj. w 40,3%) przekroczono wskaźnik przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, natomiast 182 przedsiębiorstw (tj. 11,3%) nie tylko przekroczyło ten wskaźnik, ale jednocześnie pogorszyło swoją sytuację finansową.

Należy stwierdzić, iż pomimo tego, że w przedkładanych KERM analizach Minister Finansów formułował wnioski o zastosowanie sankcji wobec kierownictw tych przedsiębiorstw, w których wykazano stałe tendencje do naruszania przepisów ustawy negocjacyjnej, organy sprawujące nadzór właścicielski nie podejmowały żadnych działań dyscyplinujących w stosunku do kierownictw 62 (spośród 182) przedsiębiorstw, które przekroczyły wskaźnik

---

[219] Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

[220] Do czasu zakończenia kontroli analiza za IV kwartał i cały 1998 r. nie została zatwierdzona przez kierownictwo Ministerstwa Finansów.

[221] Dz. U. Nr 144, poz. 965.

przyrostu przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie pogorszyły swoją sytuację finansową. Niepodejmowanie działań dyscyplinujących w stosunku do tych przedsiębiorców uzasadniano orientacyjnym charakterem kwartalnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

10.2. Na podstawie ustaleń kontroli, NIK pozytywnie oceniła udział NBP w oferowaniu obligacji rocznej pożyczki państwowej o oprocentowaniu stałym, serii o terminie wykupu 1 lipca 1999 r., wyemitowanych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 1998 r.[222] Dzięki porozumieniu NBP i Ministra Finansów, osoby fizyczne, będące posiadaczami lokat terminowych zdeponowanych w 1997 r. w NBP, mogły po upływie terminu ich zapadalności zamienić je (wraz z odsetkami) na obligacje tego typu. Według danych NBP, deponenci lokat przeznaczyli na tę operację kwotę 765 mln zł, tj. blisko 30 % sumy lokat pozostających w NBP w dniu jej rozpoczęcia - 1 lipca 1998 r. W efekcie środki te nie zostały przeznaczone na konsumpcję, zasilając jako przychód budżet państwa.

10.3. Istotnym problemem dla prawidłowej realizacji polityki pieniężnej, jaki zrodził się na tle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., regulujących problematykę źródeł prawa - była kwestia uprawnień prawotwórczych organów banku centralnego.

Z ustaleń kontroli wynika, iż możliwość realizacji przez NBP uprawnień prawotwórczych, przewidzianych m.in. w ustawie o NBP, pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP była przedmiotem szeregu analiz i formułowanych w ich wyniku rozbieżnych opinii prawnych.

NBP, w wyniku analizy przeprowadzonej w banku centralnym, przyjął, że do czasu stosownej zmiany Konstytucji niezbędne jest dopuszczenie możliwości wydawania przez Prezesa NBP, Radę Polityki Pieniężnej i Zarząd

[222] Dz. U. Nr 73, poz. 467.

NBP aktów prawnych powszechnie obowiązujących, w tym aktów dotyczących funkcjonowania banków - na podstawie upoważnień ustawowych zawartych m.in. w ustawie o NBP. Podstawę takiego stanowiska stanowiła interpretacja przepisów Konstytucji dotyczących źródeł prawa, w powiązaniu z przepisami określającymi konstytucyjne zadania NBP[223].

Kierując się wynikami powyższej analizy prawnej, Zarząd NBP oraz Rada Polityki Pieniężnej wykonały obligatoryjne upoważnienia z art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 ustawy o NBP, wydając stosowne uchwały[224].

W oparciu o ustalenia kontroli, NIK stwierdziła, że ww. uchwały organów NBP zostały wydane w granicach upoważnień zawartych w ustawie o NBP, która została uchwalona już po uchwaleniu Konstytucji i weszła w życie pod jej rządami.

Ponadto, zdaniem NIK, wydanie przez Radę Polityki Pieniężnej i Zarząd NBP wymienionych uchwał było celowe z punktu widzenia nałożonych na bank centralny zadań w zakresie polityki monetarnej.

Przedstawiając powyższą ocenę, NIK wyraża jednak wątpliwości, co do zgodności ww. upoważnień z Konstytucją RP[225].

---

[223] „Analiza możliwości realizacji uprawnień prawotwórczych organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego, w świetle przepisów Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r." NBP. Departament Prawny, 16.03.1998 (znak: DP-ZL/139/98).

[224] Uchwały Rady Polityki Pieniężnej oraz Zarządu NBP dot. rezerwy obowiązkowej banków oraz uchwała Zarządu NBP z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz. Urz. NBP Nr 11, poz. 22) i uchwała Zarządu NBP z dnia 25 września 1998 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa (Dz. Urz. NBP Nr 22, poz. 49).

[225] Na konieczność przeciwdziałania utrwalającej się tendencji stanowienia aktów wykonawczych przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia oraz w formach nie znanych Konstytucji RP (wymieniając dla przykładu m.in. zarządzenia organów NBP) kilkakrotnie zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. Zdaniem Rzecznika, pogłębianie się tej tendencji może stanowić zagrożenie dla funkcjonowania władzy publicznej (por. m.in.: „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r." - druk sejmowy nr 1087, s. 15 oraz „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r.", w: Biuletyn RPO nr 35, s. 270).

IV. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W 1998 r. *Założenia polityki pieniężnej* były uchwalone i realizowane w nowych ramach instytucjonalnych. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. przyznała wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej Narodowemu Bankowi Polskiemu. Do życia powołany został nowy organ NBP - Rada Polityki Pieniężnej. Jedną z pierwszych decyzji Rady było wykonanie konstytucyjnego obowiązku - ustalenie *Założeń polityki pieniężnej na rok 1998*.

Realizacja zadań wyznaczonych *Założeniami* przebiegała w 1998 r. w warunkach pogarszającej się koniunktury gospodarczej w kraju i zagranicą. Wzrost PKB był w ub.r. o 2,1 pkt. proc. mniejszy niż w 1997 r. i o 0,7-1,2 pkt. proc. mniejszy niż prognozowano. I choć niedobór budżetowy w 1998 r. ukształtował się na poziomie niższym od zakładanego (o 8,4%), to w dalszym ciągu powiększało się ujemne saldo bilansu handlowego i obrotów bieżących.

Wobec tych okoliczności podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy od początku procesu transformacji w Polsce stopa inflacji w 1998 r. (w ujęciu grudzień do grudnia) spadła poniżej 10%. Przyjęty w *Założeniach* cel inflacyjny - obniżenie inflacji na koniec roku (w stosunku do grudnia 1997r.) do poziomu poniżej 9,5% - został zrealizowany. Wskaźnik ten wyniósł 8,6%.

Nie został natomiast osiągnięty cel w postaci obniżenia średniorocznego tempa wzrostu poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych do poziomu poniżej 11%. Wskaźnik ten wyniósł 11,8%. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła fakt, że NBP w 1998 r. nie prowadził pełnej bieżącej kontroli kształtowania się tego wskaźnika.

Narodowy Bank Polski w 1998 r. po raz pierwszy zastosował nie praktykowaną dotychczas w Polsce strategię „bezpośredniego celu inflacyjnego". Jej przyjęcie oznaczało m.in. rezygnację z pośrednich i operacyjnych celów polityki pieniężnej i wykorzystywanie odpowiednich jej instrumentów przede wszystkim w celu ograniczania tempa inflacji.

Biorąc to pod uwagę, na pozytywną ocenę zasługują efekty realizowanej przez NBP polityki stóp procentowych oraz polityki kursowej w zakresie ograniczania inflacji.

W 1998 r. nie udało się bankowi centralnemu osiągnąć w pełni zadowalających efektów w ograniczaniu skali nadpłynności w sektorze bankowym. Wysoka nadpłynność poprzez to, że osłabia wrażliwość banków na zastosowane przez bank centralny instrumenty, w znacznym stopniu ogranicza skuteczność polityki pieniężnej. Podjęte przez NBP w ub. r. działania w tym zakresie powinny jednak, zdaniem NIK, przynieść pożądane efekty w latach następnych.

Rosnąca w 1998 r. nadpłynność w sektorze bankowym przyczyniła się do zwiększenia ponoszonych przez NBP kosztów operacji otwartego rynku (o ok. 40% w stosunku do 1997 r.). W toku kontroli ustalono, że wprowadzenie przez Radę Polityki Pieniężnej określonych zmian w zasadach prowadzenia operacji otwartego rynku pozwoliłoby NBP na osiągnięcie w tym zakresie oszczędności w wysokości nawet ok. 20 mln zł.

Podczas realizacji *Założeń polityki pieniężnej na rok 1998* uwidocznił się także problem uprawnień organów NBP do wydawania aktów powszechnie obowiązujących. Zarząd NBP i Rada Polityki Pieniężnej, zgodnie ze swoją właściwością, wykonały upoważnienia z art. 12 ust. 2 pkt. 2, art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 ustawy o NBP, wydając stosowne uchwały, co do których wyrażane są opinie, że mają one charakter powszechnie obowiązujący. W związku z tym, że organy NBP nie zostały w Konstytucji wymienione, jako uprawnione do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, NIK wyraża wątpliwości, co do zgodności ww. upoważnień ustawowych z Konstytucją RP.

NIK krytycznie oceniła także fakt, że w sprawie koszyka walutowego, na podstawie którego ustala się kurs złotego w stosunku do walut obcych, funkcjonują dwie odmienne regulacje: uchwała nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 maja 1991 r., ogłoszona w wykazie obowiązujących przepisów wykonawczych do ustawy o NBP

z dnia 31 stycznia 1989 r. i choć formalnie nie uchylona to od 1 stycznia 1999 r. nie stosowana przez NBP, oraz stosowane obecnie „Stanowisko Rady Ministrów w sprawie koszyka walutowego" z dnia 22 grudnia 1998 r.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na względzie zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, wywierające istotny wpływ na realizację celów wynikających z uchwały Rady Polityki Pieniężnej w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 1998, pozytywnie ocenia końcowe efekty działań Narodowego Banku Polskiego.

Na pozytywną ocenę NIK zasługuje także realizacja przez Ministra Finansów zadań z zakresu polityki gospodarczej, mających bezpośredni wpływ na wykonanie *Założeń polityki pieniężnej,* przyjętych przez Radę.

Uwzględniając wyniki przedstawionej analizy, Najwyższa Izba Kontroli uważa, że poprawie efektywności działań w sferze polityki pieniężnej sprzyjać będzie:

1) kompleksowe kontrolowanie przez NBP bieżącej realizacji celów, określonych w *Założeniach polityki pieniężnej* (w tym celu inflacyjnego w ujęciu średniorocznym), tak aby zapewnić Radzie Polityki Pieniężnej i Zarządowi NBP możliwość przeciwdziałania występowaniu odchyleń od przyjętych założeń,
2) kontynuowanie działań zmierzających do ograniczenia nadpłynności w sektorze bankowym,
3) dążenie do obniżenia kosztów operacji otwartego rynku,
4) podjęcie przez Rząd działań, które wzmocniłyby efektywność kontroli wzrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców objętych negocjacyjnym systemem kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń,
5) kontynuowanie ścisłej współpracy między NBP a Rządem w sferze realizacji polityki antyinflacyjnej.

Zdaniem NIK, konieczne jest także:

- wydanie przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Polityki Pieniężnej aktu wykonawczego do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, określającego zasady ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych,

  formalne uchylenie uchwały nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych.

555

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

A N A L I Z A

WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 1998 ROKU

TOM II

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI W CZĘŚCIACH BUDŻETU PAŃSTWA ORAZ W PAŃSTWOWYCH FUNDUSZACH CELOWYCH

WARSZAWA CZERWIEC 1999 ROK

S P I S T R E Ś C I

		strona
I.	**WYKONANIE WEDŁUG CZĘŚCI BUDŻETU PAŃSTWA**	**1**
Część 01	Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	1
Część 03	Sąd Najwyższy	6
Część 04	Naczelny Sąd Administracyjny	8
Część 05	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	10
Część 06	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	15
Część 07	Rzecznik Praw Obywatelskich	19
Część 08	Ministerstwo Finansów	21
Część 09	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	30
Część 10	Kancelaria Sejmu	34
Część 11	Kancelaria Senatu	39
Część 12	Trybunał Konstytucyjny	42
Część 13	Ministerstwo Gospodarki	45
Część 15	Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	54
Część 16	Krajowe Biuro Wyborcze	58

Część 17	Ministerstwo Skarbu Państwa	61
Część 18	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	66
Część 19	Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	72
Część 20	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	86
Część 21	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	90
Część 22	Ministerstwo Łączności	97
Część 23	Urząd Zamówień Publicznych	102
Część 24	Urząd Regulacji Energetyki	104
Część 25	Generalny Inspektorat Celny	107
Część 26	Urząd Służby Cywilnej	110
Część 27	Komitet Integracji Europejskiej	112

strona

Część 28	Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	116
Część 29	Urząd Ochrony Państwa	120
Część 30	Ministerstwo Obrony Narodowej	124
Część 31	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	131
Część 32	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	140
Część 33	Ministerstwo Edukacji Narodowej	145
Część 34	Ministerstwo Kultury i Sztuki	152
Część 35	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	159
Część 36	Ministerstwo Sprawiedliwości	173
Część 37	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	178
Część 38	Polska Akademia Nauk	182
Część 39	Komenda Główna Policji	187
Część 40	Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	193
Część 41	Obsługa zadłużenia zagranicznego	197
Część 42	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	202
Część 43	Państwowa Inspekcja Pracy	205
Część 44	Obsługa długu krajowego	210
Część 45	Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	217
Część 46	Krajowy Urząd Pracy	221
Część 47	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	224
Część 48	Komitet Badań Naukowych	228
Część 50	Główny Urząd Statystyczny	232
Część 51	Główny Urząd Ceł	237
Część 52	Państwowa Agencja Atomistyki	242
Część 53	Wyższy Urząd Górniczy	245
Część 54	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	249
Część 55	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	252

strona

Część 57	Polski Komitet Normalizacyjny	252

Część 58 Zakład Ubezpieczeń Społecznych 255
Część 59 Główny Urząd Miar 257
Część 60 Główny Urząd Nadzoru Budowlanego 260
Część 61 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych 263
Część 62 Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi 266
Część 80 Regionalne izby obrachunkowe 270
Część 81 Rezerwy ogólne 274
Część 82 Subwencje ogólne dla gmin 277
Część 83 Rezerwy celowe 279
Część 86/01 - 97 Samorządowe Kolegia Odwoławcze 284
Część 98 Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej 287

II FUNDUSZE CELOWE 296

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych 296
Fundusz Pracy 298
Państwowy Fundusz Kombatantów 302
Fundusz Alimentacyjny 305
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 307
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych 311
Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym 314
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych 317
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 331
Fundusz Promocji Twórczości 336
Część 55 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz plany finansowe Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego 340

I. WYKONANIE WEDŁUG CZĘŚCI BUDŻETU PAŃSTWA

CZĘŚĆ 01 - KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 735 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. z dnia 19 lutego 1998 r.[226] były wyższe o 145 tys. zł, tj. o 24,6%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 95 tys. zł, tj. o 14,8%, a realnie wzrosły o 2,7%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: wpływy z usług, które wyniosły 427,8 tys. zł i stanowiły 58,2% dochodów ogółem, wpływy ze sprzedaży składników majątkowych - 122,2 tys. zł, tj. 16,6% oraz różne inne dochody - 118,1 tys. zł, tj. 16,1%.

Dochody wyższe od planowanych (o 164 tys. zł) uzyskano m.in. z tytułu usług, a w szczególności z najmu lokali mieszkalnych i pomieszczeń oraz sprzedaży składników majątkowych (o 26 tys. zł).

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wysokości 101.412 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 101.035 tys. zł, tj. 99,6% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 372 tys. zł, tj. o 0,4%, a realnie były niższe o 10,9%.

---

[226] Dz.U. Nr 28, poz. 156.

Wydatki bieżące wykonano w kwocie 51.908 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu przyjętego w ustawie budżetowej, 99,3% budżetu po zmianach i 92,0% wydatków bieżących wykonanych w 1997 r.

W grupie wydatków bieżących największymi pozycjami były zakupy towarów i usług (§§ 28, 29, 31-37, 40, 84), na które wydatkowano 32.524 tys. zł, tj. 32,2% wydatków ogółem oraz wynagrodzenia (§§11, 12, 17) - 13.201 tys. zł, tj. 13,1%.

Wydatki majątkowe wykonano w kwocie 16.000 tys. zł, co stanowiło 100% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej i 107,1% wydatków majątkowych wykonanych w 1997 r.

W 1998 r. wydatkowano z rachunku inwestycyjnego 15.734 tys. zł, z tego na zakupy majątkowe - 3.457 tys. zł, a na inwestycje budowlane i modernizacyjne w obiektach Kancelarii - 12.277 tys. zł. W ramach zakupów majątkowych zakupiono między innymi: 11 samochodów osobowych (2 Fiaty Marea 1.6 SX i 3 Fiaty Marea 1.8 ELX , 3 Nissany Almera i 3 Nissany Primera), 3 mikrobusy (Volkswagen Sharan) i 6 samochodów ciężarowych (1 Volkswagen LT 46 z nadwoziem furgon, 1 Volkswagen LT 35 z nadwoziem chłodniczym, 4 samochody Renault Kangoo), na łączną kwotę 1.382,6 tys. zł, 93 zestawy komputerowe, w tym drukarki i notebooki na kwotę 571,7 tys. zł, 3 centrale telefoniczne na kwotę 304,2 tys. zł, analizator biochemiczny na kwotę 148,4 tys. zł, 19 kopiarek na kwotę 112,1 tys. zł, 60 odbiorników podczerwieni do tłumaczeń symultanicznych na kwotę 62,3 tys. zł, 5 altan ogrodowych na kwotę 55,5 tys. zł. Inwestycje budowlane i modernizacyjne wykonywano m.in. w Zapleczu Technicznym Kancelarii Prezydenta RP „Augustówka", w rezydencji Belweder, w Juracie i Lucieniu.

Narodowemu Funduszowi Rewaloryzacji Zabytków Krakowa przekazana została, zgodnie z ustawą budżetową, dotacja w wysokości 33.000 tys. zł, która była o 10% wyższa niż w 1997 r.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. w części 01 - Kancelaria Prezydenta RP wyniosło 522 osoby, w tym w Kancelarii 293 osoby, a w Gospodarstwie Pomocniczym 229 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 34 osoby, tj. o 6,1%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 17 osób, w tym w Kancelarii o 11 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 3.003,51 zł, z tego w Kancelarii 3.754,55 zł, a w Gospodarstwie Pomocniczym 2.042,58 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 19,0%, z tego w Kancelarii o 21,8%, a w Gospodarstwie Pomocniczym o 17,7%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.083,6 tys. zł i były wyższe, w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r., o 167,3%. Na koniec 1998 r., podobnie jak na koniec 1997 r., w Kancelarii Prezydenta RP nie odnotowano zobowiązań wymagalnych. Nie wystąpiły również wydatki z tytułu odsetek za nieterminowo regulowane płatności.

Dochody Gospodarstwa Pomocniczego w 1998 r. wyniosły 15.095 tys. zł, i były wyższe o 13,4% od kwoty planowanej, o 11,7% budżetu po zmianach i o 10,4% od wykonania w 1997 r.

Wydatki Gospodarstwa Pomocniczego w 1998 r. wyniosły 15.032 tys. zł, i były wyższe o 14,5% od kwoty planowanej, o 12,8% budżetu po zmianach i o 11,4% od wykonania w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły:

1) nieprzestrzegania właściwych procedur, przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych, przy zakupie 5 samochodów osobowych Fiat Marea na łączną kwotę 187 tys. zł. W toku kontroli stwierdzono naruszenie art. 3 ust. 2, art. 17 ust.2 i art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych[227].

[227] j.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz.773.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 stycznia 1991r. - Prawo budżetowe[228], takie działanie stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art.138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[229]. Kancelaria, po dwukrotnej odmowie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie zgody na zatwierdzenie zakupu 5 samochodów marki Fiat Marea, w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, podzieliła zamówienie i dokonała zakupu tych samochodów w następujący sposób:

- 2 samochody Fiat Marea 1.6 SX zakupiono w trybie z wolnej ręki, z powołaniem się na art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, podając w uzasadnieniu tego trybu, że mogą być zakupione wyłącznie od jednego dostawcy, ponieważ samochody firmy Fiat są jedynymi - w swojej klasie - samochodami, wyposażonymi seryjnie w radioodtwarzacze wkomponowane w deskę rozdzielczą, stanowiące integralną część wyposażenia,
- 3 samochody Fiat Marea 1.8 ELX zakupiono w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, po uprzednim unieważnieniu postępowania w trybie zapytania o cenę (otrzymano mniej niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu), przy czym - przed przystąpieniem do negocjacji - zmieniono wymagania dotyczące przebiegu samochodów tak, aby spełniał te warunki również drugi oferent, a w toku postępowania ustalono warunki preferencyjne dla samochodów Fiat, które były wcześniej nieodpłatnie używane (testowane) przez Kancelarię.

W 1998 r. Kancelaria zakupiła również - w trybie przetargu nieograniczonego od firmy Nissan Poland Ltd. - 6 samochodów Nissan, ustalając w „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia" parametry techniczne odpowiadające wcześniej testowanym samochodom Nissan, co stanowiło naruszenie zasady traktowania na równych prawach wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne.

---

[228] Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz.344 ze zm.

[229] Dz.U. Nr 155, poz.1014 ze zm.

Występowanie uchybień w udzielaniu zamówień publicznych przy zakupie samochodów, było konsekwencją wcześniejszego ich używania przez pracowników Kancelarii na zasadach badań, prób eksploatacyjnych i testów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjmowanie przez Kancelarię Prezydenta RP samochodów do używania na takich zasadach jest niecelowe.

2) dopuszczenia do przedawnienia postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny budżetowej w związku z nieskierowaniem przez Przewodniczącego Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Budżetowej - do rozpatrzenia przez Komisję Orzekającą - wniosku o wszczęcie postępowania, przekazanego przez Rzecznika dyscypliny budżetowej oraz przekazanie, po obowiązującym terminie, sprawozdania z działalności Komisji Orzekającej;

3) naruszenia zasad prowadzenia rachunkowości, poprzez opóźnione wyrejestrowanie z księgi inwentarzowej ośmiu sprzedanych samochodów.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Stwierdzone uchybienia nie spowodowały zwiększenia wydatków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Pełne wykorzystywanie możliwości pozyskiwania dochodów budżetowych.
2. Odstąpienie przy zakupach samochodów od preferowania dostawców, których samochody były przez Kancelarię wcześniej używane na zasadach testów, badań, prób eksploatacyjnych itp.
3. Niezwłoczne przekazywanie informacji o likwidacji środków trwałych w celu ich bieżącego wyrejestrowywania z ksiąg inwentarzowych.

CZĘŚĆ 03 - SĄD NAJWYŻSZY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 113,1 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 53,1 tys. zł, tj. o 88,5%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 7,0 tys. zł, tj. o 6,6%, a realnie były niższe o 5,0%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były spłaty pożyczek i odsetek od pożyczek udzielonych sędziom SN na mocy przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i wykorzystania środków finansowych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy[230]. Dochody z tego tytułu ujęto w § 77 i 81 w łącznej kwocie 110,0 tys. zł.

Pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetowych następowało na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 03 - Sąd Najwyższy w wysokości 79.571,0 tys. zł. Planowane wydatki Sądu Najwyższego w 1998 r. zmniejszono per saldo o 16.000,0 tys. zł do łącznej wysokości 63.571,0 tys. zł, tj.:

- zmniejszono wydatki majątkowe § 72 o kwotę 18.000,0 tys. zł, w związku z przekazaniem tej kwoty do rezerw celowych z przeznaczeniem na dofinansowanie innych inwestycji centralnych,

[230] Dz.U. Nr 114, poz.554.

- zwiększono wydatki § 22 ”świadczenia społeczne” o kwotę 2.000,0 tys. zł pochodzącą z części 04 - Naczelny Sąd Administracyjny z przeznaczeniem na realizację ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych ustaw[231] w zakresie wypłaty uposażeń sędziom w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych.

Zrealizowane wydatki wyniosły 63.073,0 tys. zł, tj. 99,2% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 25.547,0 tys. zł tj. o 68,1%, a realnie wzrosły o 50,3%.

W strukturze wydatków 1998 r. główne pozycje stanowiły:

- wydatki na finansowanie inwestycji (§ 72) - 37.550,0 tys. zł, tj. 59,5%,
- wynagrodzenia (§ 11 , § 12 , § 17) - 14.105,2 tys. zł, tj. 22,4%,
- świadczenia społeczne (§ 22) - 6.648,8 tys. zł, tj. 10,5%.

Zrealizowane wydatki inwestycyjne wyniosły 37.550,0 tys. zł, tj. 100 % kwoty planowanej po zmianach, w tym: kwota 35.775,0 tys. zł zasiliła rachunek inwestycji centralnej pn. „Kompleks Urbanistyczny Wymiaru Sprawiedliwości z siedzibą Sądu Najwyższego w Warszawie na Placu Krasińskich”, a kwota 1.775,0 tys. zł rachunek inwestycyjny Sądu Najwyższego. W porównaniu do 1997 r. wydatki inwestycyjne były wyższe o 18.381,0 tys. zł, tj. o 95,9%.
Pomimo, iż w ustawie budżetowej na 1998 r. termin zakończenia inwestycji centralnej „Budowa Kompleksu Urbanistycznego Wymiaru Sprawiedliwości z siedzibą Sądu Najwyższego” przewidziano na 1999 r., to finansowe zaawansowanie na koniec 1998 r. wyniosło 52% wartości kosztorysowej.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 282 osoby. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 15 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto sędziego (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) wyniosło w 1998 r. - 7.401 zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosło nominalnie o 16,8%, a realnie o 4,4%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto

[231] Dz.U. Nr 124, poz.782.

pracowników administracyjnych (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) wyniosło w 1998 r. - 1.942 zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosło nominalnie o 17,6%, a realnie było wyższe o 5,2%.

Zobowiązania niewymagalne SN na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 1.145,2 tys. zł.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 03 - Sąd Najwyższy, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o zapewnienie terminowej realizacji zadania „Budowa Kompleksu Urbanistycznego Wymiaru Sprawiedliwości Sądu Najwyższego".

CZĘŚĆ 04 - NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Dochody

Zrealizowane dochody wyniosły 10.749,0 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 3.249,0 tys. zł, tj. o 43,3%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 3.603,3 tys. zł, tj. o 50,4%, a realnie wzrosły o 35,0%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były:

- opłaty sądowe - 10.021,0 tys. zł, tj. 93,2%,
- różne dochody - 547,0 tys. zł, tj. 5,1%,
- wpływy z usług - 176,0 tys. zł, tj. 1,6%.

Według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. należności Naczelnego Sądu Administracyjnego wynosiły 1.894,6 tys. zł. Na kwotę tę w całości składały się wypłacone sędziom pożyczki mieszkaniowe, których udzielono zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 1995 r. w sprawie

szczegółowych zasad planowania i wykorzystywania środków finansowych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy.

Pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetowych następowało na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. określono wydatki w części 04 - Naczelny Sąd Administracyjny w kwocie 57.070,0 tys. zł. W trakcie wykonywania budżetu: obniżono wydatki w NSA o 2.000,0 tys. zł i o tę kwotę zwiększono wydatki w części 03 - Sąd Najwyższy, dokonano zmniejszenia pochodnych od wynagrodzeń i zwiększenia świadczeń na rzecz osób fizycznych o 2.620,0 tys. zł, dokonano zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń o 6.390,0 tys. zł i zwiększenia wydatków na inwestycje o 6.150,0 tys. zł i wydatków na zakup towarów i usług o 240,0 tys. zł. Budżet NSA po zmianach wynosił 55.070,0 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 51.186,0 tys. zł, tj. 93,0% budżetu po zmianach. W stosunku do wykonania w roku 1997 wydatki były nominalnie wyższe o 9.540,0 tys. zł, tj. 22,9%, zaś realnie wzrosły o 9,9%.

Struktura zrealizowanych w 1998 r. wydatków przedstawia się następująco: dział 99 Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa w kwocie 49.375,0 tys. zł, tj. 96,5% wydatków ogółem, dział 95 Ubezpieczenia społeczne w kwocie 1809,0 tys. zł, tj. 3,5% wydatków ogółem oraz dział 86 Opieka społeczna w kwocie 2,0 tys. zł, tj. 0,004% wydatków ogółem.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 548 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 33 osoby, tj. o 6,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 54 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego

funduszu nagród) sędziego wyniosło w 1998 r. 8.069 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto sędziego w 1998 r. wzrosło o 15,8%. natomiast realnie wzrosło o 3,6%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) pracownika administracyjnego i obsługi wyniosło w 1998 r. 1.883,30 zł i wzrosło w stosunku do 1997 r. o 18,2%, a realnie wzrosło o 5,7%.

Stan zobowiązań bieżących na koniec 1998 r. wynosił 2.306,2 tys. zł, w tym z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. wynosił 1.985,0 tys. zł.

W toku kontroli budżetowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 04 - Naczelny Sąd Administracyjny, nie stwierdzając nieprawidłowości.

W skierowanym do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpieniu pokontrolnym, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

CZĘŚĆ 05 - KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 9.223 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 5.756 tys. zł, tj. o 166%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 176 tys. zł, tj. o 1,9%, a realnie były niższe o 8,8%. Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były:

- wpłata z zysku Gospodarstwa Pomocniczego KPRM w łącznej kwocie 6.848 tys. zł (74,3% zrealizowanych dochodów ogółem), tj. o 3.554 tys. zł ponad kwotę zakładaną w ustawie budżetowej,
- wpłata nadwyżki środków specjalnych „Legislacja". Dochody nie były planowane, a zostały osiągnięte w kwocie 1.995,9 tys. zł (21,6% dochodów ogółem).

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów. Dochody uzyskiwane przez Kancelarię w 1998 r. odprowadzane były do urzędu skarbowego zgodnie z terminem zakreślonym przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa[232].

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 05 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w wysokości 73.282 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 6.841 tys. zł do łącznej wysokości 80.123 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły m.in. § 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników, § 16 - wynagrodzenia osobowe pracowników służby cywilnej, grupy §§ 28, 29, 31 - 38 obejmującej m.in. wydatki na podróże krajowe i zagraniczne, materiały i wyposażenie, usługi materialne i niematerialne.

Zrealizowane wydatki wyniosły 79.680 tys. zł, tj. 99,4% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 16.313 tys. zł, tj. o 25,7%, a realnie wzrosły o 12,5%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków części 05, największy udział (78,0%) miały wydatki poniesione przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów - jednostkę centralną. Wyniosły one 62.133 tys. zł, co stanowiło 105,4% wydatków określonych w ustawie budżetowej, 99,4% planu po zmianach oraz 128,6% wykonania w 1997 roku w ujęciu nominalnym, w tym:

[232] Dz. U. Nr 76, poz. 333 ze zm.

- wynagrodzenia osobowe (§§ 11, 12, 16) - 19.454,0 tys. zł,
- składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (§§ 41 - 42) - 8.857,3 tys. zł,
- usługi materialne (§ 36) - 13.171,9 tys. zł,
- usługi niematerialne (§ 37) - 5.794,8 tys. zł,
- wydatki inwestycyjne (§ 72) - w ustawie budżetowej dla KPRM - jednostki centralnej zaplanowano kwotę 7.309,0 tys. zł, z tego:

  a) 1.983 tys. zł przekazano na rachunek inwestycyjny Kancelarii z przeznaczeniem na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, z którego w 1998 r. sfinansowano wydatki na łączną kwotę 3.205,9 tys. zł (częściowo wykorzystano pozostałość środków z lat ubiegłych), w tym zakup: 7 samochodów osobowych Lancia na kwotę 776,3 tys. zł, notebooki na kwotę 692,2 tys. zł, zestawy komputerowe na kwotę 641,0 tys. zł,

  b) 5.326 tys. zł przekazano na rachunek inwestycyjny Gospodarstwa Pomocniczego KPRM, w ramach którego finansowane są inwestycje budowlane. Poniesione w 1998 r. przez Gospodarstwo Pomocnicze KPRM nakłady inwestycyjne finansowane ze środków Kancelarii wyniosły ogółem 4.167,7 tys. zł, w tym na: roboty modernizacyjne oraz montażowe i instalacyjne w budynku w Warszawie przy Al. Ujazdowskich 1/3 - 2.866,5 tys. zł; prace wykończeniowe oraz wyposażenie w budynku nr 6 na Osiedlu Bernardyńska II - 1.178,1 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 1.716 osób ogółem w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w tym w dziale 91 (KPRM - jednostka centralna) - 568 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 37 osób, tj. o 2,2%, w tym w dziale 91 (KPRM - jednostka centralna) o 67 osób, tj. o 13,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 324 osoby, a w dziale 91 (KPRM - jednostka centralna) o 68 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.152 zł, w tym w dziale 91 (KPRM - jednostka centralna) - 2.994 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 16,3%, w tym w dziale 91 (KPRM - jednostka centralna) o 16,5%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.934,4 tys. zł, w tym wymagalne 662,5 tys. zł.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 199.804 tys. zł i były wyższe o 5,8% od kwoty planowanej (po zmianach). Gospodarka pozabudżetowa w części 05 w 1998 r. nie była dotowana. Wydatki gospodarki pozabudżetowej (bez wpłat do budżetu) w 1998 r. wyniosły 129.886 tys. zł i były o 26,1% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 4,3% niższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 32.945 tys. zł (w tym podatek dochodowy - 18.413 tys. zł) i były wyższe o 38,3% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia polegały na:

- dopuszczeniu do powstania zobowiązań wymagalnych, które przy uwzględnieniu poniesionych wydatków przekraczały o 220 tys. zł plan wydatków Kancelarii, co zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe, stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.
- nierzetelnym sporządzeniu rocznego sprawozdania budżetowego Rb - 23, gdyż nie zostały wykazane zobowiązania niewymagalne na kwotę 53,6 tys. zł oraz nie wykazano jako zobowiązanie wymagalne kwoty 617,5 tys. zł - w myśl art. 57 ust. 1 pkt 15 ustawy - Prawo budżetowe, stanowiło to naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.
- nierealizowaniu przez pracowników Kancelarii, wynikającego z przepisów wewnętrznych, obowiązku uprzedniego uzgadniania, z dyrektorem lub wicedyrektorem Biura Finansowego KPRM, umów zawieranych o świadczenie usług, umów zlecenia i umów o dzieło,
- niezrealizowaniu wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r., dotyczącego każdorazowego określania, w formie pisemnej, zakresu zadań dla uczestniczących w delegacjach zagranicznych osób nie będących pracownikami Kancelarii,

– udzielaniu przez Gospodarstwo Pomocnicze KPRM, z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, zamówień publicznych realizowanych ze środków budżetowych Kancelarii, co zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe, stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 1998 r. w części 05 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zaprzestanie zaciągania zobowiązań, które przekraczałyby planowane wydatki Kancelarii.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych wynikających z dokumentacji księgowej.
3. Zapewnienie realizacji obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 4/97 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczącego uprzedniego uzgadniania z dyrektorem lub wicedyrektorem Biura Finansowego Kancelarii zawieranych umów: o świadczenie usług, o dzieło lub zlecenia, w zakresie zapewnienia środków finansowych.
4. Określanie, w formie pisemnej, zakresu zadań osób delegowanych do udziału w konferencjach międzynarodowych, nie będących pracownikami Kancelarii.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego KPRM, Najwyższa Izba Kontroli wniosła, m.in. o udzielanie zamówień publicznych po przeprowadzeniu postępowania, zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz dokonywanie zamówień dodatkowych w granicach kwot stanowiących 20% wartości uprzedniego zamówienia - stosownie do art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy.

CZĘŚĆ 06 - RZĄDOWE CENTRUM STUDIÓW STRATEGICZNYCH

Dochody

W ustawie budżetowej na 1998 r. nie ustalono dochodów w cz.06 budżetu. Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 14,6 tys. zł.

W porównaniu do 1997 r. dochody były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 13,8 tys. zł, tj. o 1.725%, a realnie wzrosły o 1.522%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. była sprzedaż w drodze przetargu dwóch samochodów osobowych (12,6 tys. zł).

Stwierdzono, że dochody budżetowe RCSS za miesiąc styczeń 1998 r. w wysokości 1,8 tys. zł zostały przekazane do urzędu skarbowego z 14-dniowym opóźnieniem. Stanowiło to naruszenie § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 06 - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych w wysokości 11.997 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone z rezerwy celowej o 4.249,9 tys. zł, do łącznej wysokości 16.246,9 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły § 11 (wynagrodzenia osobowe) o kwotę 2.836,9 tys. zł, § 12 (uposażenia żołnierzy) o kwotę 70,0 tys. zł, § 16 (wynagrodzenia pracowników służby cywilnej) o kwotę 30,5 tys. zł i §§ 41-42 (składki na ubezpieczenia społeczne i fundusz pracy) o kwotę 1.312,5 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 13.456,2 tys. zł, tj. 82,8% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 5.800,5 tys. zł, tj. o 75,8%, a realnie wzrosły o 57,2%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków, blisko stuprocentowy udział miały wydatki poniesione w dziale 91 i rozdziale 9111.

Wydatki w dziale 91 i rozdziale 9111 wyniosły 13.451,1 tys. zł i stanowiły 112,2% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej i 82,8% budżetu po zmianach.

W wydatkach poniesionych w dziale 91 wydatki bieżące stanowiły 79,8%, wydatki majątkowe (§ 72) - 20,1%, a pozostałe - 0,1% - świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 21,25). Przy ogólnym wzroście wydatków budżetowych w stosunku do roku ubiegłego o 75,7%, wydatki bieżące wzrosły o 48%, a wydatki majątkowe o 580,5%. Wydatki bieżące zostały zrealizowane w 79,5% budżetu po zmianach, a wydatki majątkowe w 100%. Niepełna realizacja planu wydatków bieżących spowodowana została niższymi niż zakładano wydatkami w zakresie wynagrodzeń osobowych (§ 11) oraz pochodnych od wynagrodzeń (§§ 41,42).

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 7.209,5 tys. zł, co stanowiło 53,6% ogółu wydatków. W stosunku do budżetu po zmianach były niższe o 27,8%.

Wydatki rzeczowe (§§ 28,29,31,35-37) planowane (po zmianach) w kwocie 3.215,8 tys. zł zrealizowano w wysokości 3.215,8 tys. zł, tj. 100%, a w stosunku do wykonania w 1997 r. były one wyższe o 52,6%. W planie wydatków rzeczowych RCSS nie określono wysokości wydatków w poszczególnych paragrafach.

Wydatki poniesione na zakup usług materialnych (§ 36) zrealizowano na kwotę 1.017,6 tys. zł i były wyższe od wykonania w 1997 r. o 27,7%.

Wydatki poniesione na zakup usług niematerialnych (§ 37) wyniosły 889,2 tys. zł i wzrosły w porównaniu z realizacją w 1997 r. o 119,1%. 60% wydatków w tym paragrafie stanowiły czynsze i udział w kosztach za dozór budynków.

Zakupy materiałów i wyposażenia (§ 31) zrealizowano na kwotę 876,3 tys. zł, co stanowiło wzrost o 38,7% w porównaniu z wykonaniem w 1997 r.

Wydatki majątkowe (§ 72) wyniosły 2.697 tys. zł. W stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 17,2% i równe planowanym wydatkom budżetowym po zmianach. W 1998 r. na zakupy inwestycyjne poniesiono nakłady w wysokości 1.846,7 tys. zł, co stanowiło 68,5% planu inwestycji (po zmianach).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 213 osób i dotyczyło zatrudnienia w dziale 91. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 64 osoby. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 103 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z Zakładowego Funduszu Nagród) w 1998 r. wyniosło 1.961 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 20 zł, tj. o 1,03%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 570,4 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 823%. W całości były to zobowiązania bieżące, niewymagalne.

W 1998 r. RCSS nie płaciło odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań. W 1997 r. zapłacone odsetki wyniosły 0,4 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

- dokonania zakupów materiałów biurowych i eksploatacyjnych o wartości 141,5 tys. zł (bez VAT) z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych (art.69 ust.1), co stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej określone w art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe - a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych,
- braku dbałości o formalną poprawność umów o zamówienia publiczne o wartości poniżej 30.000 ECU,
- pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia dla pracowników 9 Biur Rozwoju Regionalnego w formie akredytywy bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy, co zgodnie z art.57 ust.1 pkt 9 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej,
- nierzetelnego planowania wydatków budżetowych, w tym środków na wynagrodzenia dla pracowników RCSS,

- gromadzenia środków inwestycyjnych, środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz środków Komitetu Badań Naukowych na nieoprocentowanych rachunkach bankowych,
- nienależytego sprawowania przez Biuro Finansów, Kadr i Administracji kontroli przyjmowanych dowodów finansowych pod kątem prawidłowości dokumentowania podstawowych czynności, zgodnie z art.26 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych,
- niewydzielenia w budżecie RCSS w 1998 r. środków w rozdziale Integracja z Europą od pozostałych wydatków, co stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów[233].

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 06 - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra-kierującego Rządowym Centrum Studiów Strategicznych Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Niedopuszczenie do ponownego przekroczenia terminu odprowadzenia dochodów budżetowych na rachunek bieżący właściwego miejscowo urzędu skarbowego.
2. Rzetelne planowanie wydatków budżetowych, w tym środków na wynagrodzenia dla pracowników RCSS, z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości realizacji planowanego zatrudnienia.
3. Niedopuszczenie do ponownego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

[233] Dz.U. Nr 39, poz.169 ze zm.

4. Podjęcie działań w celu zapewnienia korzystnego oprocentowania gromadzonych na rachunkach środków inwestycyjnych, ZFŚS i kwot otrzymanych z KBN.
5. Wprowadzenie wymogu parafowania przez radcę prawnego wszystkich umów dotyczących zamówień publicznych.
6. Zdyscyplinowanie pracowników Biur Rozwoju Regionalnego oraz RCSS w Warszawie, odpowiedzialnych za merytoryczną zgodność wydatków z ustawą o zamówieniach publicznych, w zakresie przestrzegania obowiązku dokonywania pełnego opisu dowodów finansowych zgodnie z art.26 ust.1 tej ustawy oraz konsekwentne prowadzenie weryfikacji i kontroli dokumentów finansowych, dotyczących wydatków dokonywanych na podstawie ustawy.
7. Utworzenie w budżecie RCSS odrębnego rozdziału, 9100 - Integracja z Europą i ewidencjonowanie w tym rozdziale wydatków ponoszonych na te cele.

Łączna kwota nieprawidłowych wydatków wyniosła 141,5 tys. zł, co stanowiło 1,1 % ogółu wydatków RCSS.

CZĘŚĆ 07 - RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 30,5 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 3,5 tys. zł, tj. o 13%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 16,7 tys. zł, tj. o 121%, a realnie wzrosły o 98,1%

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: sprzedaż samochodu za kwotę 16,0 tys. zł oraz sprzedaż biuletynów RPO, z której uzyskano 6,9 tys. zł.

Pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetowych następowało na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 07 - Rzecznik Praw Obywatelskich w wysokości 14.875 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 14.864,5 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 2.051,5 tys. zł, tj. o 16,0%, a realnie wzrosły o 3,8%.

W 1998 r. dokonano przeniesień wydatków w planie Biura RPO pomiędzy paragrafami na kwotę 559,0 tys. zł. Przeniesień wydatków dokonano zgodnie z art. 45 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe.

W strukturze wydatków zrealizowanych w 1998 r. główne pozycje stanowiły:

- wynagrodzenia (§ 11, § 17) 47,3% wydatków ogółem RPO. Wykorzystano 100,0% zaplanowanych na ten cel środków, tj. o 19,8% więcej niż w 1997 r.;
- pochodne od wynagrodzeń (§ 41, § 42) 21,8% wydatków ogółem RPO. Wykonanie tych wydatków w stosunku do planu po zmianach wyniosło 99,9%, a w stosunku do wykonania 1997 r. - 119,0%;
- pozostałe wydatki bieżące (§§ 28, 29, 31, 35, 36, 37, 39, 40, 43, 66, 69, 84) 26,7% wydatków RPO. Wydatki te w stosunku do planu po zmianach wykonano w 100,0%. W porównaniu do 1997 r. nastąpił wzrost o 17,4%;
- wydatki na finansowanie inwestycji (§ 72) w całości (625,0 tys. zł) zostały przekazane na rachunek finansowania inwestycji. Wydatki te były o 25,6% niższe niż w 1997 r., a ich udział w wydatkach ogółem RPO w 1998 r. wyniósł 4,2%. Ze środków inwestycyjnych zakupiono między innymi komputery, skanery, drukarki, UPS, klimatyzatory oraz samochód osobowy.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 197 osób (dział 91). Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe od planowanych etatów kalkulacyjnych o 2 osoby, tj. o 1,5%, a w porównaniu do 1997 r. wzrosło o 7 osób, tj. o 3,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.973 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło w ujęciu nominalnym o 15,5%, a realnie o 3,3%.

Według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. Biuro RPO nie posiadało zobowiązań wymagalnych.

W Biurze RPO nie była prowadzona działalność w formie gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły udzielenia jednego zamówienia publicznego na kwotę 33,0 tys. zł (tj. 0,22% wydatków ogółem) z naruszeniem przepisów art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, a obecnie w myśl art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych jest to naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa w 1998 r. w części 07 - Rzecznik Praw Obywatelskich, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższa Izba Kontroli wniosła o przestrzeganie obowiązujących zasad przy udzielaniu zamówień dodatkowych w trybie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

CZĘŚĆ 08 - MINISTERSTWO FINANSÓW

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 116.393.655,3 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 1.822.329,7 tys. zł, tj. o 1,5%. W porównaniu do 1997 r. dochody w części 08 były w ujęciu nominalnym wyższe o 14.767.152,4 tys. zł, tj. o 14,5%, a realnie wzrosły o 2,4%[234].

[234] Od 1 stycznia 1998 r. wpływy z prywatyzacji stanowią przychody budżetu państwa i są przeznaczone na finansowanie niedoboru budżetu państwa. Wykonanie dochodów części 08 w 1997 r. doprowadzono do porównywalności przez pomniejszenie o wpływy z prywatyzacji w kwocie 250.783 tys. zł. Dochody w części 08 w 1997 r. w warunkach porównywalnych wyniosły 101.626.502,9 tys. zł.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były wpływy z tytułu podatkowych należności budżetu państwa w kwocie 113.949.491,6 tys. zł, co stanowiło 97,9% zrealizowanych dochodów przez resort finansów.

Pozostałe dochody (niepodatkowe) wykonano w wysokości 2.444.163,7 tys. zł, co stanowiło 129,2% planu.

Zasadniczy wpływ na niepełną realizację dochodów podatkowych, a także dochodów ogółem w części 08, miały niższe niż zakładano dochody z podatków pośrednich (VAT i akcyzy), których nie były w stanie zrekompensować wyższe niż planowano dochody z podatków dochodowych (od osób prawnych i osób fizycznych).

Dochody z tytułu podatków pośrednich w 1998 r. wyniosły 64.432.275 tys. zł, co stanowiło 93,8% kwoty planowanej na 1998 r. W porównaniu do wykonania w 1997 r. dochody z podatków pośrednich w 1998 r. wzrosły w ujęciu nominalnym o 16,6%, a realnie o 4,3%. Na niepełne wykonanie dochodów z podatków pośrednich wpłynęło niższe, niż zakładano, tempo wzrostu PKB, niższy od prognozowanego wzrost cen towarów i usług objętych podatkiem VAT, niepełne wykonanie założeń w zakresie wzrostu w 1998 r. stawek podatku akcyzowego na paliwa silnikowe, zmniejszenie sprzedaży wyrobów spirytusowych (w 1998 r. sprzedaż wyrobów spirytusowych była o 24,4% niższa niż w 1997 r.) oraz rosnące zaległości z tych podatków.

Zrealizowane w 1998 r. dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 14.808.981 tys. zł i były wyższe o 4,7% od założeń przyjętych w ustawie budżetowej.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w 1998 r. wyniosły 34.663.997 tys. zł i były wyższe o 3,7% od założeń przyjętych w ustawie budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia realność planowania dochodów niepodatkowych. W budżecie państwa na 1998 r. nie zostały zaplanowane m.in. dochody z opłat pobieranych na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych[235], a dochody z tytułu odsetek od lokat terminowych w NBP (zrealizowanych w kwocie 179.713,9 tys. zł) zaplanowano w innej części, tj. w części 44 - Obsługa długu krajowego w wysokości 20.000 tys. zł. Ponadto w zakresie innych tytułów nastąpiły istotne rozbieżności pomiędzy planem dochodów a wykonaniem.

Zaległości podatkowe i niepodatkowe (bez zaległości państwowych jednostek budżetowych) zwiększyły się z 5.554.409,4 tys. zł w 1997 r. do 6.153.166,7 tys. zł w 1998 r., tj. o 10,8%, przy czym wskaźnik zaległości do dochodów obniżył się z 5,5% w 1997 r. do 5,3% w 1998 r.

W 1998 r. egzekucją administracyjną, prowadzoną przez organy skarbowe, objęto zaległości budżetowe, państwowych funduszy celowych oraz należności gmin w kwocie 5.618.620 tys. zł, z czego zaległości podatkowe wynosiły 3.315.342 tys. zł. Poprzez działy egzekucyjne do budżetu wpłynęła kwota 2.291.514 tys. zł, tj. o 34,6% więcej niż w 1997 r. (1.702.075 tys. zł). Wskaźnik ściągalności, mierzony wysokością kwoty wyegzekwowanej do objętej tytułami wykonawczymi, wzrósł z 36,1% w 1997 r. do 40,8% w 1998 r.

Niezależnie od pozytywnej oceny poprawy skuteczności egzekucyjnej aparatu skarbowego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sprawność tych działań jest w dalszym ciągu niewystarczająca.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przekazywanie dochodów niepodatkowych na centralny bieżący rachunek budżetu państwa.

---

[235] Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz.650 ze zm.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 08 - Ministerstwo Finansów w wysokości 2.030.063 tys. zł. W części 08 - Ministerstwo Finansów nie zostały zaplanowane wydatki na refundację zniżek udzielonych inwalidom wojennym i wojskowym w ubezpieczeniach auto-casco. Obowiązek stosowania tych dopłat wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie niektórych ulg i przywilejów przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym[236].

W ciągu 1998 r. wydatki zostały per saldo zwiększone o 135.384,3 tys. zł do łącznej wysokości 2.165.447,3 tys. zł. Zmiany planu wydatków były rezultatem przeniesień wydatków do części 08 z części: 83 - Rezerwy celowe w kwocie 136.479,8 tys. zł, 81 - Rezerwy ogólnej w kwocie 750,0 tys. zł oraz przeniesień wydatków z części 08 do części: 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa w kwocie 103,1 tys. zł i 32 - Ministerstwo Spraw Zagranicznych w kwocie 1.742,3 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły m.in. §11wynagrodzenia osobowe i §§ 41-42 pochodne od wynagrodzeń o łączną kwotę 87.036,1 tys. zł, §39 kary i odszkodowania o kwotę 43.511,0 tys. zł oraz § 72 wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych o kwotę 5.700,0 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 2.123.002,8 tys. zł, tj. 98,0% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 6,3%, a realnie były niższe o 5,1%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie środków przeniesionych na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe z rezerw celowych do części 08 z wyjątkiem zmiany przeznaczenia części kwoty przyznanej na dodatki skarbowe dla pracowników służb operacyjnych, co uzasadniano wyższymi niż planowano wypłatami odpraw emerytalnych w związku z likwidacją i reorganizacją izb i urzędów skarbowych.

---

[236] Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

W układzie działowym największy udział (79,9%) w wydatkach części 08 stanowiły wydatki w dziale 91 - Administracja państwowa, które wyniosły 1.695.367,4 tys. zł (wzrost o 13,5% w stosunku do 1997 r.) oraz wydatki w dziale 94 - Finanse (10,9%), które wyniosły 230.961,0 tys. zł (wzrost o 1,9% w stosunku do 1997 r.). W pozostałych działach wydatki wyniosły: 40 - Rolnictwo - 98.155,0 tys. zł (4,6%), 96 - Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych - 52.005,6 tys. zł (2,5%), 01- Przemysł - 32.800,0 tys. zł (1,5%), 89 - Różna działalność- 13.537,2 tys. zł (0,6%), 85 - Ochrona zdrowia - 176,5 tys. zł.

Wśród wydatków w dziale 91, udział wydatków bieżących wyniósł 95,4%, w tym wydatki na wynagrodzenia stanowiły 41,6% zrealizowanych wydatków w tym dziale, pochodne od wynagrodzeń - 19,3%, zakupy towarów i usług - 31,6%.

Wydatki na zakup towarów i usług w rozdziale 9195 zrealizowane w kwocie 200.473,4 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach i 125,9% wykonania 1997 r.) dotyczyły przede wszystkim druku i kolportażu banderol - 142.667,6 tys. zł, formularzy podatkowych i druków resortowych - 13.647 tys. zł, usług pocztowych związanych z rozliczeniem podatku dochodowego od osób fizycznych za 1997 rok - 8.746,1 tys. zł, szkoleń pracowników resortu - 5.194,6 tys. zł oraz usług serwisowo - komputerowych w kwocie 4.063,6 tys. zł.

Podobnie jak w roku ubiegłym, w ocenie NIK, drukowanie oraz kolportaż banderol przeprowadzane były na podstawie umów zawieranych w latach 1995-1997 w sposób niezgodny z ustawą o zamówieniach publicznych. Dopiero w dniu 18 marca 1999 r. Wicedyrektor Departamentu Podatków Pośrednich wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zatwierdzenie zamówienia publicznego z wolnej ręki, m.in. na druk i kolportaż banderol.

Zrealizowane w 1998 r. nakłady inwestycyjne wyniosły 57.765 tys. zł, tj. o 37,3% mniej niż w 1997 r. Główne pozycje stanowiły wydatki na budownictwo inwestycyjne - 39.885 tys. zł oraz na zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania i okablowanie budynków - 15.046 tys. zł. Zbadana dokumentacja wybranych zakupów na informatyzację organów podatkowych i kontroli skarbowej, oraz realizowanych przez Centralę MF spełniała wymogi ustawy o zamówieniach publicznych.

W kwocie wydatkowanej na informatyzację resortu (15.046 tys. zł), dominowały wydatki na sprzęt komputerowy w kwocie 11.912,1 tys. zł (79,2%), wydatki poniesione na oprogramowanie w kwocie 1.538,7 tys. zł (10,2%) oraz wydatki na okablowanie budynków - 1.110,5 tys. zł (7,4%). Dla organów podatkowych i kontroli skarbowej sfinansowano zakup m.in. 3.560 terminali oraz 470 serwerów terminali.

Kierownictwo Ministerstwa Finansów w 1998 r. zrezygnowało z realizacji zadania budowy Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości w Białobrzegach k/Nieporętu, a przyjęło do realizacji zadanie „Ośrodek Szkoleniowy w Warszawie przy ul. Siemiatyckiej". W okresie od 1996 r. do 31 grudnia 1998 r. na budowę Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości w Białobrzegach k/Nieporętu poniesiono wydatki w łącznej kwocie 2.022,9 tys. zł. W świetle decyzji o utworzeniu ośrodka szkoleniowego przy ul. Siemiatyckiej w Warszawie, wydatkowanie środków publicznych w wysokości 2.022,9 tys. zł na realizację zadania „Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości z siedzibą w Białobrzegach k/Nieporętu" okazało się nieuzasadnione.

Na dzień 31 grudnia 1998 r. na rachunkach inwestycyjnych Ministerstwa Finansów pozostawały środki w wysokości 51.577,1 tys. zł. Kwota ta była wyższa o 118,9% od stanu na początku roku. Zdaniem NIK niecelowe było zwiększenie wydatków w trakcie 1998 r. w § 72 - Wydatki na finansowanie inwestycji w rozdziałach: 9111 o kwotę 2.052,6 tys. zł (tj. o 49,8% przyjętego planu) i 9133 o kwotę 7.259,0 tys. zł. W wyniku kontroli ustalono, że środki te zostały przekazane na bankowe rachunki środków inwestycyjnych, lecz niewykorzystane na finansowanie zadań inwestycyjnych w 1998 r.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. w resorcie Ministerstwa Finansów (bez pracowników interwencyjnych - 1.163 etatów) wynosiło 52.585 osób, w tym w dziale 91 - 52.162 osoby. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 1.251 osób, tj. o 2,4%, w tym w dziale 91 o 1.224 osoby, tj. o 2,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było

wyższe o 675 osób, a w dziale 91 o 799 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami ze środka specjalnego) w resorcie Ministerstwa Finansów (dział 91) wyniosło 1.924,5 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 231,6 zł, tj. o 13,7%.

Zobowiązania ogółem na koniec 1998 r. wyniosły 93.995,1 tys. zł (zobowiązania wymagalne nie wystąpiły), co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 o 263,5 %. W ogólnej kwocie zobowiązań na koniec 1998 r. zobowiązania w wysokości 74.536,8 tys. zł wynikały z naliczonego dodatkowego wynagrodzenia za 1998 r. Bez zobowiązań dotyczących dodatkowego wynagrodzenia za 1998 r., zobowiązania wyniosły 19.458,3 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 24,8 %.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 1.137.440 tys. zł i były wyższe o 6,5% od kwoty planowanej po zmianach. Dotacja dla gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosła 200,0 tys. zł. Kwotę tę przekazano dla nowo tworzonego gospodarstwa pomocniczego przy Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 1.143.787,0 tys. zł i były o 7,8% wyższe od kwoty planowanej po zmianach. Wpłaty do budżetu wyniosły 52.623,0 tys. zł i były wyższe o 6,6% od wpłat zrealizowanych w 1997 r. Z tytułu nadwyżki środków specjalnych wpłata w 1998 r. wyniosła 52.189,5 tys. zł.

Wpłata do budżetu z tytułu nadwyżki środków obrotowych za 1998 r. nie obejmowała należnej kwoty 484,0 tys. zł ze środka specjalnego „Gry losowe", którą Ministerstwo przekazało dopiero w dniu 26 stycznia 1999 r., choć zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r.w sprawie środków specjalnych[237] dysponent dokonuje tej wpłaty zaliczkowo w wysokości planowanej wpłaty rocznej w terminie do dnia 20 grudnia.

[237] Dz.U. Nr 42, poz. 184 ze zm.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły :

– nierealności planowania dochodów niepodatkowych i wydatków, polegającej na:

a) niezaplanowaniu dochodów niepodatkowych z: odsetek od depozytów środków nie wygasających w roku budżetowym na kwotę 18.307,2 tys. zł, wpłat „Orbisu" S.A. z tytułu spłat pożyczek na kwotę 8.968,2 tys. zł, dochodów z opłat pobieranych na podstawie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych na kwotę 6.508,9 tys. zł,

b) nietrafnym szacowaniu planowanych dochodów z: odsetek od lokat terminowych w NBP (zaplanowano 20.000 tys. zł, osiągnięto 179.713,9 tys. zł), środka specjalnego „fundusz prowizyjny" (zaplanowano 25.800 tys. zł, osiągnięto 51.543,4 tys. zł),

c) nieuwzględnieniu wydatków na refundację zniżek udzielanych inwalidom wojennym i wojskowym w ubezpieczeniach auto-casco na kwotę 6.873,8 tys. zł,

– utworzenia nieformalnej rezerwy budżetowej w resorcie finansów poprzez nierozdysponowanie w marcu 1998 r. na poszczególne jednostki kwoty co najmniej 110.591,8 tys. zł, stanowiącej 7,9% planowanych wydatków, w wyniku czego powstał brak zgodności planów finansowych jednostek budżetowych Ministerstwa Finansów z ustawą budżetową. Rozdzielenie tych środków na poszczególne jednostki zostało dokonane w trakcie wykonywania budżetu,

– niecelowości zmian w planie finansowym Centrali MF, polegających na niezasadnym zwiększeniu wydatków inwestycyjnych o kwotę 9.311,6 tys. zł, przy równoczesnym utrzymywaniu wysokich stanów środków na rachunkach inwestycyjnych,

- wydatkowania środków budżetowych na druk i kolportaż znaków skarbowych akcyzy (banderol) na podstawie umów zmienianych w latach 1995-1997 aneksami niezgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych,

– dokonania zmiany przeznaczenia części środków otrzymanych z rezerwy celowej na sfinansowanie dodatków skarbowych dla pracowników służb operacyjnych, skutkiem czego było wykorzystanie tych środków na inne składniki wynagrodzeń zamiast na dodatki skarbowe,

- niecelowego wydatkowania w latach 1996-1998 środków w kwocie 2.022,9 tys. zł, (w tym w 1998 r. - 6,8 tys. zł) na realizację zadania inwestycyjnego pn. Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości z siedzibą w Białobrzegach k/Nieporętu,
- opóźnieniu we wdrażaniu systemu POLTAX. Zakładano, że moduł „Rachunkowość" od początku 1999 r. będzie udostępniony wszystkim urzędom skarbowym. Do 10 marca 1999 r. tylko w 30% urzędów skarbowych wdrożono oprogramowania w tym zakresie.

Dyrektor Departamentu Spraw Majątkowych, na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe, dokonał 36 przeniesień wydatków w ramach części 08. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zmiany na łączną kwotę 152.186,7 tys. zł (tj. 99,6% ogółem kwoty przeniesień) były celowe i zostały dokonane w sposób prawidłowy.

Z naruszeniem zasad prawa budżetowego została wprowadzona część zmian ujętych w decyzji z dnia 11 grudnia 1998 r. nr DM2-433-50/98 na kwotę 600 tys. zł (tj. 0,4% ogólnej kwoty przeniesień). W ramach tej decyzji zmienione zostało przeznaczenie kwoty 600 tys. zł, otrzymanej z rezerw celowych na sfinansowanie dodatków skarbowych dla pracowników służb operacyjnych, co spowodowało wykorzystanie środków budżetowych w wysokości co najmniej 517,3 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem i stanowiło zgodnie z art.57 ust.1 pkt 5 ustawy - Prawo budżetowe naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu w części 08 - Ministerstwo Finansów, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do zdecydowanej poprawy w zakresie likwidacji zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia zaległości w podatku od towarów i usług (VAT).

2. Planowanie dochodów ze wszystkich tytułów możliwych do uzyskania oraz uwzględnienie przy planowaniu wydatków wszystkich ich rodzajów.
3. Dokonywanie podziału na poszczególne jednostki budżetowe wydatków, wynikających z układu wykonawczego, w celu zapewnienia zgodności planów finansowych tych jednostek z ustawą budżetową.
4. Wyeliminowanie przypadków nieterminowych wpłat do budżetu.
5. Wzmocnienie kontroli nad dokonywaniem zmian w budżecie w celu uniknięcia powtórzenia się stwierdzonego w 1998 r. przypadku wykorzystania części środków z rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem.
6. Doprowadzenie do zawarcia nowych umów na druk i kolportaż banderol zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych.
7. Wdrożenie systemu POLTAX w takim kształcie aby był w stanie obsłużyć w sposób kompleksowy zadania stawiane przed organami podatkowymi, a w szczególności wdrożenie modułu „Rachunkowość".
8. Przeprowadzenie analizy posiadanej oraz tworzonej bazy szkoleniowej i konsekwentne realizowanie koncepcji jej rozbudowy.

CZĘŚĆ 09 - MINISTERSTWO PRACY I SPRAW SOCJALNYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.429,0 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 163,0 tys. zł, tj. o 10,2%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 297,0 tys. zł, tj. o 26,2%, a realnie wzrosły o 12,9%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: wpłata zysku osiągniętego przez gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej Zakład Wydawniczo-Poligraficzny (537,0 tys. zł), nadwyżki środków obrotowych zakładów budżetowych OHP (314,0 tys. zł), wpływy z usług (307,8 tys. zł), odszkodowania z PZU za kradzież samochodów (92,0 tys. zł), dochody ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (34,2 tys. zł), odsetki (19,3 tys. zł).

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 09 - MPiPS - w wysokości 151.687,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 12.200,0 tys. zł, do łącznej wysokości 163.887,0 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły m.in. § 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników, § 17 - nagrody z zakładowego funduszu nagród, § 36 - usługi materialne, § 37 - usługi niematerialne, § 41 - składki na ubezpieczenie społeczne, § 42 - składki na Fundusz Pracy, § 72 - wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych.

Zrealizowane wydatki wyniosły 162.435,0 tys. zł, tj. 99,1% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 36.661,0 tys. zł, tj. o 18,4%, a realnie były niższe o 27,0%.

Z ogólnej kwoty wydatków na wydatki bieżące przeznaczono 135.958,2 tys. zł (100,6% w stosunku do ustawy budżetowej oraz 99,0% planu po zmianach), natomiast świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.410,0 tys. zł (98,3% w stosunku do ustawy budżetowej oraz 99,2% planu po zmianach). Wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą w wysokości 7.394,2 tys. zł (318,0% w stosunku do ustawy budżetowej oraz 100,0% planu po zmianach), a udzielone dotacje organizacjom pozarządowym wyniosły 17.672,2 tys. zł, stanowiąc 137,6% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej oraz 99,6% planu wydatków po zmianach. W centrali MPiPS (rozdział 9111 Jednostki centralne) w ramach wydatków inwestycyjnych sfinansowano m.in. zakup samochodów osobowych, zakup i instalację klimatyzatorów, wykonanie systemu nadzoru telewizyjnego, zakup i instalację sprzętu informatycznego, sprzętu biurowego oraz telefonów komórkowych wraz z wyposażeniem.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 4.157 osób, w tym w dziale 91 - 415 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 99 osób, tj. o 2,4%, w tym w dziale 91 o 27 osób, tj. o 7,0%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 438 osób, a w dziale 91 o 64 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.115,42 zł, w tym w dziale 91 - 2.195,20 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 10,9%, w tym w dziale 91 o 9,3%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 5.021,0 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1996 r. o 11.676,7%. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. 13-tej pensji) oraz składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Zarówno w 1998 r., jak i w 1997 r. nie występowały zobowiązania wymagalne. Nie płacono również odsetek z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 31.317,0 tys. zł i były niższe o 11,0% od kwoty planowanej (po zmianach). W badanym okresie, podobnie jak i w 1997 r., dochody nie były zwiększane o środki pochodzące z dotacji budżetowej.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 30.845,0 tys. zł i były o 9,6% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 7,7% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 879,0 tys. zł i były wyższe o 71,0% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

– sfinansowania kosztów seminarium pt.: „Początek reformy emerytalnej” w wysokości 53,6 tys. zł, z naruszeniem art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Działanie takie stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej w rozumieniu przepisu art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Koszty seminarium

sfinansowano w formie zaliczki, z naruszeniem postanowień § 36 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa;

- zawierania umów, w sprawie udzielenia dotacji organizacjom i podmiotom pozarządowym, bez określenia w nich przeznaczenia przychodów uzyskanych przy realizacji zadania, których nie można było przewidzieć przy kalkulowaniu wysokości dotacji, np. odsetek od kwot przekazywanych na rachunki bankowe, tj. z naruszeniem § 11 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań[238];
- wydatkowania kwoty 11,6 tys. zł na szkolenie czterech pracowników MPiPS w zakresie doradztwa inwestycyjnego z naruszeniem zasad określonych w § 11 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 Regulaminu organizacyjnego MPiPS, tj. z pominięciem Biura DG oraz bez poinformowania Dyrektora Generalnego;
- dwukrotnego wypłacenia wynagrodzenia, z tytułu umowy o dzieło, w wysokości 3,1 tys. zł za wykonanie tej samej pracy.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 09 - Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu za 1998 r. w części 09 - MPiPS, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej m. in. o:

---

[238] Dz.U. Nr 94, poz.573 ze zm.

1. Wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania postanowień ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz Polecenia nr 1 Dyrektora Generalnego z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych ze środków wydatkowanych z budżetu centrali Ministerstwa.
2. Zapewnienie przestrzegania obowiązującego w Ministerstwie podziału zadań i kompetencji pomiędzy członków Kierownictwa, a w szczególności procedury dotyczącej kierowania pracowników na kursy i szkolenia w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników oraz zabezpieczanie interesów MPiPS w umowach zawieranych z pracownikami.
3. Podjęcie działań dyscyplinujących wobec pracowników odpowiedzialnych za dwukrotne wypłacenie wynagrodzenia za wykonanie tej samej pracy przez p. A. P. oraz pracowników odpowiedzialnych za nierzetelne przygotowanie umowy z organizacjami pozarządowymi.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły kwoty 68,3 tys. zł. W wyniku kontroli NIK odzyskana została dla budżetu kwota 6,0 tys. zł, w tym 3,1 tys. zł za nielegalnie wypłacone wynagrodzenie oraz 2,9 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów szkolenia.

CZĘŚĆ 10 - KANCELARIA SEJMU

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 3.326 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 659 tys. zł, tj. o 24,7%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 130 tys. zł, tj. o 3,8%, a realnie były niższe o 13,9%.

Głównymi źródłami dochodów były opłaty za usługi świadczone przez Kancelarię Sejmu (2.254 tys. zł), wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (470 tys. zł) oraz dochody różne (575 tys. zł), w tym odszkodowania i spłaty pożyczek zaciągniętych przez posłów z budżetu Kancelarii Sejmu.

Pobrane dochody były terminowo przekazywane na rachunek bieżący urzędu skarbowego.

Na koniec 1998 r. należności Kancelarii Sejmu wyniosły 153 tys. zł, przy czym należności odroczone, rozłożone na raty i długoterminowe nie wystąpiły.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 10 - Kancelaria Sejmu w wysokości 224.487 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki nie uległy zmianie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 207.640 tys. zł, tj. 92,5% planowanej kwoty. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 31.909 tys. zł, tj. o 18,2%, a realnie wzrosły o 5,7%.

W grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych wykonano wydatki w kwocie 9.809 tys. zł, co stanowiło 96,6% według ustawy budżetowej oraz 97,1% planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki z tego tytułu były wyższe o 2.623 tys. zł, tj. o 36,5% i obejmowały głównie wydatki na diety poselskie (9.438 tys. zł), które wzrosły o 35,8%.

Wydatki bieżące wyniosły 184.898 tys. zł, tj. 91,8% budżetu według ustawy i 91,8% planu po zmianach oraz 119,0% wykonania w 1997 r.

Dominującą pozycję wydatków bieżących (56,6%) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Kancelarii Sejmu i Prezydium Sejmu, uposażenia poselskie i dodatki do uposażeń oraz wypłacone w 1998 r. odprawy parlamentarne w związku z zakończeniem poprzedniej kadencji Sejmu. Wydatki z tego tytułu wyniosły 104.732 tys. zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosły o 29,9%, przy czym:

- na wynagrodzenia pracowników Kancelarii Sejmu wydatkowano 39.510 tys. zł, tj. o 18,2% więcej niż w 1997 r.,
- na uposażenia poselskie i dodatki do uposażeń - 30.687 tys. zł, tj. o 59,9% więcej niż w 1997 r.

Pozostałe znaczące pozycje wydatków bieżących to:

- fundusz dyspozycyjny w wysokości 37.171 tys. zł (20,1% wydatków bieżących), obejmujący m.in. wydatki na prowadzenie biur poselskich (31.466 tys. zł), środki na działalność klubów, kół parlamentarnych i posłów niezrzeszonych (4.513 tys. zł), wydatki o charakterze reprezentacyjnym (601 tys. zł), współpracę z zagranicą (554 tys. zł),
- usługi materialne w wysokości 12.281 tys. zł (6,6% wydatków bieżących), obejmujące m.in. remonty budowli i budynków Kancelarii Sejmu (4.717 tys. zł), usługi pocztowe i telekomunikacyjne (2.889 tys. zł), konserwację maszyn i urządzeń (1.277 tys. zł), usługi poligraficzne, introligatorskie i drukarskie (971 tys. zł), usługi gospodarcze (846 tys. zł),
- zakupy materiałów i wyposażenia w wysokości 8.562 tys. zł (4,6% wydatków bieżących), w tym materiałów piśmiennych i biurowych (1.387 tys. zł), materiałów poligraficznych (1.059 tys. zł), mebli i sprzętu biurowego (1.282 tys. zł), książek, czasopism, katalogów i dzienników urzędowych dla Biblioteki Sejmowej oraz biur Kancelarii Sejmu (896 tys. zł), odzieży roboczej, ochronnej i sprzętu ochrony osobistej (688 tys. zł),
- usługi niematerialne w wysokości 6.834 tys. zł (3,7% wydatków bieżących), obejmujące m.in. umowy zlecenia i o dzieło zawarte z osobami fizycznymi (2.501 tys. zł), zakwaterowanie posłów w kwaterach prywatnych i hotelach (1.336 tys. zł), rehabilitacja i lecznictwo, partycypacja w kosztach przychodni Kancelarii Prezydenta (496 tys. zł), szkolenia na kursach i seminariach oraz konferencje (470 tys. zł),

– podróże służbowe w wysokości 7.303 tys. zł (3,9% wydatków bieżących), obejmujące podróże służbowe krajowe w wysokości 3.950 tys. zł, w tym posłów - 3.099 tys. zł i podróże służbowe zagraniczne - 3.353 tys. zł, w tym posłów - 2.993 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 1998 r. środki na wydatki majątkowe w kwocie 12.933 tys. zł zostały w całości przekazane na rachunek inwestycyjny i łącznie z pozostałymi środkami zgromadzonymi na koniec 1997 r. oraz naliczonymi przez bank odsetkami od środków na rachunku inwestycyjnym stanowiły kwotę 23.160 tys. zł.

W 1998 r. nakłady inwestycyjne Kancelarii Sejmu wyniosły 18.188 tys. zł. Plan inwestycji budowlanych został zrealizowany w 97,0%, a plan zakupów inwestycyjnych w 68,0%. W porównaniu do 1997 r. nakłady wzrosły o 5.529 tys. zł, tj. o 43,7%, przy czym: na inwestycje budowlane wyniosły - 9.921 tys. zł, tj. o 8.272 tys. zł więcej niż w 1997 r., a na zakupy inwestycyjne - 8.267 tys. zł, tj. o 2.743 mniej niż w 1997 r.

Na koniec 1998 r. na rachunku inwestycyjnym pozostała kwota 5.432 tys. zł, tj. o 43,0% niższa niż na koniec 1997 r. Zobowiązania dotyczące działalności inwestycyjnej na koniec 1998 r. wyniosły 460 tys. zł i były wyższe niż w 1997 r. o 48,3%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. tak jak w 1997 r. wyniosło 1.141 osób i było niższe od planowanego o 19 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.885 zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosło o 18,1%.
W 1998 r. na poziom przeciętnego wynagrodzenia wpłynęło również wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych. Za 209.058 godzin nadliczbowych wypłacono pracownikom 2.783,6 tys. zł. Stanowiło to wzrost liczby godzin w stosunku do 1997 r. o 9,3% i kwoty wynagrodzenia o 21,0%. Największą liczbę godzin nadliczbowych

przepracowali pracownicy Zespołu Transportu Biura Gospodarczo-Technicznego - 68.325 i Straży Marszałkowskiej - 51.503. Udział wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych w wynagrodzeniach ogółem wyniósł 7,5%, a pracowników Zespołu Transportu i pracowników Straży Marszałkowskiej odpowiednio 42,0% i 25,0%.

W 1998 r. uposażenia poselskie pobierało średnio 403 posłów. Przeciętne uposażenie poselskie wraz z dodatkami wynosiło 6.490 zł.

Zobowiązania Kancelarii Sejmu na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 5.116 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 475,5%. W kwocie tej mieszczą się zaliczone do zobowiązań 1998 r. dodatkowe wynagrodzenia roczne za 1998 r., wypłacone pracownikom w styczniu 1999 r. (tzw."13"), które łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy wyniosły 4.199 tys. zł. Pozostałe zobowiązania Kancelarii Sejmu wyniosły 917 tys. zł i były wyższe niż w 1997 r. o 28 tys. zł, tj. o 3,1%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- naruszenia zasad postępowania przy udzieleniu dwóch zamówień publicznych, co zgodnie z art.57 ust.1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Łączna kwota umów zawartych z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wyniosła 630,4 tys. zł i stanowiła 0,3% ogółu wydatków w części 10 budżetu państwa,
- niedotrzymania 60 dniowego terminu rozliczenia dwóch inwestycji - systemu telewizji przemysłowej oraz systemu przekazu obrazu TV z Sali Posiedzeń Sejmu, w wyniku czego księgi inwentarzowe Kancelarii Sejmu nie odzwierciedlały stanu środków trwałych na łączną kwotę 4.831 tys. zł, tj. 2,3% wydatków Kancelarii Sejmu w 1998 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 10 - Kancelaria Sejmu, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Wyeliminowanie przypadków naruszania procedury przy udzielaniu zamówień publicznych.
2. Zapewnienie zgodności ksiąg inwentarzowych z ewidencją księgową przez wyeliminowanie przypadków opóźnień w rozliczaniu inwestycji oraz bezzwłoczne ujęcie powstałych w wyniku ich realizacji środków trwałych w księdze inwentarzowej.

CZĘŚĆ 11 - KANCELARIA SENATU

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 162 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 136 tys. zł, tj. o 523,1%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 478 tys. zł, tj. o 74,7%, a realnie spadły o 77,4%. Głównymi źródłami dochodów były: zwrot części środków przeznaczonych na wyposażenie i prowadzenie biur senatorskich poprzedniej kadencji Senatu RP - w wysokości 59,7 tys. zł, (36,9% dochodów ogółem), zwrot niewykorzystanej części dotacji na zadania zlecone jednostkom niepaństwowym w zakresie pomocy Polonii i Polakom poza granicami kraju - 42,1 tys. zł, (26,0%) oraz odszkodowania za wypadki i kradzieże - 25,2 tys. zł, (15,6%). Łącznie, nieprzewidziane w ustawie budżetowej dochody z tych tytułów wyniosły 127 tys. zł, tj. 78,4% ogółu dochodów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Kancelaria Senatu opracowując plan dochodów nie mogła przewidywać ich uzyskania.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 11 - Kancelaria Senatu w wysokości 84.577 tys. zł. W 1998 r. Szef Kancelarii Senatu dokonał dwóch przeniesień między paragrafami na łączną kwotę 802 tys. zł, tj. 0,95% planowanych wydatków w części 11. Zrealizowane wydatki wyniosły 80.049 tys. zł, tj. 94,7% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 23.710 tys. zł, tj. o 42,1%, a realnie wzrosły o 27,1%:

- w rozdziale 9911 - Urzędy naczelnych organów władzy i kontroli wydatki wyniosły 48.702 tys. zł, co stanowiło 92,6% planu i 128,5% wykonania w 1997 r. Wydatki bieżące w tym rozdziale wyniosły 43.846 tys. zł, tj. 91,9% budżetu po zmianach oraz 128,7% wykonania w 1997 r. Dominującą pozycję wydatków bieżących stanowiły wynagrodzenia (16.326 tys. zł, tj. 37,2%) wraz z pochodnymi (7.707 tys. zł, tj. 17,6 %). Planowane wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w 93,7%. Na inwestycje (§ 72) wydatkowano 2.777 tys. zł, tj. 100% kwoty planowanej, a na zakupy towarów i usług (§28, §29, §§31-37) wydatkowano 12.406 tys. zł, tj. 84,8%, kwoty planowanej,
- w rozdziale 9995 - Pozostała działalność (Opieka nad Polonią i Polakami za granicą) na dotacje dla jednostek niepaństwowych realizujących zadania państwowe wydatkowano łącznie 31.347 tys. zł, co stanowiło 98,0% kwoty planowanej i 170,0% wykonania w 1997 r.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. w części 11 - Kancelaria Senatu wyniosło 372 osoby, w tym 92 senatorów pobierających uposażenie. W porównaniu do 1997 r. było ono wyższe o 6 osób, tj. o 1,6%. W 1998 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 11 wyniosło 3.638 zł, a z wypłatami z zakładowego funduszu nagród 3.759 zł i było wyższe niż w 1997 r. o 32,4%, średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników Kancelarii Senatu wyniosło 2.816 zł, („R" - 9.123 zł), a uposażeń senatorskich 6.055 zł. W porównaniu do planowanych etatów przeciętne zatrudnienie w 1998 r. pracowników Kancelarii Senatu było niższe o 5 osób.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 964,5 tys. zł i były o 109,7% wyższe niż na koniec 1997 r. Analogicznie jak w 1997 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia:

- Związek Sybiraków realizując zadanie państwowe zlecone do wykonania w 1998 r., wykorzystał część dotacji (w kwocie 10.738,74 zł) w 1999 r. bez sporządzenia stosownego aneksu do umowy, czym naruszono warunki umowy i § 16 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań[239],
- realizując zlecone zadanie na kwotę 10 tys. zł polegające na wydawaniu w 1998 r. dwumiesięcznika „Rozmaitości" oraz pięciu książek o tematyce kresowej, Towarzystwo Miłośników Wilna i Ziemi Wileńskiej ograniczyło zakres rzeczowy zadania do wydania dwumiesięcznika i jedynie jednej pozycji książkowej i nie dokonało zwrotu części niewykorzystanych środków, co naruszało postanowienie § 21 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r.,
- Polska Akcja Humanitarna na pomoc dla Polonii i Polaków poza granicami kraju uzyskała w 1998 r. kwotę 30 tys. zł. W związku ze zmianą zakresu realizacji zadania, dokonała w dniu 29 stycznia 1999 r. zwrotu dotacji na rachunek Kancelarii Senatu bez odsetek, stanowiących przychód uzyskany przy realizacji zadania, co naruszało zasady określone w § 11 pkt 8 rozporządzenia i warunki umowy.

Ponadto, ustalenia kontroli wykazały, że w 1998 r., w przeciwieństwie do 1997 r. Kancelaria Senatu nie kontrolowała prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji przekazanych jednostkom niepaństwowym. Obowiązek taki wynikał z art.39 ust.3 ustawy Prawo budżetowe i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r.

[239] Dz.U. Nr 94, poz.573 ze zm.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 11 - Kancelaria Senatu, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym przedstawione zostały Szefowi Kancelarii Senatu następujące wnioski:

1. Dokonanie oceny rozliczenia finansowego Towarzystwa Miłośników Wilna i Ziemi Wileńskiej w związku ze zmniejszeniem zakresu rzeczowego realizowanych zadań państwowych oraz ustalenia części dotacji podlegającej zwrotowi.
2. Przestrzegania zasady pisemności przy zmianie warunków umów na realizację zadań państwowych przez jednostki niepaństwowe.
3. Zwiększenia nadzoru nad jednostkami niepaństwowymi realizującymi zadania państwowe w zakresie wykonywania umów zawartych z Kancelarią Senatu, z uwzględnieniem sposobu realizacji zadań i racjonalnego gospodarowania przekazanymi dotacjami oraz prowadzenia kontroli finansowych w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji zadań zleconych.
4. Podjęcia działań zmierzających do zwrotu na rachunek bieżący Kancelarii Senatu odsetek od dotacji przekazanej w 1998 r. i pozostającej do dnia zwrotu (47 dni) na rachunku bieżącym Polskiej Akcji Humanitarnej.

CZĘŚĆ 12 - TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 23,2 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 8,2 tys. zł, tj. o 54,7%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 15 tys. zł, tj. o 182,9%, a realnie wzrosły o 152,2%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były wpływy ze sprzedaży wydawnictw Trybunału w zakresie orzecznictwa i innych publikacji, które wyniosły 21,1 tys. zł i stanowiły 91% dochodów ogółem. Przyczyną wzrostu dochodów w 1998 r. w stosunku do 1997 r. była poprawa organizacji sprzedaży w Biurze Trybunału, a także zwiększenie zakresu działalności wydawniczej.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 12 - Trybunał Konstytucyjny w wysokości 9.066 tys. zł. W ciągu roku nie zmieniano limitu wydatków na 1998 r. Wprowadzone zmiany w planie finansowym budżetu Trybunału dotyczyły przesunięć wydatków pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej - w celu wykonania ustaw, oraz pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej - w celu dostosowania do merytorycznie uzasadnionych zmian przeznaczenia środków. Zrealizowane wydatki wyniosły 8.797,9 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 1.966,1 tys. zł, tj. o 28,8%, a realnie wzrosły o 15,2%.

W strukturze zrealizowanych wydatków w 1998 r. największy udział miały wydatki na :

- wynagrodzenia osobowe (§11) - 2.559,5 tys. zł, tj. 29,1% wydatków ogółem,
- wynagrodzenia sędziów (§12) - 1.414,0 tys. zł, tj. 16,1% wydatków ogółem,
- składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (§§41,42) - 1.339,7 tys. zł, tj. 15,2% wydatków ogółem,
- usługi niematerialne (§37) - 831,5 tys. zł, tj. 9,5% wydatków ogółem,
- usługi materialne (§36) - 687,8 tys. zł, tj. 7,8% wydatków ogółem,
- materiały i wyposażenie (§31) - 577,5 tys. zł, tj. 6,6% wydatków ogółem.

W 1998 r. Biuro Trybunału Konstytucyjnego dokonało zakupów inwestycyjnych za łączną kwotę 294,9 tys. zł, wykorzystując zgromadzone na rachunku inwestycyjnym środki w 97,4%. Zakupiono sprzęt i oprogramowanie

komputerowe, w tym 6 kompletnych zestawów komputerowych, samochód Honda Accord, 2 notebooki, klimatyzatory do 10 pomieszczeń Biura Trybunału, kopiarkę Toshiba oraz zestaw do rejestracji konferencji.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 94 osoby (w przeliczeniu na pełne etaty). W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 14 osób, tj. o 17%. W porównaniu do planowanego na 1998 r. zatrudnienie było wyższe o 1 osobę.
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z ZFN) w 1998 r. wynosiło dla:

- kierownictwa Trybunału - 11.614,8 zł i wzrosło w stosunku do 1997 r. nominalnie o 35,1%, a realnie o 20,9%,
- sędziów - 7.854,7 zł i spadło w stosunku do 1997 r. nominalnie o 1,3%, a realnie o 11,7%,
- biura Trybunału - 2.859,6 zł i w stosunku do 1997 r. wzrosło nominalnie o 7%, a realnie spadło o 4,3%.

Na koniec 1998 r. w Trybunale Konstytucyjnym nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 1998 r. Biuro Trybunału Konstytucyjnego nie prowadziło działalności w formie gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

- braku dostosowania zakładowego planu kont do wymagań realizacji budżetu w 1998 r. Zakładowy plan kont nie zawierał wykazu kont do ewidencji świadczeń związanych z instytucją stanu spoczynku. Wymóg aktualizacji zakładowego planu kont wynikał z art.10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[240].
- nierzetelnego sporządzenia układu wykonawczego budżetu Trybunału na 1998 r., który ujmował wynagrodzenia sędziów w §11, zamiast w §12 - klasyfikacji budżetowej. Wymóg ujęcia wynagrodzeń sędziów w §12 wynikał - od 1 stycznia

[240] Dz.U. Nr 121, poz.591 ze zm.

1998 r. - z wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 1997 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów zmian w klasyfikacji budżetowej[241]. Stosownych zmian w klasyfikacji wynagrodzeń sędziów dokonano dopiero w listopadzie 1998 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 12 - Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły:

1. Aktualizacji planu kont celem dostosowania do potrzeb prowadzonej ewidencji.
2. Opracowywania planu wydatków w szczegółowości zgodnej z obowiązującą klasyfikacją budżetową.

CZĘŚĆ 13 - MINISTERSTWO GOSPODARKI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 11.782 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 9.795 tys. zł, tj. o 493,0%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 5.615 tys. zł, tj. o 91,0%, a realnie wzrosły o 70,9%.

Głównymi źródłami dochodów były w 1998 r. działy:

– 91 - Administracja państwowa, w którym osiągnięto dochody w wysokości 4.892 tys. zł, wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej w kwocie 780 tys. zł o 4.112 tys. zł, tj. o 527,2%;

[241] Dz.U. Nr 151, poz.999.

- 01 - Przemysł, w którym osiągnięto dochody w wysokości 4.029 tys. zł - nieplanowane w ustawie budżetowej;
- 89 - Różna działalność, w którym osiągnięto dochody w wysokości 1.510 tys. zł, wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej w kwocie 500 tys. zł o 1.010 tys. zł, tj. o 202,0%;
- 64 - Handel zagraniczny, w którym osiągnięto dochody w wysokości 1.304 tys. zł, wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej w kwocie 707 tys. zł o 597 tys. zł, tj. o 84,4%.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły:

- nie ujęcia w planie przewidywanych dochodów z tytułu likwidacji Okręgowych Inspektoratów Gospodarki Energetycznej oraz gospodarstw pomocniczych przy tych Inspektoratach (uzyskano 785 tys. zł),

- bezpodstawnego wyrażenia zgody przez Pełnomocnika Ministra Gospodarki ds. likwidacji OIGE na przekazanie kwoty 58,1 tys. zł przez likwidowane gospodarstwo pomocnicze przy OIGE w Poznaniu na rzecz Stowarzyszenia Oszczędnego Użytkowania Energii.

  Powyższa kwota stanowiąca przychody z tytułu likwidacji gospodarstwa pomocniczego powinna zostać odprowadzona do budżetu (zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych[242], w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe). Naruszono w ten sposób dyscyplinę budżetową (art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budżetowe), co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,

[242] Dz.U. Nr 42, poz.185 ze zm.

– opóźnionego podjęcia działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania zwrotu do budżetu kwoty 27 tys. zł stanowiących należności z tytułu likwidacji gospodarstw pomocniczych przy OIGE oraz kwoty 3,1 tys. zł z tytułu partycypacji w kosztach użytkowania budynku OIGE w Katowicach przez współużytkowników. Działania windykacyjne podjęto dopiero w grudniu 1998 r. podczas gdy należności ww. tytułów zostały ustalone na dzień 31 marca 1998 r.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 13 - Ministerstwo Gospodarki w wysokości 1.284.473 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 245.500 tys. zł, do łącznej wysokości 1.529.973 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły m.in. następujących paragrafów klasyfikacji wydatków:

– §52 - dotacje podmiotowe - 152.851 tys. zł.

  Środki powyższe zostały przeznaczone na wsparcie procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego.

– §39 - kary i odszkodowania - 47.519 tys. zł.

  Środki powyższe zostały przeznaczone w szczególności na wypłatę odszkodowań, zasądzonych wyrokami sądowymi, na rzecz byłych właścicieli mienia, które zostało przejęte przez Państwo z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej w latach 1944-1962.

– §11 - wynagrodzenia osobowe pracowników - 1.865 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 1.481.626 tys. zł, tj. 96,8% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 87.156 tys. zł, tj. o 6,2%, a realnie były niższe o 5,0%.

W strukturze zrealizowanych wydatków w 1998 r. największy udział miały wydatki w działach:

– 96 - Dotacja na finansowanie zadań gospodarczych - 1.084.019 tys. zł, tj. 73,2%,
– 91 - Administracja państwowa - 160.550 tys. zł, tj. 10,8%,
– 61 - Handel wewnętrzny - 93.176 tys. zł, tj. 6,3%.

W dziale 96 zrealizowano wydatki w wysokości 1.084.019 tys. zł, tj. w 116,4% w stosunku do kwoty 931.360 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej i w 100,0% w stosunku budżetu po zmianach. Środki budżetowe w dziale 96 przeznaczono głównie na:

- Dotacje dla górnictwa (rozdz. 9611), które zrealizowano w wysokości 902.447 tys. zł, tj. w 121,5% w stosunku do kwoty 743.000 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej i w 100% w stosunku do budżetu po zmianach.
- Inne dotacje (rozdz. 9625), które ustalono w budżecie po zmianach w kwocie 179.510 tys. zł i zrealizowane w wysokości 179.488 tys. zł, przeznaczając na:
  a) dotację podmiotową - finansowanie Agencji Techniki i Technologii - 9.000 tys. zł,
  b) dotację przedmiotową na Program Mobilizacji Gospodarki - 170.488 tys. zł.

Na realizację zadań związanych z utrzymaniem potencjału produkcyjnego i remontowego na potrzeby obrony państwa przydzielono w 1998 r. dotacje 39 podmiotom gospodarczym i zawarto z nimi umowy, w tym:

- 30 podmiotom z sektora Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego,
- 8 podmiotom spoza tego sektora,
- 1 placówce naukowo-badawczej.

Dotacje dla kooperantów przekazywane były wyłącznie przez podmioty z sektora PPOiL i wyniosły 4,9% ogólnej kwoty dotacji.

W dziale 91 zrealizowano wydatki w wysokości 160.550 tys. zł, tj. w 101,1% w stosunku do kwoty 158.795 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej i w 98,6% w stosunku do kwoty 162.779 tys. zł w budżecie po zmianach.

W rozdziale 9111 - Jednostki centralne, zrealizowano wydatki w wysokości 49.106 tys. zł, tj. w 94,2% w stosunku do kwoty 52.116 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej i w 99,6% w stosunku do kwoty 49.308 tys. zł w budżecie po zmianach, a środki budżetowe przeznaczono głównie na wydatki bieżące Centrali Ministerstwa - 39.996 tys. zł, tj. 92,9% wydatków w omawianym rozdziale.

W rozdziale 9121 - Placówki zagraniczne, zrealizowano wydatki w wysokości 97.640 tys. zł, tj. w 101,8% w stosunku do kwoty 95.873 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej i w 98,9% w stosunku do kwoty 98.743 tys. zł w budżecie po zmianach, a środki budżetowe przeznaczono na wydatki bieżące.

W rozdziale 9122 - Współpraca naukowo-techniczna i gospodarcza z zagranicą, zrealizowano wydatki w wysokości 9.711 tys. zł, tj. w 89,9% w stosunku do kwoty 10.806 tys. zł ustalonej w ustawie budżetowej i w 95,3% w stosunku do kwoty 10.195 tys. zł w budżecie po zmianach, a środki budżetowe przeznaczono głównie na:

- opłacenie składek do organizacji międzynarodowych - 6.809 tys. zł,
- opłacenie kosztów podróży zagranicznych - 2.853 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 1.316 osób, w tym w dziale 91 - 620 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 70 osób, tj. o 5,1%, w tym w dziale 91 było wyższe o 29 osób, tj. o 4,9%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 275 osób, a w dziale 91 o 85 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.807 zł, w tym w dziale 91 - 2.218 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1997 r. wzrosło o około 11,6%, w tym w dziale 91 o około 10,9%[243].

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 1.711 tys. zł, w tym nie było zobowiązań wymagalnych. Dotyczyły one głównie (w 89%) dodatkowego wynagrodzenia rocznego tzw. trzynastki wraz z pochodnymi.

W Ministerstwie Gospodarki w 1998 r. nie wystąpiły odsetki z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 44.418 tys. zł i były wyższe o 9,7% od kwoty 40.477 tys. zł planowanej (po zmianach).

---

[243] Porównanie to oszacowane zostało na podstawie wynagrodzeń netto, gdyż w 1997 r. kwota wydatkowana na wynagrodzenia brutto obejmowała zakładowy fundusz nagród, który w całości został wypłacony pracownikom b. CUP, b. MWGzZ i b. MPiH, tak więc wynagrodzenia brutto w Ministerstwie Gospodarki w latach 1997 i 1998 były nieporównywalne.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 45.020 tys. zł i były wyższe o 11,3% od kwoty 40.432 tys. zł planowanej (po zmianach).

Wpłaty do budżetu wyniosły 168 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

– dopuszczenia do powstania nieprawidłowości w procesie przyznawania i wykorzystywania dotacji dla górnictwa węgla kamiennego.

  Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt, iż rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych dla górnictwa[244] oraz w sprawie warunków uzyskania uprawnień, sposobu obliczania, szczegółowych zasad i trybu wypłacenia w 1998 r. osłon socjalnych z tytułu urlopów górniczych, zasiłków socjalnych i jednorazowych wypłat dla zatrudnionych pod ziemią pracowników górnictwa[245], wydane zostały po upływie prawie trzech miesięcy od daty uchwalenia ustawy budżetowej (19 lutego 1998 r.). Konsekwencją opóźnionego wydania tych aktów prawnych było udzielenie przez Ministra Gospodarki zaliczek na poczet dotacji w warunkach braku podstawy prawnej do ich wypłacenia oraz bez spełnienia przez dotowane podmioty niektórych wymogów formalnych, w tym posiadania zatwierdzonych rocznych planów likwidacji kopalń oraz zawarcia z Ministrem Gospodarki umowy o likwidację.
  Ze środków tej dotacji wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem kwotę 14,6 mln zł.

– niezwrócenia przez 6 podmiotów korzystających z dotacji na pokrycie kosztów utrzymania mocy produkcyjnych i remontowych dla potrzeb obrony państwa części dotacji wykorzystanej w 1998 r. niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej wysokości 9.840,1 tys. zł,

---

[244] Dz.U. Nr 63, poz. 409.

[245] Dz.U. Nr 63, poz. 410.

- nieuzasadnionego zaplanowania w dz. 94 Finanse w rozdz. 9410 - Dopłaty do odsetek od kredytów eksportowych, kwoty 29.400 tys. zł, z których wydatkowano jedynie 38 tys. zł, tj. 0,13% kwoty przewidzianej w ustawie. W ocenie NIK było to niecelowe, gdyż odnotowywana w ostatnich latach nikła skala eksportu finansowanego kredytem i znikomy udział w eksporcie produktów, które mogą być subsydiowane w tej formie nie dawały podstaw do planowania wydatków w tak znacznej wysokości,
- utworzenia w rozdz. 9121 - Placówki zagraniczne (w § 45) rezerwy na nieprzewidziane wydatki w kwocie 1.666 tys. zł (1,74% wydatków w tym rozdziale), wbrew postanowieniom art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, zgodnie z którym Minister Gospodarki nie był uprawniony do tworzenia takiej rezerwy,
- zawyżonego planowania wysokości rocznych składek do organizacji międzynarodowych (rozdz. 9121 § 69) w stosunku do kwot wynikających z harmonogramów wpłat i umów zawartych z tymi organizacjami. W pozycji tej, pomimo opłacenia wszystkich planowanych składek oraz uiszczania składek nieplanowanych, nie wykorzystano wszystkich środków zarezerwowanych w planie finansowym,
- niepełnej realizacji przez niektóre Biura Radców Handlowych zaplanowanych przedsięwzięć promocyjnych, wskutek braku rozeznania co do celowości ich realizacji lub braku faktycznych możliwości przeprowadzenia (jednoosobowa obsada). Stwierdzono nieterminowe rozliczanie się Biur Radców Handlowych z otrzymanych środków, braku w Ministerstwie Gospodarki planu przedsięwzięć inwestycyjnych w placówkach ekonomiczno-handlowych na okres dłuższy niż rok, uwzględniającego analizę potrzeb i faktycznych możliwości realizacyjnych tych przedsięwzięć,
- nieutworzenia w projekcie układu wykonawczego budżetu w cz. 13 rozdziału 9100 - „Integracja z Europą”, pomimo realizacji zadań związanych z integracją. Rozdział ten utworzono dopiero w grudniu 1998 r. Powyższe stanowiło naruszenie § 3 ust. 1

poz. 12 zarządzenia nr 23 Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na 1998 r. (niepublikowane) oraz postanowień zawartych w pkt 1 cz. III zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów,

- nienależytej realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków inwestycyjnych. W 1998 r. Ministerstwo Gospodarki dysponowało na te cele kwotą 6.199 tys. zł, z której wykorzystano zaledwie 1.426 tys. zł (23%) wskutek opóźnionego przygotowania dokumentacji niezbędnej do wykonania założonych przedsięwzięć,

- brak należytego nadzoru nad sposobem wykorzystania dotacji co spowodowało niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie części środków dotacji otrzymanej przez Firmę Chemiczną Dwory S.A. (Zakłady Chemiczne w Oświęcimiu), na wyposażenie w specjalistyczny sprzęt stacji ratownictwa chemicznego. Z kwoty 110 tys. zł nieprawidłowo wydatkowano 20 tys. zł na zakup samochodu osobowego.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 13 - Ministerstwo Gospodarki, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za konieczną realizację przez Ministra Gospodarki wniosków dotyczących:

1. Zwiększenia dokładności planowania dochodów i wydatków budżetowych.

2. Wyegzekwowanie zwrotu do budżetu kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, w tym 8.940,1 tys. zł z dotacji na utrzymanie mocy produkcyjnych dla potrzeb obronności kraju, 7.536,5 tys. zł ze środków Funduszu

Pracy, 4.260,4 tys. zł z dotacji otrzymanej przez Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego, 20 tys. zł dotacji dla stacji ratownictwa chemicznego w Firmie „Dwory" S.A., a także ewentualnych innych kwot dotacji dla górnictwa wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości po dokonaniu ostatecznego rozliczenia przez PARGWK S.A.

3. Podjęcia niezbędnych działań w celu odzyskania kwoty 58.139 zł pozostałej po likwidacji gospodarstwa pomocniczego przy b. OIGE w Poznaniu, a bezpodstawnie przekazanej Stowarzyszeniu Oszczędnego Użytkowania Energii.
4. Wyegzekwowania wszystkich należności budżetowych wynikających z tytułu likwidacji OIGE.
5. Zapewnienia ścisłego nadzoru i kontroli sposobu wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, stosownie do postanowień art. 91 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
6. Zaprzestania powierzania PARGWK S.A. obowiązków w zakresie nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem dotacji dla górnictwa.
7. Podjęcia jako Walne Zgromadzenie Spółek Węglowych uchwały w sprawie zniesienia obowiązku uzyskiwania przez kopalnie opinii Zespołu Ekspertów ds. Projektów Łączenia i Likwidacji Kopalń.
8. Wydawania aktów wykonawczych do ustawy budżetowej w terminach zapewniających ich wejście w życie jednocześnie z tą ustawą.
9. Bezwzględnego przestrzegania ustalonych zasad i trybu przyznawania dotacji w celu niedopuszczenia do naruszeń prawa przy ich stosowaniu.
10. Opracowania bilansu potrzeb i perspektywicznego planu zamierzeń inwestycyjnych dla placówek zagranicznych oraz stosowne do możliwości zwiększenie wydatków na realizację tych zamierzeń.

11. Zapewnienia rzetelnego i celowego planowania przez Biura Radców Handlowych przedsięwzięć promocyjnych oraz należytej dyscypliny realizacji tych przedsięwzięć.

12. Zastosowania wszelkich dopuszczalnych prawem sankcji wobec likwidatorów kopalń nie przestrzegających obowiązku utrzymywania wzrostu przeciętnego wynagrodzenia na poziomie nie przekraczającym wielkości ustalonej w przepisach prawa bądź umowach, a także wobec likwidatorów nie spełniających obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie.

13. Zapewnienia wzmożenia dyscypliny realizacyjnej zadań inwestycyjnych.

Łączna kwota stwierdzonych w trakcie kontroli MG i PARGWK S.A. uszczupleń finansowych i nieprawidłowych wydatków wynosi 19.554,7 tys. zł. W trakcie kontroli 10 podmiotów górnictwa węgla kamiennego korzystających z dotacji stwierdzono uszczuplenia budżetu w wysokości 4.116,8 tys. zł oraz nieprawidłowe wydatki w kwocie 143,6 tys. zł. Niezależnie od powyższego w trakcie kontroli Nadwiślańskiej Spółki Węglowej S.A. w Katowicach wskutek działań NIK zwrócono do budżetu kwotę 2.336,8 tys. zł z tytułu niewykorzystanej części dotacji na osłony socjalne. W Gliwickiej Spółce Węglowej odzyskano natomiast kwotę 83,1 tys. zł z tego samego tytułu.

CZĘŚĆ 15 - KOMISJA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH I GIEŁD

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody w części 15 - Komisja Papierów Wartościowych wyniosły 10.037,3 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. (1.400 tys. zł) były wyższe o 8.637,3 tys. zł, tj. o 616,9%.

W porównaniu do 1997 r., dochody te były w ujęciu nominalnym wyższe o 8.193,6 tys. zł, tj. o 444,4%, a realne wzrosły o 386,9%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były opłaty w wysokości ogółem 8.244,4 tys. zł. Opłaty te zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[246] oraz ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych[247], które weszły w życie z dniem 4 stycznia 1998 r.
Akty wykonawcze do tych ustaw, ustalające m.in. stawki opłat, zostały wydane w dniach 26 lutego i 27 lutego 1998 r. Poprzednio obowiązująca ustawa - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych nie przewidywała pobierania przez KPWiG opłat. W budżecie Komisji na 1998 r. wpływy z opłat nie były zaplanowane.

Uchybienia stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły braku należytej staranności przy ściąganiu należności z tytułu powyższych opłat, nieprawidłowego ujmowania w sprawozdaniu Rb-27 (o dochodach budżetowych) wielkości dochodów pochodzących z wpływów z tych opłat, nieprzestrzegania ustaleń Kolegium Urzędu określających termin wydawania decyzji o ukaraniu na 14 dni od daty podjęcia przez Komisję uchwały o nałożeniu kary na uczestnika rynku kapitałowego naruszającego przepisy regulujące zasady funkcjonowania tego rynku, nieprawidłowego ujmowania dochodów z tytułu kar pieniężnych w paragrafie 76 - Grzywny i kary, gdy tymczasem dochody te powinny być zakwalifikowane do paragrafu 77 - Różne dochody.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. wydatki w części 15 ustalono w wysokości 7.270,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 466,8 tys. zł, do łącznej wysokości 7.736,8 tys. zł.

---

[246] Dz.U. Nr 118, poz.754 ze zm.

[247] Dz.U. Nr 139, poz. 933.

Zwiększenia wydatków dotyczyły:
- § 11 - wynagrodzenia osobowe,
- § 41 - składki na ubezpieczenia społeczne,
- § 42 - składki na Fundusz Pracy.

Zrealizowane wydatki wyniosły 7.735,0 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. były w ujęciu nominalnym wyższe o 931 tys. zł, tj. o 13,7%, a realnie wzrosły o 1,7%.

Dominującą pozycję wydatków w 1998 r. stanowiły:
- wynagrodzenia osobowe pracowników - 3.146 tys. zł, tj. 40,7% wydatków ogółem,
- składki na ubezpieczenie społeczne - 1.470,0 tys. zł, tj. 19,0% wydatków ogółem,
- usługi materialne - 1.016 tys. zł, tj. 13,1% wydatków ogółem,
- usługi niematerialne - 780,0 tys. zł, tj. 10,1% wydatków ogółem.

Wydatki te łącznie wyniosły 6.412,0 tys. zł, tj. 82,9% ogółu wydatków.

Posiadane środki inwestycyjne w wysokości 2.028,1 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie zakupów środków trwałych, zakupów oprogramowania, a także na realizację zadania inwestycyjnego pt.: „Środowisko informatyczne".

Zrealizowane wydatki inwestycyjne wynosiły 1.968,4 tys. zł. Niewydatkowane w 1998 r. środki z rachunku inwestycyjnego w wysokości 59,7 tys. zł przeniesiono na rok następny.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 122 osoby. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 3 osoby, tj. o 2,5%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych (127) przeciętne zatrudnienie było niższe o 5 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 3.322 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 63,0%.

Zobowiązania krótkoterminowe na koniec grudnia 1998 r. wynosiły 1.497,6 tys. zł. W 1998 r. w KPWiG nie występowały zobowiązania wymagalne.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 6.353,9 tys. zł i były wyższe o 103,9 tys. zł, tj. o 1,7% od kwoty planowanej (po zmianach) oraz były wyższe o 1.093% od wykonania w 1997 r.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 6.597,7 tys. zł i były o 356,7 tys. zł, tj. o 5,7% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz były wyższe o 1.187% od wykonania 1997 r. Wpłaty do budżetu z tytułu nadwyżek środków obrotowych nie wystąpiły.

Osiągnięte w badanym okresie wysokie tempo wzrostu dochodów i wydatków gospodarki pozabudżetowej było spowodowane wpływami z wspomnianych wyżej opłat, nakładanych od 1998 r. na podmioty działające na rynku kapitałowym, w wysokości 5.496,3 tys. zł. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi 40% środków uzyskanych z tych opłat stanowił dochód środka specjalnego.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia w zakresie wydatków dotyczyły niezgodnego z art. 358 § 1 K.c. ustalenia w umowie najmu pomieszczeń w budynku Muzeum Etnograficznego, miesięcznej stawki czynszu w dolarach amerykańskich.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 15 - Komisja Papierów Wartościowych i Giełd stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-27 o dochodach budżetowych, prawidłowej wielkości (tj. 60%) wpływów z opłat pobieranych na podstawie ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych.

2. Przestrzeganie ustaleń Kolegium Urzędu Komisji z dnia 16 lutego 1998 r. w zakresie terminów wydawania decyzji o ukaraniu podmiotów naruszających prawo.
3. Ścisłe stosowanie, przy pobieraniu opłat, procedur dotyczących sposobu naliczania i terminów uiszczania tych opłat określonych rozporządzeniami Ministra Finansów z dnia 26 lutego 1998 r.[248] i z dnia 27 lutego 1998 r.[249] oraz niezwłoczne podejmowanie czynności zmierzających do egzekwowania tych opłat, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[250].
4. Zmianę umowy najmu pomieszczeń w budynku Muzeum Etnograficznego, a w szczególności wyrażenie miesięcznej stawki czynszu najmu w złotych polskich.
5. Ujmowanie w sprawozdaniach budżetowych - dochodów z tytułu kar pieniężnych, w paragrafie 77 - „Różne dochody".

CZĘŚĆ 16 - KRAJOWE BIURO WYBORCZE

Dochody

Ustawa budżetowa na 1998 r. nie przewidywała dochodów w części 16 - Krajowe Biuro Wyborcze. Zrealizowane dochody wyniosły 54 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 21 tys. zł, tj. o 63,6%, a realnie wzrosły o 45,9%. Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: wpływy ze

[248] Dz.U. Nr 32, poz. 170.

[249] Dz.U. Nr 33, poz. 181.

[250] Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz.161 ze zm.

sprzedaży zbiorczych informacji o wynikach wyborów (23 tys. zł), zwroty przez gminy niewykorzystanych w 1997 r. dotacji (27 tys. zł).

W ocenie NIK Krajowe Biuro Wyborcze w okresie prac nad projektem budżetu na 1998 r. nie miało podstaw do planowania dochodów z tych źródeł.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 16 - Krajowe Biuro Wyborcze w wysokości 20.943 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 62.085 tys. zł z rezerwy celowej do łącznej wysokości 83.028 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły rozdziału 9992 - Wybory do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz referenda gminne i wojewódzkie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 80.998 tys. zł, tj. 97,6% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 roku wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 36.142 tys. zł, tj. o 30,9%, a realnie były niższe o 38,2%. W rozdziale 9911 - Urzędy naczelnych organów władzy i kontroli w ustawie budżetowej przewidziano wydatki w wysokości 20.943 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 20.492 tys. zł i stanowiło 97,8%. W porównaniu do wykonania w 1997 r. wydatki w tym rozdziale wyniosły 117,1%. W rozdziale 9992 - Wybory do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz referenda gminne i wojewódzkie w budżecie po zmianach przewidziano kwotę 62.085 tys. zł; wykonanie wyniosło 60.506 tys. zł, tj. 97,5%.

W strukturze wydatków w części 16 - Krajowe Biuro Wyborcze dominujące pozycje stanowiły: dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom (§ 88) - 56.806 tys. zł, tj. 70,1%, zakupy towarów i usług (§ 28, §§ 31-37) - 10.196 tys. zł, tj. 12,6%,wynagrodzenia (§§ 11 i 17) - 7.669 tys. zł, tj. 9,5%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 259 osób, całość w dziale 91 - 259 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 15 osób, tj. o 6,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.467 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 19,4%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 810 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 7.263,6%. W 1998 r., podobnie jak w roku 1997, nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły naruszenia zasad postępowania przy udzieleniu dwóch zamówień publicznych na świadczenie usług serwisowych urządzeń teletransmisyjnych 3COM i wynajmu obiektów dla zorganizowania wyjazdowej narady z dyrektorami delegatur i księgowymi. Łączne wydatki na te zamówienia wyniosły 117 tys. zł i stanowiły 0,14% ogółu wydatków w części 16 budżetu państwa.

Naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt. 12 ustawy o finansach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 16 - Krajowe Biuro Wyborcze, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania procedury przy udzielaniu zamówień publicznych przez Krajowe Biuro Wyborcze.

CZĘŚĆ 17 - MINISTERSTWO SKARBU PAŃSTWA

Przychody i dochody[251]

Zrealizowane w 1998 r. przychody wyniosły 7.068.719,5 tys. zł, a dochody 172.823,2 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były odpowiednio wyższe o 368.719,5 tys. zł (5,5%) od planowanych przychodów oraz niższe o 83.176 tys. zł (32,5%) od planowanych dochodów. Łączne wykonanie przychodów i dochodów wyniosło 7.241.542,7 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. było wyższe o 285.542,7 tys. zł, tj. o 4,1%. Przychody były w ujęciu nominalnym wyższe o 432.494,5 tys. zł, tj. o 6,5%, a realnie spadły o 350.580 tys. zł, tj., o 4,7% w porównaniu do osiągniętych w 1997 r. dochodów w dziale 97 „Różne rozliczenia"; natomiast dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 164.047,8 tys. zł, tj. o 48,7%, a realnie spadły o 203.798,6 tys. zł, tj., o 54,1% od wykonania dochodów w 1997 r. (bez dochodów w dziale 97 „Różne rozliczenia"). W porównaniu do 1997 r. łączne przychody i dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 268.446,7 tys. zł, tj. o 3,8%, a realnie spadły o 554.378,6 tys. zł, tj., o 7,1%.

Główną przyczyną niewykonania dochodów były niższe od zakładanych wpływy z tytułu dywidend z akcji/udziałów Skarbu Państwa, przy czym istniały możliwości zmniejszenia stopnia niewykonania budżetu z tego tytułu. W 1998 r. Minister SP przeznaczył dywidendę SP za 1997 r. w wysokości 1.279,7 tys. zł, na objęcie akcji nowej emisji Banku Współpracy Europejskiej SA, jak również nie odprowadził do budżetu żadnych kwot z rachunku środka specjalnego.

Głównymi źródłami przychodów i dochodów w 1998 r. były: przychody z prywatyzacji pośredniej w wysokości 6.620.107,6 tys. zł, przychody z prywatyzacji bezpośredniej w wysokości 429.364,1 tys. zł oraz dochody z dywidend w wysokości 167.490,9 tys. zł.

---

[251] Ustawa budżetowa na 1998 r. oprócz określenia planowanych dochodów i wydatków MSP określa również planowane przychody z prywatyzacji (realizowane w całości przez MSP). W związku z tym, że przychody z prywatyzacji realizowane w 1998 r. przez MSP odpowiadają de facto dochodom z prywatyzacji realizowanym przez MSP w 1997 r. w ramach działu 97 „Różne rozliczenia" dokonano porównania ich wykonania, co zostało opisane w dalszej części „Analizy".

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 17 dotyczącej Ministerstwa Skarbu Państwa w wysokości 168.672 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 96.880,2 tys. zł do łącznej wysokości 265.552,2 tys. zł. Największe kwotowo zwiększenia dotyczyły:

- działu 97 „Różne rozliczenia", rozdział 9716 „Prywatyzacja", w którym zwiększono wydatki o kwotę 81.920,5 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów realizacji ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent[252] oraz na pokrycie kosztów realizacji programu Narodowych Funduszy Uwłaszczeniowych i ustawy o reprywatyzacji,
- działu 97 „Różne rozliczenia", rozdział 9716 „Prywatyzacja", w którym zwiększono wydatki o kwotę 5.000 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów nieodpłatnego udostępniania akcji uprawnionym pracownikom stanowiące realizację art. 36 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[253],
- działu 70 „Gospodarka komunalna", rozdział 7395 „Pozostała działalność", w którym zwiększono wydatki o kwotę 2.540 tys. zł, z przeznaczeniem na zwiększenie udziałów SP w spółce Port Lotniczy we Wrocławiu.

Zrealizowane wydatki wyniosły 264.806,3 tys. zł, tj. 99,7% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 39.575,8 tys. zł, tj. o 17,6%, a realnie wzrosły o 5,1%.
W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków największy udział miały wydatki w działach:

---

[252] Dz. U. Nr 30, poz. 164 ze zm.

[253] Dz. U. z 1997 r. Nr 32, poz. 184 ze zm.

– 97 „Różne rozliczenia” w wysokości 163.410,2 tys. zł, tj. 61,7% wydatków w części 17 budżetu; kwota zrealizowanych wydatków w tym dziale stanowiła 99,8% wydatków określonych w budżecie po zmianach (163.722 tys. zł) i była o 115% większa od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (76.000 tys. zł). W porównaniu do 1997 r., zrealizowane w 1998 r. wydatki w dziale 97 były większe w ujęciu nominalnym o 111,7%, a w ujęciu realnym o 89,3%; wydatki rozdziału 97 dotyczyły:

  a) rozdziału 9716 „Prywatyzacja” w kwocie 162.790,4 tys. zł (w tym wydatki związane: ze zrekompensowaniem okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent[254], z pokryciem kosztów realizacji programu Narodowych Funduszy Uwłaszczeniowych i ustawy o reprywatyzacji w wysokości 82.042,9 tys. zł[255] oraz z prywatyzacją kapitałową w wysokości 72.728,6 tys. zł),

  b) rozdziału 9700 „Integracja z Unią Europejską” w kwocie 380 tys. zł i w całości dotyczyły sfinansowania kosztów zarządzania programami zagranicznej pomocy bezzwrotnej dla Fundacji Przekształceń Własnościowych,

  c) rozdziału 9713 „Różne rozliczenia finansowe” w kwocie 239,8 tys. zł, (w tym kwota 238,4 tys. zł dotyczyła wypłaty odszkodowania zasądzonego od SP za utratę mienia osobie represjonowanej za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego),

– 91 „Administracja państwowa i samorządowa” w wysokości 41.011,5 tys. zł, tj. 15,5% wydatków w części 17 budżetu; zrealizowane wydatki w tym dziale stanowiły 99,7% kwoty określonej w budżecie po zmianach (41.122,2 tys. zł)

---

[254] Dz. U. Nr 30, poz. 164; Nr 107, poz. 691.

[255] Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. roku w sprawie wydatków budżetowych, których niezrealizowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998 (Dz. U. Nr 162, poz. 1130) MSP przekazało w styczniu 1999 r. na „Rachunek sum depozytowych” niezrealizowaną kwotę środków finansowych w wysokości 81.920,5 tys. zł.

i były o 5,1% większe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (39.008 tys. zł). W porównaniu do 1997 r., zrealizowane w 1998 r. wydatki w dziale 91 były większe w ujęciu nominalnym o 16,3%, a w ujęciu realnym o 4%; wydatki rozdziału 91 dotyczyły:

a) rozdziału 9111 „Jednostki centralne" w kwocie 40.619,5 tys. zł i dotyczyły głównie: wynagrodzeń osobowych pracowników (14.694,6 tys. zł), składek na ubezpieczenia społeczne (6.681 tys. zł), usług materialnych (4.760 tys. zł), wydatków na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych (4.722 tys. zł), usług niematerialnych (3.383,6 tys. zł), materiałów i wyposażenia (2.707,5 tys. zł),
b) rozdziału 9122 „Współpraca z zagranicą" w kwocie 392 tys. zł i dotyczyła zagranicznych podróży służbowych (385 tys. zł) i usług niematerialnych (7 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 837 osób, w tym w dziale 91 - 683 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 33 osoby, tj. o 4,1%, w tym w dziale 91 o 18 osób, tj. o 2,7%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych (po zmianach) przeciętne zatrudnienie było niższe o 65 osób, a w dziale 91 o 19 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wyniosło 1.856 zł, w tym w dziale 91 - 1.998 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 14,4%, w tym w dziale 91 o 16,6%.

Zobowiązania ogółem na 31 grudnia 1998 r. wyniosły 1.905,3 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 684,1%. Zobowiązania wymagalne zarówno w 1997 r. jak i w 1998 r. nie występowały. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 358 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do wykonania 1997 r. o 250,3 %.

Przychody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 28.614,1 tys. zł i były niższe o 2,4% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej po zmianach. Rozchody gospodarki pozabudżetowej wyniosły 14.598,3 tys. zł i były o 48,4% niższe od kwoty planowanej (po zmianach). Wpłaty do budżetu wyniosły 59 tys. zł i były niższe o 64,5% od wykonania zrealizowanego w 1997 r. Gospodarka pozabudżetowa nie była w 1998 r. dotowana z budżetu.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację budżetu państwa w 1998 r. w części 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa.

Podstawę do wydania oceny negatywnej stanowiły przede wszystkim nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa, stwierdzone w wyniku przeprowadzonych w tym zakresie kontroli oraz nieprawidłowości w wydatkowaniu środków budżetowych. W szczególności dotyczy to:

- sprzedaży - po rażąco niskiej cenie - akcji Domów Towarowych „Centrum" SA w Warszawie spółce Handlowy Investments Centrum z siedzibą w Luxemburgu, przyjmując za podstawę negocjacji, błędnie sporządzoną wycenę oraz pomijając, w cenie sprzedaży, wartość prawa do gruntów pod budowę „Centrum - Bis", wskutek czego nie zostały osiągnięte przychody budżetu w wysokości co najmniej 85.355 tys. zł,
- niecelowego, w sytuacji niewykonania planowanych dochodów budżetowych, przeznaczenia kwoty 1.279,7 tys. zł (stanowiącej dywidendę Skarbu Państwa za 1997 r.) na objęcie 12.797 akcji nowej emisji Banku Współpracy Europejskiej SA,
- niecelowego zwolnienia środków specjalnych, pod nazwą Fundusz Mienia Polikwidacyjnego, z wpłat do budżetu, a także nieprzekazanie należnych budżetowi odsetek od kwoty 11.844,3 tys. zł, błędnie przyjętej w 1998 r. na rachunek środka specjalnego,
- dopuszczenia do powstania zbędnych wydatków (w kwocie ok. 104 tys. zł) wskutek nieprawidłowości w regulowaniu zobowiązań wynikających z wyroków sądowych,

- niecelowego przeniesienia kwoty 2.160 tys. zł z wydatków bieżących na wydatki inwestycyjne.

Krytyczna ocena NIK dotyczy także utrzymujących się wysokich zaległości w przychodach MSP z prywatyzacji bezpośredniej, wynoszących 98.998,1 tys. zł, niewykonania dochodów z tytułu dywidend (zrealizowano 65,4% planu po zmianach) oraz nie wystarczającego zabezpieczenia interesów Funduszu Mienia Polikwidacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Skarbu Państwa o:

1. Ponowne rozpatrzenie zasadności pozostawienia na rachunku środka specjalnego kwoty 29.643,9 tys. zł, w kontekście planowanych w tym zakresie przychodów i rozchodów w 1999 r.
2. Podjęcie działań w celu windykacji od dłużników należności środka specjalnego.
3. Naliczenie i przekazanie do budżetu odsetek od dokonanych mylnie wpłat w 1998 r. w wysokości 11.844,3 tys. zł na rachunek środka specjalnego.
4. Sporządzenie wykazu wszystkich dłużników Skarbu Państwa z tytułu prywatyzacji bezpośredniej i bezzwłoczne podjęcie działań w celu windykacji należności Skarbu Państwa.

CZĘŚĆ 18 - URZĄD MIESZKALNICTWA I ROZWOJU MIAST

Dochody

Zrealizowane w 1998 r dochody wyniosły 138.809 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r były wyższe o 58.709 tys. zł, tj. o 73,3%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 83.583 tys. zł, tj. o 37,6%, a realnie były niższe o 44,2%.

Najwyższą pozycję w planie dochodów stanowiły dochody działu 94 - Finanse, planowane w wysokości 80.070 tys. zł. Dochody zrealizowane w tym dziale wyniosły ogółem 131.912 tys. zł, tj. 164,7% planu, których źródłem były spłaty przez kredytobiorców zadłużenia wobec budżetu państwa z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe i osoby fizyczne.

Pobrane dochody terminowo przekazywane były na rachunek bieżący urzędu skarbowego przez Biuro Dyrektora Generalnego, natomiast Główna Księgowa Ośrodka Informatyki - dysponenta III^0 - nie wykonała postanowień §10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa i nie przekazała dochodów za styczeń, luty, kwiecień i październik według stanu na ostatni dzień każdego wymienionego miesiąca do dnia 10 następnego miesiąca do Urzędu Skarbowego, w sumie na kwotę 2.540 zł za cały 1998 r.

Wykazane należności budżetowe na koniec 1998 r. wynosiły 249 tys. zł i miały charakter zaległości niepodatkowych. W budżecie części 18 - UMiRM nie wystąpiły przypadki umorzeń należności.

Nie stwierdzono naruszenia dyscypliny budżetowej po stronie dochodów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 18 - UMiRM w wysokości 2.255.346 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 387.516 tys. zł oraz zmniejszone o 12.606 tys. zł, do łącznej wysokości 2.630.256 tys. zł. Plan po zmianach był wyższy o 16,6% od kwoty określonej w ustawie budżetowej na 1998 r.

Zrealizowane wydatki wyniosły 2.627.247 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 224.543 tys. zł, tj. o 9,3%, a realnie były niższe o 2,2%.

Dominującą pozycję wydatków stanowiły rozliczenia z bankami kredytującymi budownictwo mieszkaniowe w dziale 94 - Finanse. Wydatki tego działu wyniosły 2.610.302 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i 99,4% ogółu wydatków zrealizowanych przez Urząd MiRM. Zostały one przeznaczone na refundację premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych, która wyniosła 1.212.997 tys. zł, wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych - 1.055.350 tys. zł oraz zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego - 332.265 tys. zł.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez PKO BP w roku 1998 zlikwidowanych zostało 189.888 książeczek mieszkaniowych z prawem do premii. Średnia premia z jednej książeczki mieszkaniowej wyniosła ok. 6 tys. zł.

W strukturze wydatków, dział 91 - Administracja państwowa i samorządowa wyniósł 0,5%, tj. 13.222 tys. zł. Najniższe wykonanie wydatków (28,6%) odnotowano w dziale 74 - Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne. Ich udział w strukturze zrealizowanych wydatków w 1998 r. wynosił 0,04%.

Wydatki majątkowe w części 18 - UMiRM zgodnie z ustawą budżetową na 1998 r. wyniosły 3.970 tys. zł, z tego w dziale 66 - Różne usługi materialne (Ośrodek Informatyki) - 600 tys. zł i w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa (Centrala Urzędu MiRM) - 3.370 tys. zł. W ciągu roku budżetowego plan był zmieniany w dziale 91 do kwoty 2.670 tys. zł (zmniejszenie o 700 tys. zł).

W ramach dokonanych wypłat z rachunku inwestycyjnego Centrali Urzędu MiRM - dz. 91 w kwocie 1.715 tys. zł, tj. 64,2% planu wydatków majątkowych po zmianach, dokonano zakupów inwestycyjnych na kwotę 29 tys. zł (niszczarka do akt, młot pneumatyczny i wiertarka profesjonalna) oraz wykonano roboty budowlano - montażowe na kwotę 1.686 tys. zł (wymiana stolarki okiennej, wykonanie instalacji strukturalnej sieci komputerowej w pomieszczeniach UMiRM). Na rachunku inwestycyjnym pozostały środki finansowe w kwocie 1.163 tys. zł, a zaciągnięte zobowiązania wyniosły - 955 tys. zł.

Dokonane wypłaty z rachunku inwestycyjnego Ośrodka Informatyki - dz. 66 w kwocie 442 tys. zł, tj. 73,7% planu wydatków majątkowych, dotyczyły zakupu 25 sztuk zestawów komputerowych, 3 serwerów oraz oprogramowania. Na rachunku inwestycyjnym pozostały środki finansowe w kwocie 237 tys. zł, a zaciągnięte zobowiązania wyniosły - 158 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r wyniosło 270 osób, w tym w dziale 91 - 145 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 1 osobę, tj. o 0,4%, w tym w dziale 91 o 5 osób tj. o 3,3%. Wyższe zatrudnienie o 6 osób, tj. o 6,6% wystąpiło w gospodarce pozabudżetowej niedotowanej (Zakład Obsługi). W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 64 osoby, a w dziale 91 o 9 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.807 zł, w tym w dziale 91 - 2.133 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło 10,9%, w tym w dziale 91 o 10,4%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 1.967 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 97,4%. W 1998 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz nie płacono odsetek za nieterminowe płatności.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 5.818 tys. zł i były wyższe o 6,7% od kwoty planowanej (po zmianach) oraz wyższe o 52,7% niż wykonanie w 1997 r. W 1998 r. gospodarka pozabudżetowa nie była dotowana, w 1997 r. udział dotacji w dochodach wyniósł 0,7%.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 5.910 tys. zł i były o 8,4% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 57,0% wyższe niż wykonanie w 1997 r. W roku 1998 gospodarstwo pomocnicze przy UMiRM - Zakład Obsługi, nie planował zysku z działalności a w rzeczywistości uzyskał ujemny wynik finansowy w wysokości 92 tys. zł w wyniku zaliczenia w koszty roku 1998 dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. w wysokości 109 tys. zł i pochodnych od tego wynagrodzenia w wysokości 52 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

- nierzetelnego wydatkowania kwoty 12.605,7 tys. zł stanowiącej 0,5% wydatków ogółem, tj. dokonania przez Ministra Finansów na wniosek Prezesa UMiRM, przeniesienia w IV kwartale roku budżetowego planowanych wydatków z części 18, dział 74 w kwocie 12.398 tys. zł i dział 70 w kwocie 207,7 tys. zł do budżetów wojewodów. Powyższe było wynikiem niesukcesywnej realizacji wydatków w ciągu całego roku budżetowego na skutek niewłaściwego i późnego planowania, tj. zatwierdzenia przez Prezesa UMiRM dopiero w połowie roku, szczegółowego „Planu rzeczowo-finansowego dochodów departamentów/biur UMiRM na rok 1998" i „Planu rzeczowo-finansowego wydatków departamentów/biur UMiRM na rok 1998",

ponadto:

- braku zgodności regulaminu organizacyjnego Biura Dyrektora Generalnego ze strukturą organizacyjną Biura, prowadzenia rachunkowości przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego z naruszeniem przepisu art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, niewykonywania z należytą starannością obowiązków przez Dyrektora Departamentu Budżetowego, tj. prowadzenia rachunkowości wg nieaktualnej dokumentacji w stosunku do obowiązującego regulaminu organizacyjnego Urzędu, przekazywania do podległych jednostek budżetowych przez osobę nieupoważnioną, tj. Głównego Księgowego Budżetu Resortu, szczegółowego planu dochodów i wydatków wynikających z układu wykonawczego budżetu cz. 18 - UMiRM, co stanowiło naruszenie przepisu art. 36 pkt. 6 ustawy - Prawo budżetowe.

W podległym UMiRM gospodarstwie pomocniczym - Zakładzie Obsługi, uchybienia dotyczyły:

- nierzetelnego szacowania przychodów oraz kalkulacji kosztów działalności Zakładu Obsługi w planie opracowanym wg ustawy budżetowej na rok 1998 oraz w kolejnych zmianach planu finansowego jednostki,

– nieterminowego sporządzania przez Główną Księgową sprawozdawczości budżetowej a także nieprawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb - 31 o środkach gospodarstw pomocniczych za I półrocze 1998 r. Niedopełnienie obowiązków przez Główną Księgową w zakresie terminowości i prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiło naruszenie przepisu w § 4 ust. 1 pkt 1 ppkt b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych[256].

Nie stwierdzono naruszenia dyscypliny budżetowej po stronie wydatków.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację budżetu w części 18 - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast za 1998 r. stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Prezesa UMiRM o:

1. Rozważenie możliwości opracowywania i zatwierdzania planu rzeczowo-finansowego dochodów i wydatków w najkrótszym czasie od zatwierdzenia układu wykonawczego, celem, m.in. umożliwienia departamentom/biurom efektywnej i sukcesywnej realizacji wydatków w ciągu całego roku budżetowego.
2. Prowadzenie analizy prawidłowości wydatkowania środków budżetu państwa z rezerw celowych pod względem finansowym i rzeczowym, tj. uzyskanych efektów rzeczowych.
3. Utworzenie Zespołu Finansowego w strukturze Urzędu zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Biura Dyrektora Generalnego w celu umożliwienia Głównej Księgowej UMiRM wykonywania funkcji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 roku w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych.

---

[256] Dz. U. Nr 40, poz. 174 ze zm.

4. Opracowanie i zatwierdzenie dokumentacji dotyczącej zasad rachunkowości w tym: zakładowego planu kont, instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji dla Biura Dyrektora Generalnego oraz zaktualizowanie zasad prowadzenia rachunkowości przez dysponenta głównego.
5. Wprowadzenie systemu zapewniającego efektywną kontrolę i nadzór nad wykonywaniem zadań przez służby finansowo-księgowe, w tym w jednostkach nadzorowanych, poprzez zapewnienie przestrzegania zasady pokrywania kosztów działalności Zakładu Obsługi z uzyskiwanych dochodów oraz rzetelnego szacowania przychodów i kalkulowania kosztów jego działalności.

CZĘŚĆ 19 - MINISTERSTWO ROLNICTWA I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ

Dochody

Zrealizowane dochody wyniosły 15.309 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 5.697 tys. zł, tj. o 59,3%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 1.687 tys. zł, tj. o 9,9%, a realnie o 19,4%. W zrealizowanych dochodach największy udział miały dochody uzyskane w dziale 40 - Rolnictwo - 63,3% (9.693 tys. zł) i w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 25,2% (3.855 tys. zł).

Głównymi źródłami dochodów ogółem w 1998 r. były wpływy z: usług (5.253 tys. zł - 34,3 %), nadwyżek zakładów budżetowych (3.235 tys. zł - 21,1%), różnych opłat (3.168 tys. zł - 20,7%) i różnych dochodów (2.597 tys. zł - 17,0%).

Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do ustawy związane było z ich nieprecyzyjnym ustalaniem na etapie planowania.

W 1998 r. nie nastąpiła poprawa w egzekwowaniu należnych dochodów przez Ministerstwo i dysponentów niższego stopnia. Należności w części 19 - MRiGŻ na koniec grudnia 1998 r. w dziale - Rolnictwo - wyniosły 506 tys. zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. o 36 tys. zł, tj. 7,7%, głównie z tytułu niespłaconych do końca 1998 r. pożyczek udzielonych gospodarstwom pomocniczym przy szkołach rolniczych oraz nieuregulowanych opłat przez podmioty korzystające z usług wykonywanych przez Inspekcję Ochrony Roślin i Inspekcję Nasienną. Udział należności w dochodach ogółem 1998 r. stanowił 5,2% i zwiększył się w porównaniu do 1997 r. o 2,4 pkt.

MRiGŻ terminowo i w całości przekazywało dochody budżetowe na rachunek dochodów budżetu państwa.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w wysokości 2.496.675 tys. zł. Na etapie opracowywania układu wykonawczego budżetu Ministerstwa, rozdysponowano w wydatkach dla podległych jednostek (dysponentów II i III stopnia) mniej środków niż wynikało to z ustawy budżetowej, z których utworzono rezerwę budżetową w wysokości 16.308 tys. zł, stanowiącą 0,6% ogółu wydatków. Działanie takie było niezgodne z postanowieniem art. 4 ust. 2 ustawy - Prawo budżetowe.

W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone per saldo o 152.860 tys. zł do wysokości 2.649.535 tys. zł, z czego całość przeniesiona została z Rezerwy celowej.

Zrealizowane wydatki wyniosły 2.612.604 tys. zł, tj. 98,6% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 184.568 tys. zł, tj. o 7,6%, a realnie były niższe o 3,8%. W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków największy udział miały wydatki w działach: 40 - Rolnictwo (40,3%), 79 - Oświata i wychowanie (23,2%) i 94 - Finanse (20,0%).

Zrealizowane wydatki w dziale Rolnictwo wyniosły 1.052.389 tys. zł i w porównaniu do budżetu po zmianach były niższe o 0,1%, tj. o 208 tys. zł. Przyczyną tego było niewykonanie planowanych wydatków w zakresie postępu biologicznego (o ok. 118 tys. zł) oraz niezrealizowanie wydatków z tytułu usuwania skutków powodzi (o 90 tys. zł). W porównaniu do wykonania 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 6,2%, a realnie niższe o 5,0%.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie wydatków w dziale Rolnictwo dotyczyły nierealnego planowania zadań i wydatków budżetowych na postęp biologiczny w rolnictwie. Zmiany były wprowadzane często w trakcie realizacji budżetu w 1998 r., nie dokonywano ich w pełni, a jedynie w zakresie wydatkowanych środków finansowych bez określenia zmian w ilości planowanych zadań. Część środków budżetowych, przeznaczonych na hodowlę zwierząt, w dużej części nie miała bezpośredniego związku z postępem biologicznym. Stwierdzono ponadto nierzetelne naliczenia dotacji przez szkoły rolnicze na dofinansowanie kosztów ogrzewania warsztatów szkolnych (rozdz. 4411 Finansowanie innych zadań). Do wyliczenia tej dotacji przyjęto powierzchnię wyliczoną o kilkakrotnie zawyżoną liczbę uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu w 1998 r. Tym samym nadpłacona została dotacja na ogrzewanie warsztatów szkolnych w wysokości ponad 54 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła, po zakończonej kontroli, z wnioskiem do Ministra RiGŻ o wyegzekwowanie zwrotu nienależnie pobranej dotacji wraz z odsetkami.

Wydatki w dziale - Oświata i wychowanie - zrealizowane zostały na poziomie planowanym po zmianach i wyniosły 607.032 tys. zł. W stosunku do wykonania 1997 r. wydatki nominalnie wzrosły o 11,6%, a realnie były niższe o 0,2%. Wydatki w tym dziale przeznaczone zostały głównie (w 84,1%) na utrzymanie rolniczych szkół zawodowych (rozdział 8011), w tym na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych. W 1998 roku, podobnie jak w latach ubiegłych, w dziale tym zostały przekroczone zaplanowane wydatki na wynagrodzenia o ponad 157 tys. zł. Działania te stanowiły, w myśl art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe, naruszenie dyscypliny budżetowej, (obecnie zgodnie z art.138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych - naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Zrealizowane wydatki w dziale 94 - Finanse - na dopłaty do odsetek od kredytów rolnych (rozdz. 9411) wyniosły 489.980 tys. zł, tj. 87,6% wielkości planowanej w ustawie budżetowej. Składane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zapotrzebowania kwartalne na środki budżetowe, z przeznaczeniem na ww. dopłaty, nie były poddawane przez Ministerstwo wnikliwej analizie i przyjmowane bez zastrzeżeń, a zwracane co kwartał niewykorzystane środki na rachunek Ministerstwa były ponownie przekazywane do Agencji. Było to m.in. przyczyną ponownego zwrotu w dniu 15 lutego 1999 r. przez ARiMR na rachunek wydatków Ministerstwa niewykorzystanej kwoty 32.560 tys. zł, z tytułu różnicy między środkami otrzymanymi z Ministerstwa na IV kwartał 1998 r. a dopłatami przekazanymi do banków. Należy również stwierdzić, że Ministerstwo RiGŻ nie rozdysponowało środków w kwocie 21.321 tys. zł a Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokonała ich zwrotu w wysokości 15.379 tys. zł.

Kontrola wykazała nieprawidłowe działania Ministra RiGŻ przy zlecaniu zadania państwowego Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). W treści podpisanej umowy na jego realizację dokonano zapisów niezgodnych z § 18 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań. Niezgodność ta dotyczyła zakupu serwera o wartości 200 tys. zł w terminie do 31 marca 1999 r., tj. po terminie realizacji zadania państwowego. Ponadto niezasadne było, w kontekście podpisanej umowy, zaliczenie części poniesionych wydatków w kwocie 57,6 tys. zł przez „FAPA" do kosztów realizacji zadania państwowego. Z uwagi na podjęte przez Ministerstwo działania zmierzające do rozliczenia umowy zgodnie z ww. rozporządzeniem, NIK nie występowała do Ministerstwa RiGŻ o żądanie zwrotu tych środków z FAPA.

W wyniku kontroli realizacji zakupów majątkowych stwierdzono, podobnie jak w latach ubiegłych, uchybienia w zakresie prowadzenia dokumentacji i przestrzegania procedur wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu zakupów sprzętu informatycznego. Działania Ministerstwa były niezgodne z art. 25

ust. 1 pkt 9 (w protokóle postępowania o zamówienia publiczne nie wymieniono powodów zastosowania trybu dokonywania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony) i art. 3 ust. 2 (dzielono zamówienia na części w celu uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych określonych prawem) ustawy o zamówieniach publicznych, co w myśl art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, a stosownie do art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych - naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 32.962 osoby, w tym w dziale 91 - 406 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 97 osób, tj. o 0,3%, w tym w dziale 91 - pozostało bez zmian. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 5.256 osób, a w dziale 91 o 14 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.114,8 zł, w tym w dziale 91 - 1.994,3 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 13,1%, w tym w dziale 91 o 15,3%.

W 1998 r. nastąpiło przekroczenie planowanych wydatków ogółem na wynagrodzenia o kwotę (per saldo) 598 tys. zł, (w tym o 157 tys. zł w szkołach rolniczych), co stanowi w myśl art. 57 ust.1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe naruszenie dyscypliny budżetowej, a w myśl art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 41.736 tys. zł, w tym wymagalne 452 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. odpowiednio ponad 10 - krotnie i około 5 - krotnie. Wzrost zobowiązań ogółem nastąpił głównie z powodu zaliczenia wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. dla pracowników jednostek sfery budżetowej.

Największy udział zobowiązań wystąpił, podobnie jak w 1997 r., w dziale Oświata i wychowanie i stanowił 84,8% ogólnego stanu zobowiązań. W dziale tym zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 35.397 tys. zł, w tym wymagalne 452 tys. zł.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 24,0 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. o 52,0%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 389.999 tys. zł i były niższe o 2,2% od kwoty planowanej po zmianach. W 1998 r. nie dotowano gospodarki pozabudżetowej (w 1997 r. udział dotacji stanowił 0,1% dochodów).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 409.468 tys. zł i były o 1,1% wyższe od kwoty planowanej po zmianach oraz o 6,3% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 3.275 tys. zł i były wyższe o 295,1% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

W stosunku do uzyskanych dochodów w 1998 r., wydatki w gospodarce pozabudżetowej były wyższe o 19.469 tys. zł, tj. o 4,9% w związku z włączeniem do kosztów wynagrodzeń naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r.

Pozytywnie należy ocenić: zgodne z celem i planem po zmianach wykonanie większości wydatków budżetowych, w tym zwłaszcza otrzymanych z rezerw celowych rozdysponowanych na wynagrodzenia w Ministerstwie i na postęp biologiczny w produkcji roślinnej, poprawę w stosunku do 1997 r. płatności zobowiązań i poprawę skuteczności nadzoru Ministerstwa nad wydatkami budżetowymi z zakresu upowszechniania doradztwa rolniczego.

Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Zrealizowane przychody, (przy stanie środków na początek roku w wysokości 577.809 tys. zł), wyniosły 1.462.531 tys. zł i w stosunku do planu finansowego po zmianach były niższe o 12.545 tys. zł, tj. o 0,9%.

Niższe od planowanych przychody uzyskano głównie z tytułu nieotrzymania z Ministerstwa RiGŻ środków budżetowych na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze w kwocie 21.321 tys. zł i nie wniesionych należnych opłat przez podmioty nabywające cukier na zaopatrzenie rynku krajowego w kwocie 7.497 tys. zł.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. przychodów największy udział miały przychody z dotacji budżetowej Ministerstwa RiGŻ przekazanej Agencji na działalność statutową w kwocie 583.903 tys. zł oraz ze środków budżetowych Ministerstwa RiGŻ przekazanych Agencji na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze w kwocie 537.919 tys. zł z tytułu powierzonych zadań na podstawie umowy zawartej pomiędzy tym Ministerstwem a Agencją z dnia 14.03.1995 r. Łączny udział dotacji i środków budżetowych w przychodach ogółem wyniósł 76,7% i był wyższy nominalnie o 146.534 tys. zł (o 15,0%) w stosunku do analogicznych środków otrzymanych w 1997 r.

Zrealizowane rozchody ogółem wyniosły 1.782.389 tys. zł, tj. 94,5% rozchodów planowanych, w tym: dopłaty do oprocentowania pożyczek dla pracodawców na utworzenie miejsc pracy zrealizowano w 11,5%, dopłaty do eksportu cukru wykonano w 90,7%, dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze zrealizowano w 93,6%. W porównaniu do 1997 r. rozchody ogółem były w ujęciu nominalnym niższe o 181.298 tys. zł, tj. o 9,2% a realnie niższe o 18,8%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. rozchodów istotny udział miały rozchody na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze (30,0%), realizowane w ramach zadań powierzonych na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministerstwem RiGŻ a Agencją z dnia 14 marca 1995 r. Rozchody na ten cel zostały

wykonane w wysokości 506.451 tys. zł, tj. o 9,4% niższej od planowanej, a po uwzględnieniu zwrotów w I kwartale 1999 r. - w kwocie 489.980 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. ilość i kwota udzielonych przez banki kredytów przy zastosowaniu dopłat Agencji na ww. cel była nominalnie niższa odpowiednio o 14,8% i 24,9%, z powodu m.in. nietrafnego planowania kwot tych dopłat i nie korygowania wielkości limitów dopłat, przyznawanych bankom w oparciu o składane przez nich zapotrzebowania.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r., przy stanie środków na koniec roku w wysokości 258.164 tys. zł, wyniosły 221.367 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu zobowiązań na koniec grudnia 1997 r. o 8,2 %.

W wyniku zrealizowania wyższych rozchodów niż stanowiły przychody, Agencja na koniec 1998 r. zmniejszyła nominalnie stan środków pieniężnych w porównaniu do stanu środków na początek roku o 319.645 tys. zł, tj. o 55,3%. Łącznie stan tych środków na koniec roku wyniósł 258.164 tys. zł, przy zobowiązaniach Agencji ogółem na koniec 1998 r. w kwocie 221.367 tys. zł. Sytuacja ta, może w istotny sposób wpłynąć na możliwość realizacji w 1999 r. zadań określonych w art. 3 ustawy o utworzeniu Agencji.

Wykonanie planu finansowego Agencji Rynku Rolnego

Zrealizowane przychody wyniosły 987.535 tys. zł i w stosunku do planu finansowego były niższe o 47.867 tys. zł, tj. o 4,6%, w tym przychody własne, osiągnięte głównie ze sprzedaży towarów, były niższe o 7,2%. W porównaniu do 1997 r. przychody te były w ujęciu nominalnym niższe o 167.706 tys. zł, tj. o 14,5%, a realnie o 23,5%.

Przychody w planowanej kwocie osiągnięto jedynie z tytułu otrzymanej dotacji budżetowej, której udział w przychodach ogółem wyniósł 32,8% (323.836 tys. zł). Dotacja była niższa o 5.976 tys. zł od otrzymanej w 1997 r. (329.812 tys. zł).

Niższe od planowanych przychody uzyskano głównie z tytułu mniejszej od zakładanej sprzedaży towarów prowadzonej w ramach działalności interwencyjnej. Z zaplanowanej sprzedaży towarów na kwotę 236.457 tys. zł, dokonano sprzedaży jedynie na kwotę 132.153 tys. zł, co stanowiło 55,9%. Nie wykonanie sprzedaży produktów rolnych pochodzących z zakupów interwencyjnych, które ujęto w „Rocznym programie działań interwencyjnych ARR na 1998 r.", dotyczyło głównie zbóż konsumpcyjnych (pszenicy i żyta). Planowaną sprzedaż zbóż (287.000 ton) wykonano w 35,7%, z powodu niskich ceny zbóż konsumpcyjnych na rynku krajowym. Ceny żyta (315 zł za tonę) i pszenicy (460 zł za tonę) w I półroczu 1998 r. nie upoważniały Agencji do uruchomienia sprzedaży interwencyjnej.

Zrealizowane wydatki wyniosły 1.593.084 tys. zł, tj. 95,7% planu po zmianach. Zaznaczyć należy, że nie zrealizowano planu zakupu produktów (m.in. żyta i pszenicy). W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 48.403 tys. zł, tj. o 2,9%, a realnie niższe o 13,2%.

Planowane środki na interwencyjny zakup zbóż w wysokości 615.270 tys. zł zostały wykorzystane w 94,5%, w tym dotacja budżetowa (88.200 tys. zł) - w pełnej wysokości. Dotacja budżetowa na ww. cel nie była wystarczająca. W 1998 r. Agencja musiała zaciągnąć kredyt w wysokości 400.000 tys. zł na wykup zbóż z magazynów autoryzowanych ze zbiorów 1997 r. i drugi kredyt w wysokości 160.000 tys. zł na wykup zbóż ze zbiorów 1998 r.

W 1998 r. Agencja nie wykonała założeń programowych określonych w „Rocznym programie działań interwencyjnych Agencji na 1998 r.". Dokonane zakupy pszenicy w stosunku do założeń programowych były niższe o 38.153 ton, tj. o 4,5%, a w porównaniu do wykonania w 1997 r. były niższe o 29.999 ton, tj. o 3,5%. Zrealizowane zakupy żyta w stosunku do założeń programowych były niższe o 22.209 ton, tj. o 8,8%, a w porównaniu do wykonania w 1997 r. były wyższe o 142.213 ton.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 620.778 tys. zł i były wyższe w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 325,3%. Znaczącą

(96,3%) pozycję wśród zobowiązań stanowiła kwota 598.062 tys. zł z tytułu zaciągniętych przez Agencję kredytów w 1998 r. Wśród zapłaconych odsetek w kwocie 63.442 tys. zł, główną pozycję stanowiły odsetki od kredytu zaciągniętego w 1998 r.

W 1998 r. Agencja osiągnęła ujemny wynik finansowy w kwocie 358.755 tys. zł, na planowany ujemny w kwocie - 116.101 tys. zł. Na tę wielkość zasadniczy wpływ miała - dokonana zgodnie z przepisami o rachunkowości - przecena towarów na dzień 31 grudnia 1998 r. w wysokości 327.895 tys. zł, polegająca na urealnieniu wartości zapasów towarów Agencji. Spowodowane to zostało również poniesionymi dodatkowymi kosztami z tytułu odsetek od zaciągniętych w 1998 r. kredytów. Wydatki związane z obsługą tych kredytów były wyższe w stosunku do planowanych o 11,9%.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- **w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej**: niewykorzystania środków budżetowych planowanych na dopłaty do odsetek od kredytów na cele rolnicze w kwocie 69.260 tys. zł, nierozdysponowania środków z budżetu na podległe jednostki w kwocie 16.308 tys. zł, przekroczenia zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia w szkołach rolniczych o ponad 157 tys. zł, wydatkowania środków budżetowych przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) w kwocie 57,6 tys. zł niezgodnie z postanowieniami zawartej umowy o realizacji zadania państwowego, nadpłacenia dotacji na dofinansowanie kosztów ogrzewania warsztatów szkolnych w kwocie 54 tys. zł, nieprzestrzegania procedur wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu zakupów sprzętu informatycznego, nieskutecznego egzekwowania należnych dochodów budżetowych, nierealności planowania dochodów i wydatków, nieterminowego regulowania zobowiązań przez szkoły rolnicze, niepobierania przez gospodarstwo pomocnicze - Zakład Obsługi Ministerstwa opłat za najem pomieszczeń oraz niezrealizowania 11 wniosków spośród 20 skierowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r.

- **w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**: zasad i trybu sporządzania planu finansowego Agencji na 1998 r, który nie zapewniał rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji finansowej Agencji, zarówno w zakresie planowanych środków w dyspozycji Agencji jak i planowanych przychodów i rozchodów w 1998 r. Nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie trafności planowania, znacznie odbiegającego w niektórych przypadkach, pomimo zmian wprowadzonych w planie pod koniec 1998 r., od wykonania. Dotyczyło to m.in. dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze, dopłat do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych, niewykonania planowanych po zmianach. rozchodów na pożyczki dla pracodawców na utworzenie nowych miejsc pracy, dopłat do eksportu cukru, finansowania przedsięwzięć w zakresie infrastruktury wsi. Kontrola wykazała również nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przez Agencję przepisów ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym oraz ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.
- **w Agencji Rynku Rolnego**: uzyskania w działalności interwencyjnej niższych od planowanych przychodów ze sprzedaży towarów, niewykonania zadań określonych w „Rocznym programie działań interwencyjnych Agencji na 1998 r.", w tym w zakresie interwencyjnych zakupów pszenicy i żyta, nieprzestrzegania przez Agencję wymogu oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi przy zlecaniu usług innym podmiotom, niezasadnego zaangażowania kapitałowego ARR w spółkach prawa handlowego, w których Agencja posiada mniejszościowe udziały, a zakres działania tych spółek nie jest zbieżny z jej działaniami statutowymi oraz nieskutecznej jej działalności w zakresie kontroli i nadzoru realizacji planu finansowego.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu Państwa za 1998 r. w części 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a także wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego za 1998 r., mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Wynikające z ustaleń kontroli wnioski wskazują na konieczność podjęcia działań przez:

Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zmierzających w szczególności do:

1. Kontynuowania działań w kierunku poprawy planowania dochodów budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów uzyskiwanych z tytułu sprzedaży składników majątkowych oraz podjęcia dalszych działań zmierzających do poprawy skuteczności egzekwowania przez podległe jednostki należnych dochodów budżetowych.
2. Urealnienia planowania zadań i wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań z zakresu upowszechniania doradztwa rolniczego i wydatków majątkowych.
3. Wprowadzenia skuteczniejszego nadzoru i przeprowadzania okresowych ocen i analiz z realizacji wydatków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z tytułu dopłat do odsetek od kredytów na cele rolne.
4. Przestrzegania postanowień zawartych w art. 71 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, przy zadaniach zlecanych jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy jakości i rzetelności kontroli realizacji zadań przez te jednostki.
5. Ostatecznego rozliczenia umowy podpisanej 17 grudnia 1998 r. z Fundacją Programów Pomocy dla Rolnictwa „FAPA” zgodnie z zawartymi w niej postanowieniami.

6. Wyegzekwowania od Gospodarstwa Pomocniczego przy Zespole Szkół Rolniczych - Centrum Kształcenia Ustawicznego w Bielsku-Białej zwrotu kwoty 54,5 tys. zł (wraz z należnymi odsetkami), z tytułu nienależnie pobranej dotacji do ogrzewania stanowisk dydaktycznych w gospodarstwie pomocniczym.
7. Dokończenia działań podjętych przez MRiGŻ, mających na celu trwałe zagospodarowanie przejętego majątku służącego do produkcji lizyny.
8. Przestrzegania procedur wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem kompletności i prawidłowości prowadzenia dokumentacji.
9. Kontynuowania działań zmierzających do terminowego regulowania zobowiązań wymagalnych w podległych jednostkach w celu niedopuszczenia do występowania wydatków z tytułu karnych odsetek.
10. Ustalenia cen najmu pomieszczeń biurowych w sposób uwzględniający faktycznie ponoszone koszty utrzymania i poziom cen rynkowych najmu lokali użytkowych oraz rozważenia kontynuowania umowy o nieodpłatnym ich udostępnieniu FAPA.

Wyniki kontroli wskazują ponadto na potrzebę skierowania przez Ministra RiGŻ wniosków do Komisji Orzekającej w sprawie naruszenia w 1998 r. dyscypliny budżetowej (art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe) przez 14 pracowników zespołów szkół rolniczych (dysponentów II i III stopnia) poprzez przekroczenie w szkołach zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości, biorąc pod uwagę kryteria zawarte w art. 5 ustawy o NIK, dotyczą kwoty 90.467,8 tys. zł, tj. 3,5% ogólnych wydatków Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1998 r.

Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zmierzających w szczególności do:

1. Określenia w uzgodnieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministrem Finansów zasad sporządzania oraz zatwierdzania planu finansowego, w tym jego zakresu, formy, trybu i terminów opracowywania i zatwierdzania.

2. Wprowadzenia, po pozycji stan środków na koniec danego roku, pozycji dotyczącej zobowiązań tego roku do realizacji w roku następnym i szczegółowo omówionej w opisie planu.
3. Zrezygnowania z wykazywania w pozycji stan środków na początek danego roku obrachunkowego środków stanowiących lokaty długoterminowe (ponad 1 rok), a równocześnie wprowadzenie w opisie do planu oddzielnej pozycji dotyczącej środków nie będących w dyspozycji Agencji w danym roku.
4. Usprawnienia systemu monitoringu wpływów Agencji od producentów cukru oraz uregulowanie zasad ich ściągania w drodze przepisów wewnętrznych uzgodnionych z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministrem Finansów.
5. Kontynuowania prac nad doprowadzeniem do uzgodnienia pierwotnego stanu należności kapitałowych z tytułu umów o spłatę zrestrukturyzowanego długu w ramach środków b. FRiOR ujętych w urządzeniach księgowych banków współpracujących z Agencją oraz w księgowości Agencji.
6. Wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem w Agencji procedur w sprawie udzielania zamówień publicznych zgodnie z postanowieniami ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r.

Prezesa Agencji Rynku Rolnego zmierzających w szczególności do:

1. Dokonania oceny pracy zatrudnionych pracowników na stanowiskach kierowniczych w Centrali Agencji i jej oddziałach terenowych w zakresie sprawowania kontroli funkcjonalnej.
2. Rozważenia zasadności zmian personalnych w obsadzie Biura Kontroli Wewnętrznej z uwzględnieniem zatrudnienia w nim - w drodze przesunięć kadrowych - osób znających problematykę finansowo-księgową.
3. Wypowiedzenia warunków umowy z Przedsiębiorstwem Usługowym „Rewiks” Spółka z o.o. w sprawie badania i oceny sprawozdania finansowego oraz ogłoszenie przetargu na tę usługę zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

4. Zweryfikowania warunków umowy zawartej z Kancelarią Prawniczą „EVIKO" w sprawie świadczenia usług prawnych na rzecz Centrali Agencji oraz rozważenie wprowadzenia innych form obsługi prawnej.
5. Podjęcia działań w kierunku zmniejszenia zaangażowania kapitałowego Agencji w spółkach prawa handlowego, ze szczególnym uwzględnieniem spółek, w których Agencja posiada mniejszościowe udziały i zakres działania tych spółek nie jest zbieżny z działaniami statutowymi Agencji.
6. Przestrzegania przy wydatkach majątkowych zasady oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi.

CZĘŚĆ 20 - PAŃSTWOWY URZĄD NADZORU UBEZPIECZEŃ

Dochody

Zrealizowane przez Urząd dochody wyniosły 23.341,4 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 4.605,4 tys. zł, tj. o 24,6%. W trakcie 1998 r. planowana kwota dochodów nie uległa zmianom.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 3.937,7 tys. zł, tj. o 20,3%, a realnie wzrosły o 7,6%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: wpływy z zaliczek wpłacanych przez zakłady ubezpieczeń na pokrycie kosztów nadzoru (21.372,6 tys. zł), wpływy z kar nałożonych decyzjami PUNU na zakłady ubezpieczeń (1.827,0 tys. zł) i nadwyżka środka specjalnego (115,3 tys. zł).

Przyczynami większego o 24,6% wykonania dochodów w 1998 r. niż przewidzianych w ustawie budżetowej były:

- wzrost o 2.636,6 tys. zł, tj. o 14,1% zebranych zaliczek z tytułu kosztów nadzoru; planowano w tym zakresie dochody w wysokości 18.736,0 tys. zł, a wykonano dochody w wysokości 21.372,6 tys. zł,

- nie planowane dochody z nałożonych kar, w wysokości 1.827,0 tys. zł,
- osiągnięcie nie przewidzianej w planie nadwyżki środka specjalnego w wysokości 115,3 tys. zł.

Prezes PUNU wystąpił w lipcu 1997 r. do Ministra Finansów o zmniejszenie wysokości pobieranych zaliczek i składek na koszty nadzoru do poziomu 0,16% poprzez zmianę zarządzenia z dnia 21 marca 1996 r. w sprawie sposobu obliczania wpłat zakładów ubezpieczeń na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową i brokerską oraz kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, terminów uiszczania wpłat i wysokości odsetek za ich nieuiszczenie w terminie oraz podziału tych wpłat na organ nadzoru, Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biuro[257]. Jednocześnie przy planowaniu dochodów uwzględniono proponowane zmiany w wysokości poboru zaliczek. W rezultacie tego, iż rozporządzenie Ministra Finansów ustalające m.in. nową wysokość omawianych zaliczek (0,15%) weszło w życie w dniu 1 stycznia 1999 r., zakłady ubezpieczeń w 1998 r. wpłacały zaliczki zgodnie z obowiązującym zarządzeniem w wysokości 0,2% składki przypisanej brutto, tj. na poziomie o 25% wyższym niż przewidywał plan.

Uchybienia stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły:

- nie ujęcia w planie dochodów wpływów z kar nakładanych przez PUNU na zakłady ubezpieczeń, członków zarządu lub prokurentów zakładów ubezpieczeń - za nieprzestrzeganie przepisów prawa;
- przewlekłości postępowań przy kierowaniu upomnień do zakładów ubezpieczeń, które nie wpłacały miesięcznych zaliczek na koszty nadzoru i nie uiszczały w terminie kar nałożonych przez organ nadzoru ubezpieczeń.

[257] M.P. Nr 21, poz. 243.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 20 - Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń w wysokości 18.736,0 tys. zł. W trakcie 1998 r. planowana kwota wydatków nie ulegała zmianom.

Zrealizowane wydatki wyniosły 18.730,4 tys. zł, tj. 99,99 % wydatków według ustawy budżetowej.

W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 4.357,0 tys. zł, tj. o 30,3%, a realnie wzrosły o 16,6%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków największy udział miały wydatki określone w:

- § 72 (wydatki majątkowe) - 8.262,0 tys. zł, stanowiące 44,1% ogółu wydatków,
- §§ 11, 16 i 17 (wynagrodzenia osobowe pracowników) - 4.185,8 tys. zł, stanowiące 22,3% ogółu wydatków,
- § 37 (usługi niematerialne) - 2.948,7 tys. zł, stanowiące 15,7% ogółu wydatków,
- §§ 41 i 42 (składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) - 1.974,9 tys. zł, stanowiące 10,5% ogółu wydatków.

Wydatki te łącznie wyniosły 17.371,4 tys. zł, tj. 92,7% ogółu wydatków budżetowych Urzędu.

Na wyżej wymienione zadania zaplanowano łącznie wydatkowanie 15.849,0 tys. zł, tj. 84,6% kwoty wydatków przyjętych w ustawie budżetowej.

W porównaniu do wykonania 1997 r. wydatki na te zadania wzrosły o 34,4%.

Zakupy inwestycyjne wyniosły 432,2 tys. zł, z czego na sprzęt komputerowy wydatkowano 89,6% tej kwoty.

W toku realizacji budżetu, Prezes PUNU wydał dwie decyzje w sprawie przeniesień planowanych wydatków. W wyniku realizacji tych decyzji zmniejszono wydatki w 14 paragrafach o łączną kwotę 2.872,0 tys. zł, zwiększając jednocześnie o tę kwotę wydatki w paragrafach 36 (usługi materialne) i 72 (wydatki na finansowanie inwestycji).

Z zaoszczędzonych w ten sposób środków w wysokości 2.872,0 tys. zł, kwotę 2.762,0 tys. zł przekazano na zwiększenie środków inwestycyjnych przeznaczonych na planowany zakup w latach 1999-2000 nieruchomości na siedzibę PUNU (realizacja tego zadania została rozpoczęta w 1999 r.) i budowę zintegrowanego systemu informatycznego. W 1998 r. koszt opłat za wynajęcie siedziby Urzędu wyniósł 2.236,5 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 1998 r. stan środków na rachunku inwestycyjnym PUNU wyniósł 21.737,2 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. wzrósł o 10.117,2 tys. zł, tj. o 46,5%, z czego zasilenie tego rachunku środkami przyznanymi ustawą budżetową na 1998 r. wyniosło 5.500,0 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wyniosło w 1998 r. - 83 osoby.

W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 12 osób, tj. o 17%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 6 osób. Na koniec roku osiągnięto pełny (89 osób) stan zatrudnienia określony w planie rocznym.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. (bez uwzględnienia wynagrodzenia Dyrektora Generalnego Urzędu) wyniosło 4.126,26 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 19,9% w stosunku do roku poprzedniego.

Zobowiązania ogółem na koniec 1998 r. wyniosły 283,6 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 160,1%. W trakcie roku budżetowego w PUNU nie występowały zobowiązania wymagalne.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły w PUNU 309,6 tys. zł i były wyższe o 23,8% od kwoty planowanej.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 227,4 tys. zł i były o 15,0% niższe od kwoty planowanej po zmianach oraz o 8,1% niższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 115,3 tys. zł i były wyższe o 227,1% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 20 - Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Ujmowanie w planach dochodów prognozowanych wpływów z kar nakładanych na zakłady ubezpieczeń.
2. Podjęcie działań zapewniających prawidłową windykację należności PUNU, a w szczególności wysyłanie, bez zbędnej zwłoki, upomnień do zakładów ubezpieczeń zalegających z wpłatami na rzecz PUNU oraz wdrażanie w stosunku do zakładów, które nie realizują tych zobowiązań w terminie określonym w upomnieniu, środków egzekucyjnych przewidzianych prawem.

CZĘŚĆ 21 - MINISTERSTWO TRANSPORTU I GOSPODARKI MORSKIEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 27.210,9 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 10.994,9 tys. zł, tj. o 67,8%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 8.602,6 tys. zł, tj. o 46,2%, a realnie wzrosły o 30,8%.

Decydujący udział w wypracowaniu dochodów - podobnie jak w 1997 r. - miały jednostki dróg publicznych krajowych (rozdz. 5611) i urzędy morskie (rozdz. 5231). I tak:

- jednostki dróg publicznych krajowych zrealizowały dochody w kwocie 10.536,7 tys. zł, tj. w 191,8%,
- urzędy morskie zrealizowały dochody w kwocie 9.333,5 tys. zł, tj. w 121,2 %.

Na przekroczenie planu dochodów zasadniczy wpływ miało odprowadzenie nieplanowanych dochodów w kwocie 5.777,1 tys. zł z tytułu odsetek bankowych (powstały w jednostkach drogownictwa).

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły:

- niedostatecznej (pomimo odnotowanej poprawy) ich ściągalności. Zaległości z tego tytułu wyniosły 1.601,5 tys. zł i były o 13,3% niższe w stosunku do stanu na koniec 1997 r. Wystąpiły one głównie w urzędach morskich (1.323,3 tys. zł), gdzie wzrosły o 0,8% w porównaniu do 1997 r.,
- nieuwzględnienia na etapie projektowania budżetu, dochodów pozyskiwanych z tytułu odsetek od środków budżetowych będących w dyspozycji Zarządów Dróg Publicznych na rachunkach w bankach komercyjnych. Dochody z tego tytułu stanowiły 21,2% dochodów części 21. Nieplanowanie dochodów z tytułu odsetek pozostawało w sprzeczności z zasadami planowania dochodów budżetowych określonych w § 9 ust. 4 zarządzenia Nr 23 Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1998.,
- niezrealizowania przez Ministra TiGM postanowień ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym[258] w części dotyczącej funkcjonowania Głównego Inspektoratu Kolejnictwa. Ustalono mianowicie, że w 1998 r. utworzona została struktura organizacyjna Inspektoratu pozwalająca na rozpoczęcie działalności merytorycznej. Inspektorat nie mógł jednak wykonywać wszystkich zadań, do których został powołany bowiem Minister TiGM pomimo upływu 14 miesięcy od wejścia w życie ustawy nie wydał zasadniczych rozporządzeń umożliwiających realizację tych zadań. Brak przepisów wykonawczych był jedną z przyczyn niezrealizowania przez Inspektorat 63,7% planowanych dochodów.

[258] Dz.U. Nr 96, poz.591 ze zm.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 21 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w wysokości 3.657.082 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone (per saldo) o 324.344 tys. zł, do łącznej wysokości 3.981.426 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.979.397,7 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach.

W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 621.117,1 tys. zł, tj. o 18,5%, a realnie wzrosły o 6%.

Zasadniczą grupę wydatków stanowiły w 1998 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych (w 1997 r. - były to dotacje dla przedsiębiorstw). Wydatki bieżące wyniosły 1.800.681,5 tys. zł, tj. 45,3% zrealizowanych wydatków ogółem i w porównaniu do 1997 r. (1.213.821,3 tys. zł) zwiększyły się nominalnie o 48,3% i realnie o 32,7%. Zmiana struktury wynikała głównie ze zwiększenia planu wydatków dla jednostek dróg publicznych krajowych. Łączne wydatki dla jednostek drogownictwa określono (po zmianach) na poziomie o ok. 51% wyższym niż w 1997 r.

Następną - pod względem wielkości - grupę wydatków stanowiły dotacje (w tym inwestycyjne) dla przedsiębiorstw. Otrzymały one w tej formie 1.594.237 tys. zł co stanowiło 40,1% zrealizowanych wydatków ogółem (w 1997 r. - 1.811.915,3 tys. zł, tj. 54%). Zmniejszenie udziału tej grupy wydatków w porównaniu do 1997 r. spowodowane było głównie zmniejszeniem dotacji przedmiotowych dla przedsiębiorstwa PKP oraz dla przewoźników autobusowych (odpowiednio o 21,1% i 15,2% a realnie o 29,5% i 25%).

W największym stopniu z dotacji budżetowych korzystały Polskie Koleje Państwowe. Uwzględniając dotacje dla kolejowej służby zdrowia (447.236,8 tys. zł) przedsiębiorstwo to otrzymało łącznie 1.372.586,7 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. (1.537.239,7 tys. zł) była to kwota nominalnie i realnie niższa, odpowiednio o 10,7% i 20,1% przy czym jej udział w części 21 zmniejszył się z 46% w 1997 r. do 34,5% w 1998 r.

Znaczący udział w wydatkach miały wydatki majątkowe, które kwotą 940.203,5 tys. zł angażowały 23,6% budżetu części 21 (w 1997 r. - 21,2%). Największy w nich udział miały przedsiębiorstwa państwowe. Przeznaczono dla nich 417.964 tys. zł co stanowiło 44,5% ogólnej kwoty dotacji na inwestycje realizowane w 1998 r. (w 1997 r. - 432.764,4 tys. zł, tj. 60,8%). Z kwoty tej najwięcej otrzymały PKP - 352.350 tys. zł (w 1997 r. - 353.293 tys. zł).

Środki budżetowe na inwestycje (wraz z pozostałymi z lat ubiegłych) jednostki finansowane z budżetu części 21 wykorzystały w 95,8% (w 1997 r. wskaźnik ten wynosił 97,2%).

W odniesieniu do inwestycji centralnych nastąpiło pogorszenie w wykorzystaniu środków budżetowych. W 1998 r. wykorzystano je w 95,8% wobec 98,7% w 1997 r. Ogólne wykonanie nakładów na wszystkich (23) inwestycjach (z uwzględnieniem środków własnych inwestorów) było niższe od przyjętych założeń (76% planu) oraz od wykonania w 1997 r. (80,4%), przy czym z planowanych do zakończenia 9 zadań do eksploatacji oddano 7.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 17.180 osób, w tym w dziale 91 - 395 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 618 osób, tj. o 3,5%, natomiast w dziale 91 wyższe o 60 osób, tj. o 18,2%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 3.485 osób, a w dziale 91 o 36 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.247 zł, w tym w dziale 91 - 2.362 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 19,3%, w tym w dziale 91 o 26%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 29.745 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 367,4% (zobowiązania wymagalne nie występowały).

Wzrost zobowiązań w stosunku do 1997 r. spowodowany był głównie koniecznością uwzględnienia w kosztach 1998 r. dodatkowych wynagrodzeń rocznych (łącznie z pochodnymi) dla pracowników jednostek sfery budżetowej co wynikało z ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej[259]. Wypłaty z tego tytułu - zgodnie z interpretacją MF, przekazaną do MTiGM przy piśmie BP5-511-18/99 z 9.02.1999 r. wyniosły 22.958 tys. zł. Po wyeliminowaniu tych wypłat pozostałe zobowiązania (porównywalne z 1997 r.) wyniosły 6.787 tys. zł i w stosunku do 1997 r. (6.364 tys. zł) wzrosły o 423 tys. zł, tj. o 6,6%.

Największe zobowiązania - podobnie jak w 1997 r. - wystąpiły w jednostkach drogownictwa (3.780 tys. zł wobec 4.437 tys. zł w 1997 r.) i dotyczyły zimowego utrzymania dróg. W latach 1997 - 1998 nie płacono odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 323.936 tys. zł i były wyższe o 20% od kwoty planowanej (po zmianach). Gospodarka ta nie była dotowana z budżetu z wyjątkiem wydatków na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w dwóch muzeach (dział 83).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 314.836 tys. zł i były o 16,5% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 11,3% niższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 4.160 tys. zł i były wyższe o 104% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

---

[259] Dz. U Nr 160, poz. 1080.

Do nieprawidłowości w realizacji planu po stronie wydatków należało głównie:

- dotowanie przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe", pomimo nie zrealizowania postanowień art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o p.p. „PKP"[260]. Brakowało mianowicie protokołu uzgodnionego przez Ministra Finansów, Ministra TiGM oraz Zarząd PKP, który powinien być zawierany corocznie i stanowić integralną część umowy zawartej pomiędzy wymienionymi stronami oraz podstawę do określenia w ustawie budżetowej wysokości dotacji dla PKP. Nie wyegzekwowano ponadto wykonania przez PKP postanowień art. 9 ust. 3 ustawy o PKP zobowiązujących m.in. do wyodrębnienia w ewidencji, przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich. Z tego m.in. powodu dotacja przedmiotowa do deficytowych kolejowych przewozów pasażerskich (560.000 tys. zł) miała charakter dotacji podmiotowej, bowiem jej wysokość była uznaniowa i nie odzwierciedlała wielkości strat poniesionych na tego rodzaju usługach;
- dokonanie zmian w planie finansowym w ostatnim miesiącu roku budżetowego polegających na przesunięciu środków finansowych z wydatków bieżących na inwestycyjne. Dotyczyło to zwłaszcza przesunięcia w II połowie grudnia 517.5 tys. zł w planie finansowym Głównego Inspektoratu Kolejnictwa. Operacja ta, aczkolwiek legalna z punktu widzenia ustawy Prawo budżetowe, nie znajdowała, według NIK, racjonalnego uzasadnienia;
- ustalenie dla niektórych jednostek limitów wydatków niższych niż to wynikało z układu wykonawczego części 21. Dotyczyło to w szczególności działu 79, gdzie pozostawiono w rezerwie Ministra TiGM kwotę 5.673,1 tys. zł, tj. 5,6% ogólnych wydatków tego działu określonych w ustawie budżetowej.

Zarówno po stronie dochodów jak i wydatków nie stwierdzono przypadków wskazujących na naruszenie dyscypliny budżetowej.

[260] Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości NIK wnioskuje w szczególności o:

1. Wykorzystywanie uprawnień wynikających z art. 37 ustawy o PKP [261] w celu wykonania przez to przedsiębiorstwo postanowień art. 23 ust.4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, w tym ewidencji ilości i wartości przewozów realizowanych na podstawie uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów (wyszczególnione składniki ewidencji stanowią podstawę określenia wysokości dotacji do kolejowych przewozów pasażerskich).
2. W ramach realizacji postanowień art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dokonywanie okresowych ocen przebiegu wykonania budżetu przy wykorzystaniu wyników kontroli przeprowadzonych bezpośrednio u dysponentów niższego szczebla i beneficjentów dotacji z budżetu państwa.

Wyniki kontroli wykonania części 21 budżetu państwa oraz innych kontroli obejmujących działalność jednostek resortu w 1998 r., wykazały występowanie nieprawidłowości, w tym nieprawidłowości skutkujących uszczupleniem budżetu państwa o kwotę 1.235.824 zł. W toku kontroli oraz w wyniku postępowania pokontrolnego odzyskana została kwota 835.425,47 zł.

---

[261] Art. 37 ustawy o PKP 1. Nadzór nad PKP sprawuje Minister Transportu i Gospodarki Morskiej 2. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wykonuje w stosunku do PKP funkcje organu założycielskiego wynikające z odrębnych przepisów, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

CZĘŚĆ 22 - MINISTERSTWO ŁĄCZNOŚCI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 359.502 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 3.904 tys. zł, tj. o 1,1%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 39.083 tys. zł, tj. o 12,2%, a realnie wzrosły o 0,3%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r., podobnie jak w ubiegłych latach, były dochody działu 91 „Administracja państwowa", które wykonano w kwocie 320.935 tys. zł i stanowiły one 89,3% dochodów ogółem części 22. Dochody w dziale 59 „Łączność" w kwocie 38.528 tys. zł stanowiły 10,7% dochodów ogółem.

Dochody w dziale 91 zostały wykonane w 97,0% kwoty planowanej i pochodziły one z opłat za koncesje i zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie usług telekomunikacyjnych i pocztowych. Niższe od planowanych wykonanie dochodów w tym dziale dotyczyło koncesji na telefonię komórkową GSM i DCS, które rozliczane są w ECU. Faktyczny kurs ECU w 1998 r. okazał się niższy od planowanego.

Dochody wykonane w dziale 59 były o 13.909 tys. zł, tj. 56,5% wyższe od kwoty zaplanowanej, co wynikało głównie z uzyskania nieplanowanych wpłat do budżetu, z Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej działającej w formie zakładu budżetowego, tytułem rozliczenia nadwyżki środków obrotowych za 1997 r. w kwocie 7.788 tys. zł oraz odsetek w kwocie 189,9 tys. zł.

Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna nie dokonała pełnej wpłaty nadwyżki środków obrotowych za I kwartał 1998 r. w wymaganym terminie, tj. do 20.04.1998 r., co stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej określone w art. 57 ust. 1 pkt 7 ustawy - Prawo budżetowe odpowiadającemu art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Niedopłata w kwocie 2.888 tys. zł z wraz odsetkami w wysokości 189,9 tys. zł została wpłacona w dniu 4.06.1998 r.

Pobrane dochody budżetowe były terminowo przekazywane, przez Ministerstwo Łączności i Państwową Inspekcję Telekomunikacyjną i Pocztową, na rachunki właściwych urzędów skarbowych.

Na koniec 1998 r. zaległości budżetowe części 22 wyniosły 44 tys. zł (na koniec 1997 r. nie występowały) i zostały one wpłacone wraz z odsetkami w kwocie 2,7 tys. zł w dniu 1.03.1999 r.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 22 - Ministerstwo Łączności w wysokości 104.460 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 888 tys. zł do łącznej wysokości 105.348 tys. zł. Zwiększenia wydatków obejmowały:

- § 11 wynagrodzenia osobowe - 604 tys. zł,
- § 41 składki na ubezpieczenia społeczne - 239 tys. zł,
- § 42 składki na fundusz pracy - 17 tys. zł,
- § 48 pozostałe dotacje (instytucje kultury - na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń osobowych) - 28 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 105.194 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 31.131 tys. zł, tj. o 23%, a realnie były niższe o 30,9%. Ograniczenie wydatków, w porównaniu do 1997 r. dotyczyło wydatków majątkowych na finansowanie inwestycji.

W 1998 r. uzyskano planowane efekty rzeczowe z poniesionych wydatków inwestycyjnych, w łącznej kwocie 85.167 tys. zł, stanowiącej 81% wydatków ogółem części 22, w tym :

- w ppup Poczta Polska, w kwocie 68.132 tys. zł, na budowę, rozbudowę i modernizację 8 urzędów pocztowych, na przebudowę instalacji grzewczych, na informatyzację i mechanizację, na zakupy taboru oraz na usuwanie skutków powodzi,

- w Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Pocztowej w kwocie 3.050 tys. zł na zakupy aparatury kontrolno-pomiarowej, sprzęt informatyczny oraz transport i wyposażenie,
- w Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej, w kwocie 8.619 tys. zł na budowę laboratorium w Porębach Leśnych, na zakupy aparatury kontrolno - pomiarowej, sprzętu i oprogramowania,
- zakupy inwestycyjne centrali Ministerstwa Łączności w kwocie 460 tys. zł oraz wydatki Muzeum Poczty i Telekomunikacji we Wrocławiu w kwocie 44 tys. zł na instalację klimatyzacji w skarbcu.

Natomiast nie zrealizowano planowanych inwestycji postulowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, tj. budowy węzła łączności i budowy centrum kierowania systemem łączności, na które zaplanowano kwotę 8.415 tys. zł, a wykorzystano 237 tys. zł, tj. 2,8%.

Niewykorzystane środki na inwestycje postulowane Minister Łączności przesunął, celowymi i uzasadnionymi decyzjami, na wydatki inwestycyjne Poczty Polskiej (zakupy taboru i usuwanie skutków powodzi) oraz na zakupy inwestycyjne Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej i Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Pocztowej.

Drugą znaczącą grupą były wydatki bieżące w kwocie 18.986 tys. zł, stanowiące 18% wydatków części 22, poniesione m.in. na wynagrodzenia wraz pochodnymi pracowników jednostek budżetowych w kwocie 10.637 tys. zł i na zakupy towarów i usług w kwocie 6.572 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 909 osób, w tym w dziale 91 - 196 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 10 osób, tj. o 1,1%, w tym w dziale 91 o 3 osoby, tj. o 1,5%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 122 osoby, tj. o 11,8%, a w dziale 91 o 3 osoby, tj. o 1,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.558 zł, w tym w dziale 91 - 2.137 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 13,2%, w tym w dziale 91 o 11,1%.

Wyższe, niż określone w limicie, wynagrodzenia wypłacono w zakładzie budżetowym - Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej, w wyniku uzyskania ponadplanowych dochodów, przy czym część dodatkowego wynagrodzenia w kwocie 61 tys. zł nie miała uzasadnienia w dochodach. Przekroczenie to, w świetle art.57 ust.1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Zobowiązania ogółem na koniec 1998 r. wyniosły 792 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. o 669%. W tej kwocie zobowiązań 705 tys. zł stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne zaksięgowane w ciężar 1998 r. wypłacone w I kwartale 1999 r. Bez tego wynagrodzenia zobowiązania wyniosły 87 tys. zł i były o 15% niższe niż w końcu 1997 r. Na koniec 1998 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i odsetki za nieterminowe płatności.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 86.918 tys. zł i były o 17,7% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach). Udział dotacji budżetowej w dochodach uległ zwiększeniu z 0,8% w 1997 r. do 0,9% w 1998 r. (kwota 740 tys. zł przeznaczona była dla Muzeum Poczty i Telekomunikacji we Wrocławiu - dział 83).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 70.851 tys. zł i były o 13% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 17,5% wyższe niż wykonanie w 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 28.643 tys. zł i były wyższe o 18,4% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły :

– przekroczenia limitu wypłaty dodatkowych wynagrodzeń w Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej o kwotę 61 tys. zł, co stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej określone w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe co odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,

- nierzetelnego zaplanowania wydatków na inwestycje postulowane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (w ramach zadań obronnych), przy niedostatecznym rozeznaniu możliwości realizacyjnych i przygotowaniu dokumentacyjnym, gdyż zrealizowano tylko 2,8% planowanych na te inwestycje wydatków,
- niedostatecznego nadzoru merytorycznego nad wydatkami inwestycyjnymi Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej, która rozpoczęła nieplanowaną inwestycję budowlaną (dotacja budżetowa 3.500 tys. zł) bez powiadomienia MŁ, a przedłożona dokumentacja nie zawierała wymaganego zakresu danych. Sytuacja ta wynikała m.in. z faktu, że merytoryczny nadzór nad wydatkami inwestycyjnymi Agencji nie był jednoznacznie przypisany (poza sferą finansową) do żadnej z komórek MŁ.

Ponadto ustalono, że Minister Łączności, w 1998 r. nie wywiązał się z obowiązku określenia szczegółowych zasad korzystania z samochodów służbowych, stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1997 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 22 - Ministerstwo Łączności, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Wyniki kontroli wykazały potrzebę podjęcia przez Ministra Łączności działań mających na celu :

1. Skuteczniejsze sprawowanie kontroli i nadzoru nad wydatkami na inwestycje postulowane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Sztab Generalny Wojska Polskiego oraz ich racjonalne planowanie.
2. Jednoznaczne przypisanie funkcji nadzoru merytorycznego nad wydatkami inwestycyjnymi Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej do komórki organizacyjnej Ministerstwa Łączności.

3. Opracowanie szczegółowych zasad korzystania z samochodów służbowych w Ministerstwie Łączności oraz jednostkach nadzorowanych i podległych.

CZĘŚĆ 23 - URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Dochody

W ustawie budżetowej na 1998 r. nie zaplanowano dochodów w części 23 - Urząd Zamówień Publicznych. Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 28,6 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 3,2 tys. zł, tj. o 12,6% a realnie wzrosły o 0,7%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były pozostałości wpisów od wycofanych odwołań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego (18 tys. zł).

W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 23 - Urząd Zamówień Publicznych w wysokości 4.239,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 303,5 tys. zł, do łącznej wysokości 4.542,5 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły tylko wydatków bieżących.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.129,4 tys. zł, tj. 90,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 627,5 tys. zł, tj. o 17,9%, a realnie wzrosły o 5,5%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków największy udział miały wydatki na wynagrodzenia pracowników z pochodnymi oraz odpisami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (§§ 11,16, 41,42,43), które stanowiły 54% wydatków Urzędu. Następną pozycję w wydatkach UZP stanowiły wydatki majątkowe (§ 72) na

które wydatkowano 12,7% budżetu, usługi niematerialne (§ 37) - 8,0%, materiały i wyposażenie (§ 31) - 7,8%.

Wydatki majątkowe wyniosły 410,5 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach oraz 273,3% wydatków określonych w ustawie budżetowej. Urząd sfinansował zakupy w kwocie 502,7 tys. zł, w tym ze środków inwestycyjnych pozostałych z lat poprzednich w wysokości 91,9 tys. zł. Ze środków tych zakupione zostały m.in. komputery wraz z oprzyrządowaniem (45,1% poniesionych wydatków majątkowych), drukarki (16,9% wydatków) oraz samochód osobowy Lancia (19,4% wydatków).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 58 osób, w tym w dziale 91 - 58 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 5 osób, tj. o 9,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było o 8 osób niższe. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wyniosło 1.565 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło nominalnie o 24,5%, realnie zaś o 11,4%.

Zobowiązania ogółem z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. wraz z pochodnymi, na koniec grudnia wyniosły 135 tys. zł, nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Na koniec grudnia 1997 r. zobowiązań nie było.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 1.864,8 tys. zł i były równe wydatkom, były one wyższe o 1,1% od kwoty planowanej (po zmianach). Dotacje budżetowe oraz wpłaty do budżetu w 1998 r. nie wystąpiły.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uwagi dotyczyły nieprawidłowego ewidencjonowania wydatków ponoszonych na realizację zadań dotyczących integracji z Unią Europejską w rozdziale 9111 jednostki centralne (centrale ministerstw i urzędów centralnych) zamiast w rozdziale pod nazwą Integracja z Europą.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 1998 r. w części 23 - Urząd Zamówień Publicznych, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Wniosek Najwyższej Izby Kontroli dotyczył ewidencjonowania wydatków ponoszonych na realizację zadań dotyczących integracji z Unią Europejską w rozdziale pod nazwą Integracja z Europą, wskazanym w punkcie 1 Klasyfikacji rozdziałów zawartej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów.

CZĘŚĆ 24 - URZĄD REGULACJI ENERGETYKI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 21.621 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 5.591 tys. zł, tj. o 20,5%. W 1997 roku dochody nie były planowane.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były opłaty za udzielone koncesje (21.552 tys. zł) i dochody z publikacji Biuletynu URE (69 tys. zł).

Niepełne wykonanie planu dochodów wynikało z faktu, iż na etapie sporządzania projektu budżetu, Urząd nie dysponował informacjami niezbędnymi do precyzyjnego zaplanowania dochodów. Dopiero 5 maja 1998 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została wydana koncesja[262].
Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono.

---

[262] Dz.U. Nr 60, poz. 387.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 rok ustalono wydatki w części 24 w wysokości 27.212 tys. zł. W ciągu 1998 r. kwota wydatków nie uległa zmianie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 18.995 tys. zł, tj. 69,7% budżetu po zmianach. W 1997 r. zrealizowane wydatki wynosiły 520 tys. zł, co stanowiło 2,7% wydatków zrealizowanych w 1998 roku.

Wszystkie wydatki zrealizowano w dziale 91 - administracja państwowa. Największą kwotę stanowiły wydatki na wynagrodzenia, zaplanowane w wysokości 8.332 tys. zł, a wykonanie w kwocie 5.138 tys. zł, która stanowiła 61,7% kwoty planowanej. Istotną pozycję wśród wydatków bieżących stanowiły wydatki na usługi niematerialne, które w planie po zmianach przewidywano w wysokości 3.380 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 3.373,7 tys. zł, tj. 99,8% planowanych. W paragrafie 37 - usługi niematerialne, 2.914 tys. zł wydatkowano na opłaty czynszowe za najem lokali biurowych (15,3% ogółu wydatków). Najem siedziby dla Urzędu zrealizowano zamówieniem publicznym w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, na który uzyskano zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wydatki na materiały i wyposażenie zrealizowano w wysokości 2.600 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu po zmianach, który przewidywał wydatki na ten cel w kwocie 2.740 tys. zł. W 1998 roku na rachunek inwestycyjny przekazano 3.932 tys. zł, a wydatkowano ogółem na zakupy inwestycyjne 2.915 tys. zł. Zakupiono m.in. 15 samochodów osobowych (764 tys. zł) oraz sprzęt komputerowy (1.930 tys. zł). Pozostałe środki były przeznaczone na sfinansowanie zakupów zaplanowanych, a nie zrealizowanych w 1998 r (samochód typu minivan i sprzęt komputerowy).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 119 osób, wszystkie w dziale 91. Na koniec 1997 roku w URE zatrudnione było 9 osób, na dzień 1 stycznia 1998 r. - 12 osób, a na dzień 31 grudnia 1998 roku - 243 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 roku wyniosło 3.655 zł.

Na dzień 31 grudnia 1998 roku Urząd Regulacji Energetyki nie miał żadnych zobowiązań. W 1998 roku Urząd Regulacji Energetyki nie był zobowiązany do zapłaty odsetek za nieterminowe płatności.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły dwóch przypadków naruszenia dyscypliny budżetowej (art. 57 ust.1 pkt 9 ustawy - Prawo budżetowe) wskutek pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego odprowadzenia składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Opóźnienie wyniosło w jednym przypadku 2, a w drugim 1 dzień roboczy. Fakt ten - ujawniony w URE - był przedmiotem zawiadomienia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, złożonego w maju 1998 r. przez Dyrektora Generalnego Urzędu. Przewodniczący Komisji odmówił wszczęcia postępowania ze względu na nieznaczne opóźnienie oraz fakt, iż osoba wydająca dyspozycję podjęcia środków nie miała formalnego zakresu czynności.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 24 - Urząd Regulacji Energetyki, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Dokończenie procesu organizacji Urzędu Regulacji Energetyki w celu pełnego, bieżącego wykonywania zadań wynikających z ustawy Prawo Energetyczne oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.
2. Niedopuszczenie do ponowienia się przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
3. Ustanowienie zakresów obowiązków dla wszystkich pracowników Urzędu Regulacji Energetyki.

CZĘŚĆ 25 - GENERALNY INSPEKTORAT CELNY

Dochody

Dochodów budżetowych w Generalnym Inspektoracie Celnym nie planowano. W 1998 roku wyniosły one 1,6 tys. zł, a ich źródłem były:

- bonifikaty z tytułu rozliczenia wartości poniesionych nakładów na zadania inwestycyjne w zakresie telekomunikacji - zgodnie z umowami zawartymi w 1995 r. przez Główny Urząd Ceł,
- opłata za wykorzystanie samochodu służbowego do celów prywatnych,
- opłaty za przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wniesionych przez firmy przystępujące do przetargu o pozyskanie zamówienia na umundurowanie dla funkcjonariuszy inspekcji celnej.

W toku kontroli ujawniono 20 dniowe opóźnienie, w stosunku do obowiązującego terminu, określonego w § 10 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa, w odprowadzeniu do budżetu państwa dochodów w kwocie 872,79 zł.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 25 - dla Generalnego Inspektoratu Celnego w wysokości 14.280 tys. zł. W trakcie 1998 r., z rezerwy celowej budżetu państwa, na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów, wydatki Generalnego Inspektoratu Celnego zwiększono o łączną kwotę 6.184,1 tys. zł (43,3%) z przeznaczeniem na sfinansowanie:

- wydatków związanych ze zwiększeniem zatrudnienia w GIC o 175 etatów kalkulacyjnych od 1 stycznia 1998 r. - kwota 5.600 tys. zł,

- od 1 kwietnia 1998 r. podwyżek wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) pracowników cywilnych GIC - kwota 454,4 tys. zł,
- od 1 stycznia 1998 r. podwyżek wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w GIC - kwota 38,1 tys. zł,
- wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych - kwota 81,0 tys. zł,
- ekwiwalentu za nie wykorzystany urlop wypoczynkowy osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych - kwota 10,6 tys. zł.

Plan wydatków po zmianach wprowadzonych w trakcie roku budżetowego wynosił 20.464,1 tys. zł.

Środki z budżetu wpływały na rachunek bankowy GIC systematycznie, zgodnie z zapotrzebowaniem.

Zrealizowane wydatki w 1998 r wyniosły 16.885,8 tys. zł, tj. 82,5% budżetu GIC po zmianach.

Dominującymi pozycjami wydatków w budżecie GIC były:
- wynagrodzenia osobowe - kwota 5.490,2 tys. zł (32,5% wydatków),
- wydatki inwestycyjne - kwota 3.810,5 tys. zł (22,5% wydatków),
- pochodne wynagrodzeń (składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) - kwota 2.499,1 tys. zł (14,8% wydatków),
- wydatki na zakup usług niematerialnych - kwota 2.132,8 tys. zł (12,6% wydatków),
- wydatki na zakup materiałów i wyposażenia - kwota 1.206,0 tys. zł (7,1% wydatków).

Wydatki w pozostałych grupach klasyfikacji wydatków budżetowych stanowiły do 3,4% udziału w wydatkach ogółem.

Przeciętne zatrudnienie w GIC w 1998 roku wyniosło 193 osoby. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych wynikających z ustawy budżetowej na rok 1998 (207 etatów) oraz z przyznanych dodatkowo etatów na

zwiększenie zatrudnienia w GIC (łącznie do 382 etatów), przeciętne zatrudnienie było niższe o 189 osób, tj. o 49,5%. Zatrudnienie w GIC na dzień 31 grudnia 1998 r. wynosiło 364 osoby (361 etatów) i było efektem znacznego przyrostu zatrudnienia (o 121 osób, a 118 etatów) w miesiącu grudniu 1998 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 1998 r. wyniosło 2.413,5 zł i było wyższe o 41,9% w odniesieniu do planowanego przeciętnego wynagrodzenia wynikającego z przyznanych środków na wynagrodzenia i określonej liczby etatów kalkulacyjnych.

Zobowiązania GIC na dzień 31 grudnia 1998 r. wynosiły 2.441,4 tys. zł, z tego zobowiązania dotyczące wydatków inwestycyjnych - 1.861,1 tys. zł (76,2%).

Zobowiązania wymagalne na koniec 1998 r. w GIC nie występowały.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia po stronie wydatków dotyczyły:

- nieprawidłowego, zawyżonego o 3.394 zł naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, stanowiącego wydatek budżetowy w § 43 klasyfikacji budżetowej. Nieprawidłowość ta wynikała z niewłaściwej metody określenia przeciętnego stanu zatrudnienia w GIC do naliczenia przedmiotowego odpisu;
- w wyniku stosowania niewłaściwej metody liczenia przeciętnej liczby zatrudnionych, w sprawozdaniach wykazywano nieprawdziwe dane o zatrudnieniu w GIC w 1998 r. (sprawozdanie za okres 1998 roku skorygowano w trakcie kontroli);
- sfinansowania kosztów w kwocie 2.533 zł najmu mieszkania dla pracownika GIC (odwołanego z kierowniczego stanowiska państwowego) za okres 2 miesięcy ponad dopuszczalny przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie warunków i trybu zajmowania i zwalniania mieszkań przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe[263].

[263] Dz.U. Nr 150 poz. 732 ze zm.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 25 - Generalny Inspektorat Celny, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Generalnego Inspektora Celnego, wnioskowała o:

1. Zapewnienie terminowego odprowadzania do budżetu uzyskanych dochodów.
2. Zwrot do budżetu kwoty 3.394 zł wraz z odsetkami, stanowiącej zawyżony odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za 1998 r.
3. Niedopuszczenie do ponowienia się przypadku nierzetelnego sporządzania obowiązujących sprawozdań statystycznych w zakresie zatrudnienia.
4. Doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi przepisami zasad korzystania z mieszkania służbowego przez byłego Generalnego Inspektora Celnego.

Łączna kwota nieprawidłowych wydatków wyniosła 5.927 zł, tj. 0,03% łącznych wydatków GIC.

CZĘŚĆ 26 - URZĄD SŁUŻBY CYWILNEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 76,4 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 63,6 tys. zł, tj. o 45%.
W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 34,6 tys. zł, tj. o 83%, a realnie wzrosły o 64%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. była sprzedaż Biuletynu Służby Cywilnej - 74 tys. zł.

Przyczyną realizacji dochodów w 55% był spadek zainteresowania czytelników Biuletynem, w związku z faktem wstrzymania postępowania kwalifikacyjnego do służby cywilnej, mimo podejmowania przez Urząd działań promocyjnych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 26 - Urząd Służby Cywilnej w wysokości 13.587 tys. zł. W ciągu 1998 r. planowane wydatki zostały zwiększone o 330,4 tys. zł, do łącznej wysokości 13.917,4 tys. zł.

Zwiększenia wydatków dotyczyły:

- § 11 - wynagrodzenia osobowe,
- § 16 - wynagrodzenie pracowników służby cywilnej,
- §§ 41 - 42 - pochodne od wynagrodzeń.

Zrealizowane wydatki wyniosły 13.610,2 tys. zł, tj. 98% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 3.536,2 tys. zł, tj. o 35%, a realnie wzrosły o 21%.

Wydatkiem dominującym było przekazanie na rachunek inwestycyjny Urzędu kwoty 5.167 tys. zł, stanowiącej 38% ogółu wydatków Urzędu. Przekazanie środków bieżących na rachunek inwestycyjny związane było z zawieszeniem przez Premiera działalności Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej i jej odwołaniem, a więc nie ponoszeniem kosztów jej działalności.

Z rachunku inwestycyjnego Urząd wydatkował w roku 1998 łącznie 1.381,5 tys. zł na zakupy inwestycyjne i roboty adaptacyjne siedziby Urzędu, a na koniec roku stan środków na tym rachunku wynosił 4.395,4 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 80 osób, całość w dziale 91. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 25 osób, tj. o 45%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 13 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.507 zł. Z uwagi na wzrost zatrudnienia o 45% przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r., w porównaniu do 1997 r., nominalnie zmalało o 5,4%, a realnie o 15,4%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. w Urzędzie wyniosły 270 tys. zł (niewymagalne). Na koniec grudnia 1997 r. zobowiązania te wynosiły 0,19 tys. zł.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 63 zł (w roku 1997 nie wystąpiły).

Urząd Służby Cywilnej nie prowadzi gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły nie ujęcia w ewidencji otrzymanej w trwały zarząd nieruchomości w Białobrzegach co spowodowało, że księgi rachunkowe nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego - były nierzetelne.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za rok 1998 r. w części 26 - Urząd Służby Cywilnej, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o ujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu otrzymanych w trwały zarząd nieruchomości.

CZĘŚĆ 27 - KOMITET INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 37,1 tys. zł. W ustawie budżetowej na 1998 r. dochodów w cz.27 budżetu nie ustalono.

W porównaniu do 1997 r. dochody były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 23,4 tys. zł, tj. o 170,8%, a realnie wzrosły o 140,9%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpływy z tytułu uzyskanych odszkodowań (polisa ubezpieczeniowa) 27,6 tys. zł, wpływy z usług 4,8 tys. zł oraz odsetki od środków otrzymanych z Komitetu Badań Naukowych 2,8 tys. zł.

Uchybienia stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły braku rzetelności w prowadzeniu windykacji należności. Dopuszczono bowiem do powstania należności budżetowych w kwocie 6.417 zł z tytułu nie zapłacenia przez 15 pracowników Urzędu Komitetu rachunków za ponadlimitowe rozmowy ze służbowych telefonów komórkowych. W oświadczeniach podpisywanych przez użytkowników telefonów nie zostało jednak zawarte upoważnienie do ściągnięcia nie zapłaconych w terminie kwot z wynagrodzenia za pracę. Stało się to podstawą do kwestionowania przez niektórych pracowników, prawa Urzędu do potrącania należności z wynagrodzenia bez wyroku sądowego. Po stronie dochodowej nie stwierdzono naruszeń dyscypliny budżetowej.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 27 - Komitet Integracji Europejskiej w wysokości 15.423 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 15.024,1 tys. zł, do łącznej wysokości 30.447,1 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły m.in. rozdz.9100 - Integracja Europejska § 46 - dotacje dla jednostek państwowych (na zarządzanie programami PHARE) 10.070,4 tys. zł, § 73 - inwestycje innych jednostek organizacyjnych 1.247,5 tys. zł oraz rozdz.9111 - Jednostki centralne § 11 - wynagrodzenia osobowe 1.530,2 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 29.515 tys. zł, tj. 96,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 20.499 tys. zł, tj. o 227,4%, a realnie wzrosły o 19.436 tys. zł, tj. o 192,8%.

Najwyższe wydatki poniesiono w rozdz.9100 - Integracja Europejska 16.283 tys. zł, tj. 307,1 tys. zł więcej niż ustalono w ustawie budżetowej i 99,4% budżetu po zmianach (16.382 tys. zł). W rozdziale tym największe kwoty

przeznaczono na dotacje dla jednostek niepaństwowych na realizację zadań państwowych (§ 46) 13.069,9 tys. zł, co stanowiło praktycznie 100% budżetu po zmianach. Przeznaczono ją na finansowanie ponoszonych przez stronę polską kosztów zarządzania programami finansowanymi ze środków pomocowych. Pozostałe zadania w tym rozdziale i paragrafie to wydatki na promocję wewnętrzną integracji 2.000 tys. zł oraz koszty operacyjne Programu Odbudowa 1.000 tys. zł.

Część wniosków o dotacje dla jednostek niepaństwowych (o łącznej wartości 12.317,4 tys. zł) rozpatrywana była w UKIE przez doraźnie powołany Zespół przy zastosowaniu kryteriów stosowanych przez Komisję Europejską. W ocenie NIK, ocena tych wniosków powinna być dokonywana przez stały zespół dokonujący analiz rzeczywistego poziomu kosztów niezbędnych do zarządzania programami PHARE.

Na wydatki inwestycyjne Urząd dysponował łączną kwotą 587,3 tys. zł, w tym pozostałość środków z 1997 r. 293,3 tys. zł i kwota 293 tys. zł z budżetu 1998 r. Ze środków tych sfinansowano zaległe zobowiązania za 1997 r. 96,6 tys. zł i wydatki inwestycyjne 1998 r. 171,2 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 1998 r. stan środków na rachunku inwestycyjnym wyniósł 342,4 tys. zł, w tym uzyskane w ciągu roku odsetki 22,9 tys. zł.

Ze środków inwestycyjnych sfinansowano m.in.: remont budynku przy ul. Kruczej w Warszawie - 32,4 tys. zł, wymianę kabla telefonicznego - 23,4 tys. zł, zakup sprzętu komputerowego oraz wykonanie sieci komputerowej - 45,8 tys. zł oraz zakup programów komputerowych (księgowy i prawniczy LEX) - 56.9 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 167 osób, wyłącznie w dziale 91. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 50 osób, tj. o 42,7%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 34 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.268,9 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 6,2%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 440,9 tys. zł, w tym wymagalne 7,7 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. odpowiednio o 13.678% i 140,6%. Zobowiązania wymagalne powstały w dniu 31 grudnia 1998 r. wskutek otrzymania faktury za dostawę mebli 7,7 tys. zł, a niewymagalne w kwocie 433,2 tys. zł stanowiły należności pracowników z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. W 1998 r. nie zapłacono odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.
W Urzędzie nie prowadzono gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- naruszenia postanowień ustawy o zamówieniach publicznych wskutek bezzasadnego zawarcia 2 umów w trybie art.71 ust.1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych (tj. w trybie z wolnej ręki). Umowy dotyczyły dostaw sprzętu komputerowego, w miejsce dotychczas używanego, który uznano za zużyty oraz aranżacji wnętrza jednego z pomieszczeń Urzędu. Wartość umów wyniosła odpowiednio 29,5 tys. zł oraz 40,7 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej (art.57 ust.1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe), co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 27 - Komitet Integracji Europejskiej, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zapewnienie niezbędnych warunków organizacyjnych dla rozpatrywania wniosków o dotacje na realizację zadań państwowych przez jednostki niepaństwowe w oparciu o dogłębną analizę kosztów niezbędnych do poniesienia przez te jednostki, dla prawidłowej realizacji powierzonych zadań.

2. Niedopuszczenie do ponowienia się przypadków niezgodnego z ustawą o zamówieniach publicznych udzielania zamówień.
3. Spowodowanie wyegzekwowania należności budżetowych Urzędu z tytułu opłat za korzystanie z telefonów komórkowych oraz uregulowanie zasad wnoszenia tych opłat w sposób umożliwiający bieżące regulowanie tych należności.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia budżetowe na kwotę 6,4 tys. zł oraz nieprawidłowe wydatki o wartości 70,3 tys. zł (łącznie 76,7 tys. zł).

CZĘŚĆ 28 - MINISTERSTWO OCHRONY ŚRODOWISKA, ZASOBÓW NATURALNYCH I LEŚNICTWA

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 14.843 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 1.521 tys. zł, tj. o 11,4%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 1.664 tys. zł, tj. o 10,1%, a realnie były niższe o 3.611 tys. zł, tj. o 19,6%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych - 5.223 tys. zł, wpływy z usług - 3.129 tys. zł, różne opłaty - 3.109 tys. zł.

Największe przekroczenie planu dochodów wystąpiło w dziale 66 - różne usługi materialne (o 1.214 tys. zł, tj. o 29,6%) z tytułu sprzedaży składników majątkowych zbędnych dla potrzeb okręgowych dyrekcji gospodarki wodnej, jak również sprzedaży towarów i usług.

Uchybienia stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły:

- umorzenia przez Dyrektora ODGW we Wrocławiu Zakładowi Wykonawstwa Sieci Elektrycznych NYSA SA w Nysie, znajdującemu się w toku postępowania

upadłościowego, należności na łączną kwotę 71 tys. zł. Umarzając wierzytelności, których wartość przekraczała 20-krotność kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia Dyrektor ODGW przekroczył uprawnienia określone w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności państwowych jednostek budżetowych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa oraz udzielanie innych ulg w spłacaniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych[264]. Było to działanie nielegalne i niegospodarne, a zarazem stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej określonej w art. 57 ust. 1 pkt. 1 ustawy - Prawo budżetowe, a obecnie art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w wysokości 604.177 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 273.151 tys. zł, tj. o 45,2% do kwoty 877.328 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły przede wszystkim § 36 - usługi materialne i § 72 - wydatki na finansowanie inwestycji. Zrealizowane wydatki wyniosły 876.979 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach.

W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 171.039 tys. zł, tj. 24,4%, a realnie wzrosły o 88.744 tys. zł, tj. o 11,3%. W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków największy udział miały wydatki działu 66 - różne usługi materialne, stanowiące 61,2% wydatków ogółem. W ustawie budżetowej na 1998 r. przyjęto wydatki w tym dziale w wysokości 320.169 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 216.851 tys. zł do kwoty 537.020 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 536.944 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach.

[264] Dz.U. Nr 115, poz. 747.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 8.519 osób, w tym w dziale 91 - 2.842 osoby. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. nie zmieniło się. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 1.518 osób, a w dziale 91 o 710 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.316 zł, w tym w dziale 91 - 1.499 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 1998 r. było wyższe o 268 zł, tj. o 25,6%, w dziale 91 było niższe o 244 zł, tj. o 14,0%, czego przyczyną było przeniesienie, począwszy od roku 1998 Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, z działu 66 rozdział 6811 do działu 91 rozdział 9116 - GIOŚ i rozdział 9131 - Jednostki terenowe podległe organom centralnym (WIOŚ).

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 23.227,7 tys. zł, w tym wymagalne 1.071 tys. zł. Oznacza to spadek zobowiązań wymagalnych w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 85,2%. Zobowiązania ogółem wzrosły zaś o 67,5%. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 2,1 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. o 97,9%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 105.651 tys. zł i były wyższe o 14,5% od kwoty planowanej. Udział dotacji budżetowej w dochodach uległ zmniejszeniu z 3,5% w 1997 r. do 3,1% w 1998 r.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 99.707 tys. zł i były o 9,3% wyższe od kwoty planowanej i o 15,8% wyższe od wykonanych w 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 593 tys. zł i były wyższe o 63,4% od zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

– zlecenia przez Ministerstwo (Biuro Administracyjno-Budżetowe) obsługi serwisowej kserokopiarki MITA w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wartość

zamówienia wynosiła 113,2 tys. zł (tj. 29.518 ECU), tj. przekroczyła równowartość 20.000 ECU. Zastosowany tryb nie został zatwierdzony przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, co było niezgodne z art. 71 ust. 1a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej określone w art.57 ust.1 pkt 14, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych,

- niegospodarnego wydatkowania kwoty 495 tys. zł, z czego 490 tys. zł zostało wydatkowane przez Okręgową Dyrekcję Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z naruszeniem zasad określonych w art.42 ust.1 pkt 3 prawa budżetowego. Kwoty te dotyczyły w szczególności braku aktualizacji wartości kosztorysowej, wykonywaniu robót przed zawarciem umowy, nie naliczania kar umownych,
- nieprawidłowości realizacji należności budżetowych w jednostkach nadzorowanych i podległych Ministerstwu OŚZNiL.

W gospodarstwie pomocniczym - Zakładzie Obsługi przy Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa stwierdzono, że:

- nieterminowo odprowadzano na dochody budżetowe część planowanego zysku co stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej w myśl art.57 ust.1 pkt 7 prawa budżetowego, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- przychody Zakładu Obsługi realizowane były nierzetelnie. Czynsze najemców lokali mieszkalnych nie były aktualizowane zgodnie z Uchwałą nr 769/LIX/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 5 stycznia 1998 r., zgodnie z art. 25 i 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, co skutkowało zaniżeniem przychodów w roku 1998 o 5,7 tys. zł. Czynsze dla lokali biurowych i użytkowych nie były podwyższane i pozostawały na poziomie cen z 1992 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 1998 r. w części 28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wniosła o:

1. Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem ustawy o zamówieniach publicznych.
2. Przeanalizowanie zobowiązań i należności budżetowych w podległych jednostkach oraz gospodarstwach pomocniczych i podjęcie działań dla ograniczenia ich wysokości.
3. Skuteczne kontrolowanie działalność parków narodowych i działających w parkach gospodarstw pomocniczych.

Stwierdzone uszczuplenia budżetu państwa wyniosły 679 tys. zł, z czego:

- niegospodarnie wydatkowano kwotę 608 tys. zł, w tym kwota 603 tys. zł wydatkowana była również nielegalnie,
- uszczuplenia dochodów w kwocie 71 tys. zł.

CZĘŚĆ 29 - URZĄD OCHRONY PAŃSTWA

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 925,7 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 175,7 tys. zł, tj. o 23,4%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 30,5 tys. zł, tj. o 3,4%, a realnie były niższe o 7,5%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpływy: z usług - 521,3 tys. zł, różnych dochodów jednostek - 297,3 tys. zł i odsetek - 91,6 tys. zł.

Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 29 - Urząd Ochrony Państwa w wysokości 271.360,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 13.195,8 tys. zł, tj. o 4,9% do łącznej wysokości 284.555,8 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły: § 15 - pozostałe należności funkcjonariuszy - o 6.680,0 tys. zł, § 36 - usługi materialne - o 3.500,0 tys. zł, § 70 - zakupy sprzętu i materiałów - o 1.500,0 tys. zł, § 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników cywilnych - o 398,5 tys. zł oraz §§ 41 i 42 - pochodne od wynagrodzeń - o 187,3 tys. zł. Dokonano też zmniejszenia wydatków o 70,0 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 284.279,9 tys. zł (99,9% budżetu po zmianach), z tego w dziale 93 - Bezpieczeństwo publiczne wydatkowano 283.683,3 tys. zł (99,9%). W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 50.417,3 tys. zł, tj. o 21,6%, a realnie wzrosły o 8,7%.

Struktura wydatków budżetowych przedstawiała się następująco:

Świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych (§ 21-25) ustalone w ustawie budżetowej na kwotę 21.000,0 tys. zł, a po zmianach na kwotę 21.013,3 tys. zł, zrealizowane zostały w wysokości 20.990,8 tys. zł. W porównaniu do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych były niższe o 9,2 tys. zł, a w porównaniu do 1997 r. były nominalnie wyższe o 2.727,2 tys. zł, tj. o 14,9%, a realnie wzrosły o 2,8%.

Wydatki bieżące ustalone w ustawie budżetowej na kwotę 246.401,0 tys. zł, a następnie zwiększone do kwoty 259.583,5 tys. zł, zrealizowane zostały w wysokości 259.552,5 tys. zł. W porównaniu do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej wydatki bieżące były wyższe o 13.151,5 tys. zł, tj. o 5,3%, natomiast w porównaniu do 1997 r. były nominalnie wyższe o 48.506,3 tys. zł, tj. o 22,9%, a realnie wzrosły o 10,0%.

W wydatkach bieżących największy udział miały wydatki w jednostkach budżetowych na uposażenia i wynagrodzenia (§§ 11-15 i 17) - 167.123,3 tys. zł (58,8% ogółu wydatków), w tym wydatki na uposażenia funkcjonariuszy (§ 12, 15 i 17)) - 161.297,2 tys. zł (47,0%). W porównaniu do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej wydatki na uposażenia i wynagrodzenia były wyższe o 7.276,4 tys. zł, tj. o 4,5%, a w porównaniu do 1997 r. wydatki były nominalnie wyższe o 31.776,1 tys. zł, tj. o 23,5%, a realnie wzrosły o 10,4%.

Wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych (§ 72) ustalone w ustawie budżetowej na 3.140,0 tys. zł, nie były zmieniane i zrealizowane zostały w 100%. W porównaniu do 1997 r. wydatki te nominalnie były niższe o 860,0 tys. zł, tj. o 21,5%, a realnie niższe o 29,8%. Efektem wydatków na finansowanie inwestycji było m.in. zakończenie budowy siedzib wydziałów zamiejscowych UOP w Kaliszu i Gorzowie Wielkopolskim oraz zaplecza technicznego transportu w delegaturze UOP w Opolu.

Przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w 1998 r. wyniosło 5.715 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w 1998 r. było niższe o 258 osób. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy było niższe o 290 osób. Przeciętne zatrudnienie pracowników cywilnych wyniosło 600 osób i w porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych było niższe o 55 osób.

Przeciętne miesięczne uposażenie brutto funkcjonariuszy (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.947,77 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło nominalnie o 16,1%, a realnie o 3,8%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników cywilnych (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 809,18 zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosło nominalnie o 14,9%, a realnie o 2,3%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 1.116,9 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 293,5%. Zobowiązania wymagalne, tak jak w 1997 r., nie wystąpiły. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 318 zł, co oznacza wzrost w porównaniu do 1997 r. o 1.272,0%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. prowadzonej w formie środków specjalnych wyniosły 4.436,2 tys. zł i były wyższe o 31,3% od kwoty planowanej (po zmianach).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 3.606,6 tys. zł i były o 5,7% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 29,7% wyższe niż wykonanie w 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 12,7 tys. zł i były niższe o 24,4% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

W toku kontroli budżetowej nieprawidłowości nie stwierdzono.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 29 - Urząd Ochrony Państwa, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponownie uwagę na potrzebę objęcia kontrolą przez Inspektorat Nadzoru, Kontroli i Bezpieczeństwa Wewnętrznego UOP całości gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Urzędu Ochrony Państwa oraz wnosi o kontynuowanie działań mających na celu minimalizację szkód w sprzęcie transportowym, a także przyspieszenie czynności windykacyjnych zapewniających terminowy zwrot środków za szkody powstałe w mieniu Urzędu Ochrony Państwa.

CZĘŚĆ 30 - MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 64.344,3 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 29.500,3 tys. zł, tj. o 84,7%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 7.273,7 tys. zł, tj. o 12,8%, a realnie wzrosły o 0,9%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: różne dochody - 23.853,5 tys. zł (37,1%); odsetki - 22.154,4 tys. zł (34,4%); nadwyżki gospodarki pozabudżetowej - 11.280,0 tys. zł (17,5%); grzywny i kary - 2.467,8 tys. zł (3,8%) oraz wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych - 2.254,7 tys. zł (3,5%).

Większość dochodów zrealizowano w dziale 98 - Obrona narodowa - 83,8%. Pozostałe dochody uzyskano w działach: 95 - Ubezpieczenia społeczne - 13,1%, 85 - Ochrona zdrowia - 1,8%, 92 - Wymiar sprawiedliwości i prokuratura - 1,1%, 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 0,2%.

Znaczne przekroczenie planowanych dochodów spowodowane było ich niedoszacowaniem na etapie planowania, co dotyczyło w szczególności dochodów w paragrafach:

- § 81 - odsetki - przekroczenie o 15.338,4 tys. zł, tj. o 225,0%, wskutek odprowadzenia w 1998 r. należności budżetowych za 1997 r. oraz przekazania na dochody budżetowe odsetek od środków zgromadzonych na rachunku sum depozytowych w 1998 r.;
- § 72 - nadwyżki zakładów budżetowych, środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych - przekroczenie o 9.062,0 tys. zł, tj. o 408,6%, co wynikało m.in. ze znacznego wzrostu w 1998 r. liczby środków specjalnych (z 1.300 do 1.572);

- § 77 - różne dochody - przekroczenie o 9.341,5 tys. zł, tj. o 64,4%, głównie wskutek ponadplanowanych wpływów z tytułu zwrotu świadczeń emerytalno-rentowych w związku z podejmowaniem zatrudnienia przez emerytów i rencistów wojskowych;
- § 76 - grzywny i kary - przekroczenie o 2.229,8 tys. zł, tj. o 936,9%.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 30 - Ministerstwo Obrony Narodowej w wysokości 11.550.308,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 141.894,9 tys. zł i zmniejszone o 3.138,9 tys. zł, w efekcie czego ustalono je ostatecznie na kwotę 11.689.064,0 tys. zł. Zwiększeń i zmniejszeń dokonano na podstawie decyzji Ministra Finansów, przy czym zwiększenia sfinansowane zostały z rezerw budżetowych, tj. z rezerwy ogólnej o 12.660,0 tys. zł, a z rezerw celowych o 129.234,9 tys. zł.

Wskutek zmian wprowadzonych przez Ministra Finansów zwiększone zostały m.in. wydatki: § 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników - 66.862,5 tys. zł, §§ 41-42 - pochodne od wynagrodzeń - 30.766,6 tys. zł, § 45 - różne wydatki - 10.534,0 tys. zł, § 25 - różne wydatki na rzecz osób fizycznych - 14.100,0 tys. zł, § 72 - wydatki na finansowanie inwestycji jednostek i zakładów budżetowych - 500,0 tys. zł. Zmniejszone natomiast zostały wydatki głównie w §§ 31-36 łącznie o kwotę 2.984,0 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej dokonał zmian w poszczególnych paragrafach wydatków na łączną kwotę 117.771,4 tys. zł. Zmniejszenia wydatków dotyczyły głównie: § 12 - uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz wynagrodzenia sędziów i prokuratorów - 53.635,6 tys. zł, § 17 - nagrody z zakładowego funduszu nagród - 27.571,3 tys. zł, § 45 - różne wydatki - 8.802,4 tys. zł. Natomiast zwiększenia wydatków dotyczyły m.in. § 72 -

55.962,4 tys. zł, § 48 - pozostałe dotacje - 20.265,4 tys. zł, § 15 - pozostałe należności żołnierzy i funkcjonariuszy - 12.570,2 tys. zł, § 67 - podatki i opłaty na rzecz budżetów gmin - 6.389,1 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 11.686.945,0 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 1.611.875,2 tys. zł, tj. o 16,0%, a realnie wzrosły o 3,8%.

Z ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków na wydatki bieżące przeznaczono 6.609.205,7 tys. zł, tj. 56,5%, na świadczenia dla osób fizycznych - 2.967.781,3 tys. zł (25,4%), na wydatki majątkowe - 1.589.742,1 tys. zł (13,6%), a na dotacje i subwencje - 520.215,9 tys. zł (4,5%).

W porównaniu do ustawy budżetowej na 1998 r. wydatki bieżące były wyższe o 23.301,7 tys. zł, tj. o 0,4%, a świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych o 33.159,3 tys. zł (1,1%), dotacje i subwencje o 23.713,9 tys. zł (4,8%) oraz wydatki majątkowe o 56.462,1 tys. zł (3,7%).

Zrealizowane wydatki w poszczególnych grupach, w stosunku do kwot określonych w budżecie po zmianach, wynosiły od 99,9% do 100,0%. W porównaniu do wykonania w 1997 r.[265)] wydatki bieżące w 1998 r. były w ujęciu nominalnym wyższe o 800.245,5 tys. zł, tj. o 13,8%, a realnie wzrosły o 1,8%. Wyższe były także wydatki majątkowe o 355.640,5 tys. zł, tj. o 28,8%, a realnie o 15,2% oraz świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych - o 410.544,6 tys. zł, tj. o 16,1%, a realnie o 3,8%. Dotacje i subwencje były wyższe w ujęciu nominalnym o 45.441,4 tys. zł, tj. o 9,6%, jednak realnie zmniejszyły się o 2,0%.

---

[265] Wykazane w dokumentach NIK z kontroli wykonania budżetu MON w 1997 r. kwoty zostały skorygowane w zakresie wydatków bieżących i majątkowych. Nastąpiło to na skutek korekt tych wydatków dokonanych przez Departament Budżetowy MON w związku ze zmianą zasad kwalifikowania wydatków majątkowych MON, wprowadzoną od 1 stycznia 1998 r. w „Klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów MON" (klasyfikacja ta obowiązywała na podstawie art.70 ust.1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe).

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków budżetowych główne pozycje stanowiły: zakupy towarów i usług (§§ 28, 29, 31-38) - 2.527.781,5 tys. zł, tj. 21,6%, świadczenia społeczne (§ 22) - 2.319.003,0 tys. zł (19,8%), uposażenia żołnierzy zawodowych (§ 12) - 1.905.108,2 tys. zł (16,3%), wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 11) - 815.866,7 tys. zł (7,0%), wydatki majątkowe w zakresie realizacji programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (§ 72) - 1.404.052,0 tys. zł (12,0%).

Przeciętne zatrudnienie żołnierzy zawodowych, służby nadterminowej i funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w 1998 r. wyniosło 90.987 osób, w tym w dziale 91 - 1.388 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 2.545 osób, tj. o 2,7%, w tym w dziale 91 - wyższe o 45 osób, tj. o 3,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie żołnierzy było niższe o 6.649 osób, w tym w dziale 91 o 212 osób. Przeciętne miesięczne uposażenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.937,30 zł, w tym w dziale 91 - 3.361,60 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne uposażenie brutto w 1998 r. wzrosło o 18,4%, w tym w dziale 91- o 16,2%.

Przeciętne zatrudnienie pracowników cywilnych w 1998 r. wyniosło 80.182 osoby, w tym w dziale 91 - 636 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 702 osoby, tj. o 0,9%, w tym w dziale 91 - o 33 osoby, tj. o 5,5%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie pracowników cywilnych było niższe o 12.618 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.037,80 zł, w tym w dziale 91 - 1.811,30 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 11,9%, w tym w dziale 91 - o 11,0%.

W 1998 r. odbywało służbę 111.750 żołnierzy niezawodowych. Przeciętny stan osobowy w 1998 r. żołnierzy niezawodowych był wyższy od stanu w 1997 r. o 2.074 osoby, tj. o 1,9%, a od ilości etatów kalkulacyjnych niższy o 3.625 osób, tj. o 3,1%. Przeciętne miesięczne uposażenie żołnierzy niezawodowych w 1998 r. wyniosło 85,6 zł i było wyższe od uposażenia w 1997 r. o 18,2%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 22.011,4 tys. zł, w tym wymagalne 2.842,7 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. zobowiązania ogółem wzrosły o 722,0%. Zobowiązania wymagalne na koniec grudnia 1997 r. nie występowały. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 866,3 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. o 15,4%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 672.614,0 tys. zł i były wyższe o 14,2% od kwoty planowanej (po zmianach). Gospodarka pozabudżetowa w 1998 r. nie była dotowana.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 645.109,0 tys. zł i były o 13,6% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 8,8% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 11.280,0 tys. zł i były wyższe o 149,3% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

1) Braku pełnej realizacji wniosków NIK z kontroli wykonania budżetu MON w 1997 r. dotyczących:

   – prawidłowego ustalania wysokości dochodów budżetowych,

   – zracjonalizowania planowania tematyki prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz koordynowania przebiegu realizacji tych prac,

   – przekazywania przez podległe jednostki budżetowe obowiązkowych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy w dniu pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia,

- wyegzekwowania od Dowódcy WLOP takiego rozstrzygnięcia likwidacji szkody dotyczącej „utraty 11 silników lotniczych”, aby majątek wojska nie doznał uszczerbku, a w przypadku niemożności ich odzyskania, skierowanie w tej sprawie zawiadomienia do organów ścigania (odnośnie postępowań w sprawie dwóch silników, pomimo nieustalenia przyczyn i okoliczności ich utraty, szkodę zlikwidowano poprzez umorzenie tych postępowań na kwotę 1.224,8 tys. zł).

2) Niedoszacowania na etapie planowania dochodów budżetowych na kwotę 3.021,3 tys. zł, tj. 4,7% dochodów ogółem, które od 1997 r. stanowiły należność budżetu państwa.

3) Zaległości w rozliczeniu należności budżetowych powstałych w 1998 r. na kwotę 3.608,4 tys. zł, tj. 5,6% dochodów ogółem.

4) Niewykorzystania w 1998 r. środków przeznaczonych na realizację programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP i przekazania tych środków na rachunek sum depozytowych w kwocie 65.304,9 tys. zł, tj. 0,6% wydatków ogółem.

5) Wydatkowania przez Wojskową Agencję Mieszkaniową kwoty dotacji budżetowej 1.350,0 tys. zł, tj. 0,01% wydatków ogółem niezgodnie z przeznaczeniem (w wyniku działań NIK kwota ta została odzyskana dla budżetu państwa w dniu 21.04.1999 r.).

6) Dopuszczenia do powstania w 1998 r. w MON zobowiązań wymagalnych w kwocie 2.842,7 tys. zł, tj. 0,02% wydatków ogółem.

7) Dopuszczenia do nieterminowego regulowania zobowiązań, w wyniku czego w 1998 r. zapłacono kary umowne w kwocie 866,3 tys. zł, tj. 0,01% wydatków ogółem.

8) Umorzenia postępowania szkodowego w DWLOP w kwocie 1.224,8 tys. zł, tj. 0,01% wydatków ogółem, pomimo niewyjaśnienia przyczyn i okoliczności zaistnienia szkody w mieniu wojska. W sprawie zasadności umorzenia szkody dotyczącej 2 silników lotniczych, Najwyższa Izba Kontroli skieruje stosowne zawiadomienie do organów ścigania.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu w części 30 - Ministerstwo Obrony Narodowej, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Obrony Narodowej o:

1) Prawidłowe ustalanie dochodów budżetowych przez dysponentów środków budżetowych.
2) Terminowe wymierzanie i egzekwowanie należności (w tym także z tytułu kar umownych) w celu uniknięcia zaległości dochodów budżetowych.
3) Dokonanie urealnienia wielkości etatów kalkulacyjnych pracowników cywilnych oraz żołnierzy zawodowych i niezawodowych przy opracowywaniu propozycji do ustawy budżetowej.
4) Objęcie nadzorem realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących rozbudowy CSK WAM w Warszawie i 108 Szpitala Wojskowego w Ełku.
5) Podjęcie działań na rzecz takiego planowania zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, aby zakładane w programach technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP cele i zadania były w pełni realizowane.
6) Uporządkowanie spraw dotyczących planowania dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, a także sprawozdawczości w tym zakresie.
7) Spowodowanie rozliczenia zaliczek udzielonych przez Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON Przemysłowemu Centrum Optyki oraz PZL-Mielec.

8) Spowodowanie wyeliminowania nierzetelności w sprawozdaniach z realizacji prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych za 1998 r.

9) Niedopuszczanie do zawierania przez dysponenta środków budżetowych umów na realizację dostaw, robót i usług bez akceptacji głównego księgowego.

10) Terminowe rozliczanie zobowiązań oraz niedopuszczanie do powstawania zobowiązań wymagalnych.

11) Zdyscyplinowanie rozliczeń dotacji udzielanych przez MON jednostkom niepaństwowym na zadania państwowe oraz dotacji przeznaczanych dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na realizację zadań wynikających z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

12) Objęcie szczególnym nadzorem kwestii ujawniania szkód w mieniu wojska oraz procedur związanych z ich likwidacją.

W wyniku kontroli odzyskana została kwota 1.350,2 tys. zł, którą Wojskowa Agencja Mieszkaniowa przekazała w dniu 21 kwietnia 1999 r. na konto Departamentu Budżetowego MON.

CZĘŚĆ 31 - MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 21.261 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 10.649 tys. zł, tj. o 100,3%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 8.106 tys. zł, tj. o 61,6%, a realnie wzrosły o 44, 6%.

Wyższe niż planowane w ustawie budżetowej dochody osiągnięto m. in. w działach:

- dział 93 - Bezpieczeństwo Publiczne, zrealizowano dochody w wysokości 10.618 tys. zł (49,9% dochodów MSWiA ogółem), tj. o 5.457 tys. zł (o 105,7%) więcej niż planowano. Między innymi wpływ na przekroczenie planu dochodów miał fakt nie uwzględnienia przez dysponenta głównego propozycji planistycznych zgłaszanych przez niektóre jednostki. Na przykład, Straż Graniczna proponowała osiągnięcie dochodów w kwocie 3.119 tys. zł, natomiast dysponent główny ustalił plan dochodów w wysokości 2.652 tys. zł. Ponadto przekroczenia planu dochodów wystąpiły głównie w tych podziałkach klasyfikacji budżetowej, gdzie nie jest możliwe precyzyjne zaplanowanie dochodów z uwagi na ich uzależnienie od uwarunkowań zewnętrznych. I tak, w Straży Granicznej przekroczenie planu dochodów spowodował zwiększony wynajem środków transportu, egzekucja należności z lat ubiegłych oraz wprowadzenie w ciągu roku podwyżek opłat za najem lokali służbowych. W Państwowej Straży Pożarnej przekroczenie planu dochodów nastąpiło w związku z osiągnięciem wyższych niż planowano wpływów z tytułu wykonanych na zlecenie czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz ekspertyz, a także wpływów z tytułu nałożonych grzywien za naruszenie przepisów o ochronie przeciwpożarowej.
- dział 95 - Ubezpieczenia społeczne, Zakład Emerytalno-Rentowy zrealizował dochody w wysokości 8.441 tys. zł (39,7% dochodów MSWiA ogółem), tj. o 3.261 tys. zł (o 62,9%) więcej niż planowano. Osiągnięcie wyższych od planowanych dochodów spowodowane było nieuwzględnieniem na etapie planowania zwrotu części świadczeń emerytalno-rentowych w związku z wykonywaniem pracy przez świadczeniobiorców (emerytów i rencistów) w 1997 r.
- dział 86 - Opieka społeczna - zrealizowano dochody w wysokości 1.693 tys. zł, tj. o 1.688 tys. zł (o 33 760 %) więcej niż planowano. Dochody te zostały osiągnięte głównie (w 94,2 %) z tytułu opłat za wydanie kart stałego i czasowego pobytu oraz wizy naklejkowe. Powyższe dochody nie zostały zaplanowane,

ponieważ podstawa prawna ich uzyskania wynika z ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach[266], która weszła w życie z dniem 27 grudnia 1997 r., tj. po zakończonym procesie planistycznym.

Według stanu na koniec grudnia 1998 r. w Zakładzie Emerytalno - Rentowym MSWiA (dział 95 - Ubezpieczenia społeczne) wystąpiły zaległości w regulowaniu należności budżetowych w kwocie 103 tys. zł. Stanowiły one przypisane do zwrotu kwoty z tytułu nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych za lata poprzednie w wyniku rozliczeń świadczeniobiorców z osiągniętych dochodów z zarobkowania.

Wystąpiły 2 przypadki naruszenia dyscypliny budżetowej w związku z przeznaczeniem dochodów budżetowych na sfinansowanie wydatków, a mianowicie:

a) w Dowództwie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA kwotę 6.339,8 tys. zł stanowiącą część dochodu z tytułu zbycia majątku trwałego znajdującego się na działce przekazanej przez NJW MSWiA pod budowę Trasy Siekierkowskiej wydatkowano w 1998 r. na zadania remontowe i inwestycyjne w podległych jednostkach,

b) w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii kwotę 62,5 tys. zł uzyskaną z tytułu kar umownych od wykonawców prac geodezyjno-katrograficznych za nieterminowe ich wykonanie, przeznaczono na wydatki ponoszone przez GUGiK.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w wysokości 4.362.531 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone per saldo o 66.853 tys. zł, tj. do kwoty 4.429.384 tys. zł.

[266] Dz. U. Nr 114, poz. 739 ze zm.

W trakcie realizacji budżetu wydatki:

1) zwiększono o 67.261 tys. zł, z czego:

a) środki z rezerw celowych (cz. 83) - 55.746 tys. zł, w tym. m. in.: 26.366 tys. zł z poz. 4 rezerw celowych na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w państwowej sferze budżetowej i pochodne od wynagrodzeń; 12.500 tys. zł z poz. 34 rezerw celowych na dofinansowanie inwestycji centralnych i innych w służbie zdrowia (dział 85 - Ochrona zdrowia); 7.966 tys. zł z poz. 16 rezerw celowych na likwidację skutków powodzi (dział 85 - Ochrona zdrowia, dział 93 - Bezpieczeństwo Publiczne),

b) środki z rezerwy ogólnej (cz. 81) w kwocie 7.867 tys. zł, w tym m. in.: 1.000 tys. zł na uruchomienie pomocy humanitarnej dla Ukrainy; 1.000 tys. zł na pokrycie kosztów wdrażania reformy administracji publicznej oraz działalności Międzyresortowego Zespołu do Spraw Wdrażania Reformy Administracji Publicznej; 5.700 tys. zł na realizację zadań związanych z dostosowaniem systemów łączności w Państwowej Straży Pożarnej do nowego podziału administracyjnego kraju,

2) zmniejszono o kwotę 408 tys. zł, z czego:

c) 200 tys. zł z przeznaczeniem dla Komendy Głównej Policji na pokrycie kosztów udziału 2 policjantów w operacji Unii Zachodnioeuropejskiej MAPE w Albanii,

d) 208 tys. zł z przeznaczeniem dla służb Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej na rzecz cudzoziemców posiadających status uchodźcy, którzy wymagają wsparcia w związku z ich integracją na terenie Polski.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.426.090 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach.

Dominującymi pozycjami wydatków były:

1) Wydatki poniesione przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA (dział 95 - Ubezpieczenia społeczne) w kwocie 2.248.397 tys. zł, tj. w wysokości planu po zmianach, 100,01% planu wg ustawy budżetowej. Wydatki te stanowiły 50,8% ogółu wydatków poniesionych przez MSWiA w 1998 r. W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 17,8%, a realnie wzrosły o 5,3%. Główną pozycję wydatków Zakładu Emerytalno-Rentowego stanowiły wypłacone świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalno-rentowego w kwocie 2.216.397 tys. zł (98,6% wydatków ZER).

2) Wydatki poniesione w ramach działu 93 - Bezpieczeństwo publiczne w kwocie 1.594.339 tys. zł, tj. o 152 tys. zł mniej niż wynosił plan po zmianach i o 17.715 tys. zł więcej niż planowano w ustawie budżetowej (o 1,1%). Wydatki te stanowiły 36% ogółu wydatków poniesionych przez MSWiA w 1998 r. W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 10,4%, a realnie zmalały o 1,22%. W strukturze wydatków główne pozycje stanowiły:

   a) wydatki Państwowej Straży Pożarnej (rozdział 9316) - w wysokości 852.654 tys. zł (53,5% wydatków działu 93), tj. o 148 tys. zł (o 0,02%) mniej niż plan po zmianach, o 27.426 tys. zł (o 3,3%) więcej niż planowano w ustawie budżetowej i o 128.181 tys. zł (o 17,7% - wzrost nominalny) więcej niż wykonanie w 1997 r. Realnie wydatki w 1998 r. w stosunku do wydatków 1997 r. wzrosły o 5,3%,

   b) wydatki Straży Granicznej (rozdział 9314) w wysokości 439.489 tys. zł (27,6% wydatków działu 93), tj. w wysokości planu po zmianach, o 9.223 tys. zł (o 2,1%) więcej niż plan wg ustawy budżetowej i o 51.440 tys. zł (o 13,3% - nominalny wzrost) więcej niż wykonanie w 1997 r. Realnie wydatki Straży Granicznej w 1998 r. w stosunku do wykonania 1997 r. wzrosły o 1,3%,

c) wydatki Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA (rozdział 9315) w wysokości 207.378 tys. zł (13% wydatków działu 93), tj. o 4 tys. zł mniej niż wynosił plan po zmianach, o 5.897 tys. zł mniej (o 2,8%) niż plan wg ustawy budżetowej i o 15.582 tys. zł więcej (o 8,1% - nominalny wzrost) od wykonania w 1997 r. Realnie wydatki zrealizowane w 1998 roku w porównaniu z wydatkami w 1997 roku zmniejszyły się o 3,3%,

d) wydatki na pozostałą działalność (rozdział 9395). Wydatkowano kwotę 85.768 tys. zł, tj. o 1 tys. zł mniej niż wynosił plan po zmianach i o 22.087 tys. zł (o 20,5%) mniej niż wynosił plan wg ustawy budżetowej, w tym m.in.: Biuro Ochrony Rządu wydatkowało 37.041 tys. zł, Jednostka Wojskowa 2305 - 31.808,5 tys. zł.

3) Wydatki poniesione przez służbę zdrowia MSWiA (Centralny Zarząd Służby Zdrowia MSWiA - dział 85 - Ochrona zdrowia) w kwocie 397.418 tys. zł, tj. o 2 tys. zł mniej niż wynosił plan po zmianach i o 42.469 tys. zł, (o 12%) więcej niż planowano w ustawie budżetowej. Wydatki w tym dziale stanowiły 9% ogółu wydatków poniesionych przez MSWiA w 1998 r. Nominalnie w stosunku do wykonania 1997 r. wydatki wzrosły o 13,9%, a realnie wzrosły o 1,9%.

4) Wydatki poniesione w ramach działu 91 - Administracja państwowa i samorządowa w kwocie 78.623 tys. zł, tj. o 252 tys. zł (o 0,3%) mniej niż wynosił plan po zmianach i o 4.674 tys. zł (o 6,3%) więcej niż plan wg ustawy budżetowej. Wydatki te stanowiły 1,8% ogółu wydatków poniesionych przez MSWiA w 1998 r. Nominalnie wydatki w 1998 r. w stosunku do 1997 r. wzrosły o 4,2%, a realnie zmalały o 6,8%. W strukturze wydatków główne pozycje stanowiły:

a) wydatki Jednostki centralnej (rozdział 9111) w kwocie 72.770 tys. zł (92,6% wydatków w dziale 91), tj. o 185 tys. zł (o 0,2%) mniej niż wynosił plan po zmianach i o 3.319 tys. zł (o 4,7%) więcej niż plan wg ustawy budżetowej,

b) wydatki poniesione przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (rozdział 9117) w kwocie 4.403 tys. zł (5,6% wydatków w dziale 91), tj. o 68 tys. zł mniej niż wynosił plan po zmianach i o 571 tys. zł (o 14,9%) więcej niż plan wg ustawy budżetowej,

5) Wydatki poniesione przez Centralny Ośrodek Recepcyjny dla Uchodźców w Podkowie Leśnej - Dębaku (rozdział 8695) w kwocie 8.525 tys. zł.

6) Wydatki poniesione przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (dział 83 - Kultura i sztuka) w kwocie 7.356 tys. zł, tj. o 3 tys. zł mniej niż plan wg ustawy budżetowej.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 59.819 osób, w tym w dziale 91 - 1.210 osób. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 5.295 osób, a w dziale 91 o 189 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 roku wyniosło 1.503 zł, w tym w dziale 91 - 2.065 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 17,8%, w tym w dziale 91 - o 9,5%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 105.203 tys. zł, w tym wymagalne 44.440 tys. zł, co oznacza wzrost zobowiązań ogółem w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 79,8% i wzrost zobowiązań wymagalnych o 227,2%.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 207,2 tys. zł.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 98.131 tys. zł i były niższe o 2,1 % od kwoty planowanej (po zmianach).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 105.874 tys. zł i były o 1,3% niższe od kwoty planowanej (po zmianach). Wpłaty do budżetu wyniosły 60 tys. zł i były niższe o 65,9% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

– wyboru niewłaściwego trybu, a także niezachowania przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych procedur (m.in. art. 20 pkt 2 i art. 27b ust. 1 pkt 1) przy udzieleniu 3 zamówień publicznych o łącznej wartości 4.290 tys. zł, co w myśl art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych,

- planowania wydatków budżetowych na realizację inwestycji budowlanych w Biurze Administracyjno-Gospodarczym MSWiA (Centrala Ministerstwa) oraz ewidencjonowanie stanu zaangażowania budżetu w finansowanie inwestycji rozpoczętych niezgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa[267],
- dokonywania wypłat wynagrodzenia dla członków Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, w łącznej kwocie 358,2 tys. zł, na podstawie przepisów, które utraciły moc obowiązującą (w Centrali Ministerstwa),
- zatrudniania kierowców w godzinach nadliczbowych z naruszeniem art. 133 § 2 Kodeksu pracy (w Zakładzie Obsługi MSWiA - gospodarstwo pomocnicze),
- przeznaczenia dochodów budżetowych w łącznej kwocie 6.402,3 tys. zł na wydatki (w Dowództwie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA - 6.339,8 tys. zł i w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii - 62,5 tys. zł), co w świetle art. 57 ust. 1 pkt 11 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych,
- niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania części środków budżetowych pochodzących z rezerwy celowej, w kwocie 14 tys. zł (w Biurze Ochrony Rządu), co w myśl art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych,
- zaciągnięcia w roku budżetowym zobowiązań w kwocie 44.440 tys. zł, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekroczyły plan finansowy (w Państwowej Straży Pożarnej), co w myśl art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

---

[267] Dz. U. Nr 109, poz. 702.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 31 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Tak formułowaną ocenę uzasadniają wyniki kontroli przeprowadzonej w Dowództwie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA, gdzie miał miejsce fakt przeznaczenia znacznej kwoty uzyskanych dochodów na wydatki poniesione przez tę jednostkę.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sformułowała m. in. wnioski, które dotyczyły:

1. Nie dopuszczania do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.
2. Planowania i realizacji wydatków budżetowych na inwestycje budowlane zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
3. Określenia wynagrodzenia członków Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej.
4. Dostosowania liczby godzin nadliczbowych wypracowywanych przez kierowców do przepisów Kodeksu Pracy.

Wnioski pokontrolne skierowane do kierowników pozostałych jednostek objętych kontrolą dotyczyły m. in.:

1. Przekazania do budżetu państwa nie wydatkowanej do końca 1998 r. kwoty dochodów budżetowych uzyskanych z Gminy Warszawa Centrum (do Dowódcy Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA).

2. Podjęcia niezbędnych działań w celu realizacji zobowiązań ustawowych wobec funkcjonariuszy PSP, a tym samym wyeliminowania zobowiązań wymagalnych (do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej).

CZĘŚĆ 32 - MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 92.865 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 7.260 tys. zł, tj. o 8,5%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 624 tys. zł, tj. o 0,7%, a realnie zmalały o 9,9%. Podstawowe źródło dochodów w 1998 r. stanowiły wpływy realizowane przez placówki zagraniczne - 92.717 tys. zł (99,8%), głównie z opłat konsularnych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów przez placówki zagraniczne. W Ministerstwie natomiast stwierdzono zwłokę w przekazywaniu do budżetu dochodów pochodzących ze sprzedaży samochodów wycofanych z eksploatacji. Opóźnienia nie powstały z przyczyn leżących po stronie jednostek MSZ wykonujących budżet lecz zostały spowodowane zwłoką w przekazywaniu środków finansowych przez spółkę sprzedającą używane samochody MSZ.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 32 - Ministerstwo Spraw Zagranicznych w wysokości 522.113 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 31.242 tys. zł, do łącznej wysokości 553.355 tys. zł.

Zwiększenia budżetu dotyczyły głównie wydatków na sfinansowanie zadań związanych z integracją z NATO 8.000 tys. zł, podwyżki wynagrodzeń w placówkach zagranicznych 7.237,4 tys. zł, kosztów integracji z Unią Europejską 3.965 tys. zł oraz sfinansowania kosztów związanych z objęciem przez Polskę przewodnictwa w OBWE 2.830 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 550.952 tys. zł, tj. 99,6% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 140.832 tys. zł, tj. o 34,3%, a realnie wzrosły o 20,1%. Dominującą pozycję stanowiły wydatki związane z utrzymaniem placówek zagranicznych (74,3% wydatków ogółem). Wydatki te wyniosły w 1998 r. - 409.652 tys. zł, tj. 102,5% kwoty określonej w ustawie i 99,8% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki na utrzymanie placówek były w ujęciu nominalnym wyższe o 104,6 tys. zł, tj. o 34,3%, a realnie wzrosły o 20,1%.

Drugą co do wielkości pozycję w budżecie Ministerstwa Spraw Zagranicznych (11,9% wydatków ogółem) stanowiły wydatki zaliczane do rozdziału „współpraca naukowo-techniczna z zagranicą", na które składały się głównie opłaty i składki do organizacji międzynarodowych. Wydatki w tym rozdziale wyniosły 65.786 tys. zł, tj. 109,6% kwoty określonej w ustawie i 99,1% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 15.980 tys. zł, tj. o 32,1%, a realnie wzrosły o 18,1%.

Kolejną znaczącą pozycję (11,1% wydatków ogółem) stanowiły wydatki Centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wydatki te w 1998 r. wyniosły 54.429 tys. zł, tj. 104,4% kwoty określonej w ustawie i 99,1% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 8.781 tys. zł, tj. o 19,2%, a realnie wzrosły o 6,6%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 906 osób, w tym w dziale 91 - 670 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 19 osób, tj. o 2,0%, w tym w dziale 91 o 11 osób, tj. o 1,6%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie ogółem było niższe o 76 osób, a w dziale 91 o 62 osoby.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z Zakładowego Funduszu Nagród) w 1998 r. wyniosło 1.841 zł, w tym w dziale 91 - 2.069 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 19,6%, w tym w dziale 91 o 20%.

Dane w dziale 91 nie obejmują placówek zagranicznych (rozdział 9121), ponieważ wydatki na wynagrodzenia w tym rozdziale nie są objęte limitami ustawowymi lecz stanowią składową wielkość ogólnej kwoty wydatków ponoszonych na utrzymanie placówek.

Zobowiązania Ministerstwa Spraw Zagranicznych wg stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. wynosiły 2.664 tys. zł, co oznacza zwiększenie w porównaniu do stanu na koniec 1997 roku o 292%. Podstawową wielkość zobowiązań - 1.800 tys. zł stanowiły naliczone dodatkowe wynagrodzenia roczne, które zgodnie z dyspozycjami Ministerstwa Finansów zwiększyły zobowiązania niewymagalne w 1998 r. Była to pozycja, która nie występowała w zobowiązaniach w roku 1997.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 5.244 tys. zł i były równe kwocie planowanej w ustawie. W 1998 r. gospodarka pozabudżetowa, podobnie jak w 1997 r. nie korzystała z dotacji budżetowych.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 5.194 tys. zł i stanowiły 100% wielkości planowanej oraz 113,5% wykonania roku 1997. Wpłaty z zysku do budżetu wyniosły 12 tys. zł i były o 60% niższe od kwoty planowanej i niższe o 43% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia polegały m.in. na:

- nieopracowaniu, w terminie określonym przepisami, planów finansowych placówek zagranicznych w części dotyczącej wydatków na finansowanie inwestycji, w łącznej kwocie 64.149 tys. zł,
- niezgodnym z przepisami rozliczeniu niewykorzystanych środków budżetowych z 1997 r., pozostających na kontach placówek - 843,8 tys. zł,
- klasyfikowaniu wydatków poniesionych na wynagrodzenia niektórych pracowników Centrali Ministerstwa do grupy wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych poza granicami kraju - 264,9 tys. zł,

- ponoszeniu wydatków na świadczenia przysługujące pracownikom placówek zagranicznych, takie m.in. jak zwrot kosztów leczenia i leków (5.855,5 tys. zł), najem, remonty i wyposażenie mieszkań (wydatki nie objęte odrębną ewidencją), według zasad i norm opracowanych w latach 1985 - 1986 na podstawie przepisów, które utraciły moc w 1991 roku,
- niecelowym przekazaniu na konta placówek zagranicznych środków budżetowych, w łącznej kwocie 184,7 tys. zł, przeznaczonych na zakupy samochodów. Nieprawidłowość była skutkiem błędu w dyspozycjach, co spowodowało dwukrotne przekazanie środków na ten sam cel,
- niecelowym zdeponowaniu na kontach 3 placówek zagranicznych 4.147,9 tys. zł, jako stałe zaliczki, mimo że stan środków na rachunkach bankowych placówek nie uzasadniał tego rodzaju decyzji,
- nie wystąpieniu do Ministerstwa Gospodarki o zwrot wydatków w kwocie 100 tys. USD, poniesionych z budżetu MSZ na remont pomieszczeń ambasad, w których znajdowały się biura radcy handlowego.
- niezgodnym z obowiązującym prawem powoływaniu członków Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 32 - Ministerstwo Spraw Zagranicznych, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się z wnioskami o:

1. Odprowadzenie na rachunek dochodów budżetowych:
   - 843,8 tys. zł, stanowiących równowartość środków dewizowych w placówkach zagranicznych, pozostałych z budżetu 1997 r. i nie odprowadzonych na dochody lecz zdeponowanych na kontach placówek, jako stałe zaliczki,
   - 184,7 tys. zł, stanowiących zwrot wydatków z roku 1998, powstałych w wyniku dwukrotnego przekazania środków na ten sam cel (zakup samochodów w placówkach).
2. Wyegzekwowanie od Ministerstwa Gospodarki 100 tys. USD, stanowiących zwrot wydatków za przeprowadzone remonty pomieszczeń ambasad użytkowanych przez biura radcy handlowego.
3. Określenie kwoty stałych zaliczek zgodnie z potrzebami placówek i odprowadzenie na konto dochodów budżetowych kwoty przewyższającej tę wielkość, jako zwrot wydatków z roku 1998.
4. Zapewnienie terminowych wpłat na rachunek dochodów Ministerstwa należności za sprzedane samochody wycofane z eksploatacji.
5. Odstąpienie od niezgodnego z prawem kwalifikowania osób zatrudnionych w Centrali Ministerstwa do pracowników zatrudnionych poza granicami kraju i obciążania wydatków placówek zagranicznych wydatkami na wynagrodzenia tych pracowników.
6. Określenie trybu opracowywania i akceptacji planów finansowych placówek zagranicznych w terminie 30 dni po ogłoszeniu ustawy budżetowej.
7. Powołanie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w trybie określonym w art.162 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

Skutkiem stwierdzonych przez kontrolę nieprawidłowości było uszczuplenie budżetu o kwotę 5.176 tys. zł, spowodowane zarówno niecelowymi wydatkami w 1998 r., jak i nieodprowadzeniem do budżetu środków pozostałych z realizacji wydatków w 1997 r.

CZĘŚĆ 33 - MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 240,9 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 180,9 tys. zł, tj. o 301,5%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 19,6 tys. zł, tj. o 7,5%, a realnie zmalały o 17,3%.

Głównym źródłem dochodów (99,6 tys. zł) były nie objęte planem - odsetki bankowe (od środków w kwocie 8.055,1 tys. zł przekazanych z cz. 48 - Komitet Badań Naukowych na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania naukowe). Odsetki te w myśl art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo budżetowe, a od 1 stycznia 1999 r. w myśl art. 62 ust. 10 ustawy o finansach publicznych, stanowiły dochody budżetu państwa. Pozostałe dochody uzyskane w tej części budżetu związane były z planowanymi dochodami archiwów państwowych (84 tys. zł), a ponadto wpłatami o charakterze jednorazowym (łącznie 57,3 tys. zł).

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej w wysokości 3.387.233 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 282.759 tys. zł, do wysokości 3.669.992 tys. zł. Śródroczne zwiększenia planu wydatków (łącznie o 376.810,9 tys. zł) dokonane zostały przede wszystkim (w 98,8% ich ogółu) z rezerw celowych i umożliwiły sfinansowanie m.in.: podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi (od 1 kwietnia 1998 r.) dla pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej oraz odpisów na ZFŚS dla nauczycieli w oświacie i pracowników szkół wyższych (w kwocie 192.240,7 tys. zł), centralnego zakupu pomocy dydaktycznych dla szkół podstawowych (pracowni komputerowych) w ramach projektu „Pracownia internetowa w każdej gminie” w kwocie 93.091,6 tys. zł, zasilenia budżetowego Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich

ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 31.540 tys. zł, jak również podjęcia finansowania utworzonych w 1998 r. 9 państwowych wyższych szkół zawodowych w kwocie 13.557 tys. zł. Zmniejszenia planu wydatków (łącznie o 94.051,9 tys. zł) dokonane zostały na rzecz budżetu wojewodów (cz. 85). Podstawowe zmniejszenia planu wydatków - obok decyzji śródrocznych związanych z finansowaniem przez Ministerstwo, poprzez budżety wojewodów wybranych przedsięwzięć o zasięgu centralnym oraz ponadregionalnym - dokonane zostały głównie w IV kw. 1998 r., w tym w większości w grudniu i dotyczyły rozdysponowania do budżetu wojewodów kwot zaplanowanych w nadmiarze w tej części budżetu. Dokonany przez Ministra Edukacji Narodowej w 1998 r. podział wydatków dla jednostek finansowanych z części 33 nie wyczerpywał przy tym całości planowanych wydatków. Z podziału tego - z pominięciem wymogów określonych w art. 36 ust. 6 ustawy Prawo budżetowe, tj. bez zapewnienia zgodności planów wydatków jednostek realizujących budżet z układem wykonawczym cz. 33 - wyłączono 163,5 mln zł, tj. 4,8% ogółu wydatków (w 1997 r. - 244 mln zł, tj. 7,8% ich ogółu). W kwocie tej ok. 36 mln zł, tj. 22% stanowiły zmniejszenia planu wydatków cz. 33, które bez jednoznacznego wskazania przedsięwzięć finansowanych centralnie przez Ministerstwo przeznaczono na zmniejszenie deficytu w finansowaniu zadań realizowanych przez kuratorów oświaty (cz. 85). Minister Finansów dokonał również na mocy uregulowań Prawa budżetowego blokady zaplanowanych w nadmiarze i niewykorzystanych kwot w części 33 - 154 tys. zł, tj. ok. 63% planowanych wydatków w dz. 74 (Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne) oraz kwoty 1.643,3 tys. zł w dz. 79 (przewidzianej w ramach rezerw celowych na wydatki związane z uczestnictwem Polski w edukacyjnych programach wspólnotowych Unii Europejskiej).

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.668.178,3 tys. zł, tj. blisko 100% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 453.228,9 tys. zł, tj. o 14,1%, a realnie wzrosły o 2%. Planowane w 9 działach klasyfikacji budżetowej wydatki przeznaczone zostały w 91,3% ich ogółu, tj. w kwocie

3.347,2 mln zł (w 1997 r. odpowiednio w 91,4%) na finansowanie zadań działu 81 Szkolnictwo wyższe. Na finansowanie zadań dz. 79 Oświata i wychowanie przeznaczono w 1998 r. - 226,4 mln zł, tj. 6,2% wydatków (w 1997 r. - 6,1%). W pozostałych 7 działach klasyfikacji budżetowej, w których planowane były wydatki wykorzystano 94,5 mln zł, tj. 2,5% ich ogółu.

W 1998 r. na wydatki zrealizowane w dz. 81 (Szkolnictwo wyższe) przeznaczono 3.347,2 mln zł, tj. nominalnie 113,9%, a realnie 101,9% środków wykorzystanych na ten cel w roku 1997 (2.937,1 mln zł). Wydatkowane kwoty w 82,2% (2.749,8 mln zł) przeznaczono na dofinansowanie działalności dydaktycznej, a w ok. 15% (503,4 mln zł) na pomoc materialną dla studentów 64 uczelni państwowych z tego 55 uczelni akademickich i 9 wyższych szkół zawodowych, a ponadto Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie. W latach 1997 - 1998 liczba studentów w uczelniach MEN zwiększyła się o 86,5 tys. osób (z 792 tys. do 878,6 tys.), tj. o 10,9%, przy czym - podobnie jak w latach wcześniejszych - wzrost ten dotyczył w większym stopniu odpłatnych form kształcenia (na studiach zaocznych i wieczorowych). W 1998 r. liczba studentów studiów dziennych wzrosła o 8,2% (tj. o 35,9 tys. osób), zaś studiów zaocznych o 11,3%, tj. o 36,7 tys. osób, a studiów wieczorowych o 47,7%, tj. o 13,9 tys. osób. W konsekwencji odsetek studentów studiów dziennych w ogólnej liczbie studiujących zmniejszył się w 1998 r. z 54,7% do 53,8%, co było rezultatem przede wszystkim niedostatecznego wzrostu dotacji budżetowych do działalności szkół wyższych. Podkreślić przy tym należy, że przy 8,5% realnym wzroście tych dotacji w 1997 r. w stosunku do 1996 r. - dotacje te w 1998 r. wzrosły o niespełna 2%. Udział dotacji budżetowej w przychodach działalności dydaktycznej szkół wyższych zmalał w stosunku do 1997 r. z 74% do 71,5%, równocześnie udział w finansowaniu tych zadań opłatami za pobierane zajęcia wzrósł z 16,5% do 25,7%.

Na wydatki inwestycyjne szkół wyższych w 1998 r. przeznaczono 95.595,5 tys. zł, tj. nominalnie 83%, a realnie zaledwie 74,3% środków wydatkowanych na ten cel w 1997 r. (115.112 tys. zł). Zmniejszenie tych wydatków powodowało - obok ograniczenia dotacji do 55 inwestycji rozpoczętych w latach wcześniejszych - zaprzestanie finansowania 12 zadań inwestycyjnych oraz zaniechanie dotowania nowo rozpoczynanych inwestycji w szkołach wyższych.

Na finansowanie wydatków związanych z utrzymaniem urzędu Ministra (dz. 91 Administracja państwowa i samorządowa) przeznaczono w 1998 r. 17,2 mln zł, tj. nominalnie o 18% (o 2,6 mln zł), a realnie o 5,6% więcej niż w 1997 r. Podstawowe kwoty wydatków z tego działu (11,2 mln zł) przeznaczono na finansowanie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na 294 etatach przy 335 planowanych. Wskazać równocześnie należy, że mimo wprowadzonej w 1997 r. i latach wcześniejszych decentralizacji finansowania i zarządzania oświatą, średnioroczne zatrudnienie pracowników w MEN zwiększono w 1998 r. o 5 etatów. Należy przy tym zaznaczyć, że działalność centrali Ministerstwa wspierana była przez Gospodarstwo Pomocnicze MEN zatrudniające w 1998 r. 83 pracowników na 72,6 etatach, przy czym 7 pracowników tego Gospodarstwa (6,25 etatu) realizowało zadania przypisane do Biura Administracyjno - Gospodarczego, będącego jednostką organizacyjną Ministerstwa.

W 1998 r. na działalność 9 jednostek bezpośrednio finansowanych z cz. 33 budżetu przeznaczono 110,7 mln zł, w tym 2.869 tys. zł dla Centrum Obliczeniowego MEN. Kontrola wykonania dochodów i wydatków Centrum wykazała, iż działalność tej jednostki nie była w dostatecznym stopniu poddawana ocenie Ministra Edukacji Narodowej, który w myśl art.41 ust.2 ustawy - Prawo budżetowe, a od 1 stycznia 1999 r. - art.91 ust.3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zobowiązany był dokonywać takich ocen. Mimo obowiązku wynikającego z § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa dyrektor Centrum nie sporządził planu finansowego na 1998 r. Nie sporządzono również sprawozdania z uzyskanych dochodów (Rb-27) - mimo, iż

wymóg taki przewiduje przepis § 2 ust.1 pkt 1 lit.a rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej[268]. Na podstawie decyzji dyrektora Centrum zakupiono również za kwotę 205,7 tys. zł (ponad 53 tys. ECU) - w trybie z wolnej ręki - serwer komputerowy, stanowiący wyposażenie lokalnej sieci informatycznej MEN. Należy podkreślić, że zakup ten został dokonany z naruszeniem przepisu art.71 ust.1a ustawy o zamówieniach publicznych, przewidującego wymóg zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zastosowania trybu z wolnej ręki przy zamówieniu, którego wartość przekracza 20 tys. ECU. W myśl art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo budżetowe stanowiło to naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych

Działania podejmowane przez Ministra Edukacji Narodowej doprowadziły w 1998 r. do częściowego wyeliminowania nieprawidłowości wskazanych we wnioskach pokontrolnych NIK dotyczących wykonania części 33 budżetu państwa w roku 1997. Podobnie jak w roku 1997 - stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązujących zasad określonych dla zleceniobiorców i zleceniodawców zadań państwowych zlecanych jednostkom niepaństwowym, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań. Dotyczyło to zwłaszcza wykorzystywania całości otrzymanej dotacji przy niepełnej realizacji zleconych zadań, wykorzystywania dotacji niezgodnie z ich przeznaczeniem oraz nierzetelnego ich rozliczania. Było to w znaczącym stopniu skutkiem niewykonywania obowiązku nadzoru i kontroli oraz zaniechania okresowych ocen przebiegu wykonania zleceń (ocenami takimi objęto w 1998 r. co najwyżej ok. 5% udzielonych zleceń) jak również nieprawidłowości dotyczących trybu udzielania zleceń. Do końca lutego 1999 r. nie rozliczono 84 zleceniobiorców z realizacji 124 zadań, na które przeznaczono 1,1 mln zł.

[268] Dz.U. z 1998 r. Nr 164, poz. 1175.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 101.648 osoby, w tym w dziale 91 - 294 osoby. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 947 osób, tj. o 0,9%, w tym w dziale 91 o 5 osób, tj. o 1,7%. W szkołach wyższych zatrudnienie wzrosło o 934 osoby, tj. 0,9%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie w cz. 33 było niższe o 4.209 osób, a w dziale 91 o 41 osób. Niewykorzystane etaty w liczbie 3.965 w dotowanych szkołach wyższych umożliwiły uczelniom zbilansowanie potrzeb w zakresie wynagrodzeń pracowników i utrzymanie realnego wzrostu tych wydatków na poziomie 2,9% przy ich 15% wzroście nominalnym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.465,4 zł miesięcznie, w tym w dziale 91 - 2.219,9 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 13,9%, w tym w dziale 91 o 17,9%, a w szkołach wyższych o 14%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 3.823,1 tys. zł i nie obejmowały zobowiązań wymagalnych (w 1997 r. odpowiednio 482,9 tys. zł oraz 115,8 tys. zł). Wzrost zobowiązań ogółem w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. w ujęciu nominalnym o 791,7% (w wielkościach porównywalnych o 7,1%) wynikał z przyjętych przez Ministerstwo Finansów zasad ich ewidencjonowania (3.327 tys. zł, tj. 87% ogółu zobowiązań na koniec 1998 r. dotyczyło wypłat w 1999 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r.).

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 34,4 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. (464,3 tys. zł) o 1.349,7%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 27.236,5 tys. zł i były niższe o 7,4% od kwoty planowanej (po zmianach). Udział dotacji budżetowej w dochodach uległ obniżeniu z 0,9% w 1997 r. do 0,3% w 1998 r.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 26.725,7 tys. zł i były o 8,2% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 15,8% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 5,7 tys. zł i były wyższe o 712,5% od wpłat zrealizowanych w 1997 r. (0,8 tys. zł).

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- pomijania w planowanych dochodach uzyskiwanych corocznie dochodów budżetowych z tytułu odsetek,
- niedokonania podziału dla poszczególnych dysponentów ogólnych kwot wydatków cz. 33 budżetu planowanych w ustawie budżetowej i wyłączenia z tego podziału 163,5 mln zł, tj. 4,8% ich ogółu,
- planowania wydatków budżetowych cz. 33 w kwotach zawyżonych w stosunku do potrzeb i zakresu zadań realizowanych przez MEN i jednostki finansowane z tej części budżetu,
- braku należytego nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych; Centrum Obliczeniowego Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Gospodarstwa Pomocniczego Ministerstwa Edukacji Narodowej,
- niepełnej realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Edukacji Narodowej po kontroli wykonania cz. 33 budżetu państwa w 1997 r.

Ocena i wnioski

- **Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.**

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań zapewniających:

1. Planowanie wydatków w cz. 33 budżetu w powiązaniu z zakresem zadań rzeczowych przewidzianych do realizacji przez finansowane z tej części budżetu jednostki i Ministerstwo Edukacji Narodowej.
2. Przestrzeganie obowiązku określonego w art. 89 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych dotyczącej przekazywania jednostkom ostatecznych kwot wydatków określonych w układzie wykonawczym cz. 33 budżetu i zapewnienie przez to pełnej zgodności planów finansowych tych jednostek z ustawą budżetową.
3. Pełne rozliczenie finansowe i rzeczowe zleconych w 1998 r. zadań państwowych jednostkom niepaństwowym.

CZĘŚĆ 34 - MINISTERSTWO KULTURY I SZTUKI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.408 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 608 tys. zł, tj. o 76%. W porównaniu do 1997 r. dochody były niższe w ujęciu nominalnym o 304 tys. zł, tj. o 17,8%, a realnie były niższe o 26,5%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpływy z tytułu opłat za wydawanie przez Przewodniczącego Komitetu Kinematografii upoważnień do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie produkcji, dystrybucji, rozpowszechniania oraz sprzedaży filmów i kaset video oraz wykonywania zawodu kaskadera (737 tys. zł).

Zrealizowanie wyższych dochodów od określonych w ustawie budżetowej było spowodowane uzyskaniem nieplanowanych wpływów z tytułu sprzedaży składników majątkowych oraz zwrotu dotacji nie wykorzystanych w latach ubiegłych, w łącznej kwocie 527 tys. zł.

Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły nienależytej staranności i skuteczności w ustalaniu i pobieraniu należnych dochodów, w wyniku czego nie wyegzekwowano należności budżetowych na kwotę 1.134,8 tys. zł, co stanowiło 80,6 % zrealizowanych dochodów ogółem. Stwierdzono m.in. zaniżenie dochodów budżetowych z tytułu najmu pomieszczeń stanowiących własność Skarbu Państwa o kwotę co najmniej 85,2 tys. zł oraz umorzenie wierzytelności Skarbu Państwa w kwocie 202,5 tys. zł z naruszeniem obowiązujących zasad. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budżetowe, ustalenie należności budżetowej poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami ich umarzanie stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określonemu w art.138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki w wysokości 817.203 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 62.251,8 tys. zł i zmniejszone o 1.350,5 tys. zł, do łącznej wysokości 878.104,3 tys. zł. Zwiększenie wydatków o kwotę 59.471,5 tys. zł nastąpiło z rezerw celowych, w tym o 30.107,8 tys. zł na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń dla pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej i o 28.705 tys. zł na likwidację skutków powodzi. Zmniejszenie wydatków nastąpiło głównie w wyniku przeniesienia do rezerwy celowej budżetu państwa kwoty 1.250,5 tys. zł nie wykorzystanej na usuwanie skutków powodzi.

Zrealizowane wydatki wyniosły 877.767 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 94.783 tys. zł, tj. o 12,1%, a realnie wzrosły o 0,3%. Wydatki bieżące wyniosły 819.848 tys. zł, tj. 93,4% ogółu wydatków, a wydatki majątkowe 57.919 tys. zł, tj. 6,6%, w tym na inwestycje centralne 24.200 tys. zł.

W strukturze wydatków największy udział miały wydatki na kulturę i sztukę stanowiące 48% ogółu wydatków, na oświatę i wychowanie - 31% oraz na szkolnictwo wyższe - 16,3%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 21.183 osoby, w tym w dziale 91 - 263 osoby. W porównaniu do 1997 r. było niższe o 44 osoby, w tym w dziale 91 - o 12 osób. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 1.321 osób, a w dziale 91 - o 86 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) wyniosło 1.145 zł, w tym w dziale 91 - 2.268 zł. W porównaniu do 1997 r. wzrosło o 13,6%, w tym w dziale 91 - o 22%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 19.148 tys. zł, w tym wymagalne 2.384 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. odpowiednio o 806,2% i 87,6%. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań zapłacono odsetki w kwocie 433 tys. zł, tj. o 30,4% mniejszej niż w 1997 r. Zobowiązania wymagalne i zapłacone odsetki wystąpiły głównie w dziale 79 - oświata i wychowanie.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 21.227 tys. zł i były niższe o 1,7% od kwoty planowanej (po zmianach) i wyższe o 23,9% od wykonania w 1997 r. Największy udział w tych dochodach stanowiły dochody środków specjalnych, stanowiące 18.434 tys. zł, tj. 86,8%.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 20.316 tys. zł i były o 1,7% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 22,8% wyższe niż wykonanie w 1997 r.; 86% ogółu wydatków gospodarki pozabudżetowej stanowiły wydatki środków specjalnych w kwocie 17.487 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

- niezgodnego z zasadą określoną w art. 4 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe wydzielenia w planie wydatków budżetowych dysponentów niższego stopnia nie rozdysponowanej kwoty 15.964,9 tys. zł (1,8% wydatków ogółem), jako rezerwy budżetowej do indywidualnej dyspozycji Ministra Kultury i Sztuki;
- niezewidencjonowania należności i zobowiązań, majątku trwałego oraz przychodów i kosztów w łącznej kwocie 4.566,6 tys. zł; stwierdzono nieujęcie w ewidencji zobowiązań w kwocie 1.313,4 tys. zł oraz należności budżetowych w kwocie 657 tys. zł, nieujęcie w księgach inwentarzowych 8 listów Fryderyka Chopina zakupionych w 1998 r. za kwotę 788,9 tys. zł, niezaewidencjonowanie przychodów w łącznej kwocie 861,9 tys. zł otrzymanych na remonty i konserwację siedziby MKiS oraz kosztów tych remontów, nieudokumentowanie i niezarejestrowanie faktu przekazania w depozyt Towarzystwu im. Fryderyka Chopina składników majątkowych Skarbu Państwa o wartości 945,4 tys. zł, co naruszało przepisy art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;
- dopuszczenia do powstania w podległych jednostkach zobowiązań wymagalnych w kwocie 2.384 tys. zł, tj. o 87,6% większej niż w 1997 r., w tym w placówkach oświatowych w kwocie 2.286 tys. zł, tj. o 79,9% większej niż w 1997 r.; było to m.in. wynikiem zwiększania liczby placówek i uczniów, tj. niedostosowania zakresu realizowanych zadań do posiadanych możliwości finansowych; udział zobowiązań wymagalnych w wydatkach ogółem wynosił 0,3%; zrealizowane wydatki i zaciągnięte zobowiązania były wyższe o 2.270 tys. zł od kwoty wydatków określonych w budżecie po zmianach. Zgodnie z przepisami art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo budżetowe, zaciągnięcie w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczają plan finansowy jednostki wykonującej budżet, stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych;

- poniesienia wydatków w kwocie 433 tys. zł, tj. 0,05% wydatków ogółem z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań;
- niedopełnienia obowiązku pobrania przez Zakład Gospodarczy MKiS zabezpieczenia należytego wykonania umowy od wykonawcy prac remontowo-modernizacyjnych, których wartość wynosiła 102,1 tys. zł, co stanowiło naruszenie przepisu § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz form tego zabezpieczenia[269], wydanego na podstawie art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz zlecenia w Biurze Ochrony Zabytków prac remontowych o wartości 54,9 tys. zł z naruszeniem przepisów art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. W świetle art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo budżetowe, nieprzestrzeganie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych;
- zlecenia Polskiemu Towarzystwu Wydawców Książek realizacji przygotowań do uczestnictwa Polski w Międzynarodowych Targach Książki - Frankfurt 2000 za kwotę 2.350 tys. zł, bez przeprowadzenia procedury wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania zadania. Ministerstwo nie miało programu i planu przygotowań Polski do udziału w targach, a Towarzystwo nie złożyło wniosku w sprawie powierzenia mu realizacji zadania. Było to niezgodne z przepisami § 4 i § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań. Ponadto MKiS zaakceptowało rozliczenie dotacji na realizację innego zadania państwowego, w którym wykazano koszty nie objęte zakresem rzeczowym umowy; było to niezgodne z zasadami określonymi w § 24 pkt 2 wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów. Łączna wartość zadań państwowych, zleconych i rozliczonych

[269] Dz.U. Nr 140, poz. 794.

z naruszeniem przepisów prawa, wyniosła 2.420 tys. zł, tj. 0,3% wydatków ogółem. W myśl art. 57 ust. 1 pkt 12 Prawo budżetowe, stanowiło to naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych;

- przekazywania dodatkowych środków budżetowych na działalność statutową instytucji kultury prowadzonych przez Ministra Kultury i Sztuki z naruszeniem obowiązującego trybu, tj. w formie zlecania tym instytucjom zadań należących do ich statutowego zakresu działania, zamiast zwiększenia im dotacji podmiotowej; łączna wartość zadań sfinansowanych w tym trybie wyniosła 5.545 tys. zł;
- przeniesienia środków z wydatków bieżących na majątkowe oraz zwiększenia 8 instytucjom kultury dotacji na wydatki majątkowe, bez rozpoznania rzeczywistych potrzeb i możliwości wykorzystania przyznanych środków. W konsekwencji, instytucje nie wykorzystały przyznanych dodatkowo środków w kwocie 2.243,3 tys. zł;
- zmniejszenia wydatków w części 34 budżetu państwa - na wniosek MKiS - o kwotę 1.250,5 tys. zł, nie wykorzystaną do końca 1998 r. na usuwanie skutków powodzi, mimo iż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których niezrealizowane, planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998, środki te mogły być wykorzystane w następnym roku;
- przekazania w dziale 81 - szkolnictwo wyższe środków budżetowych na finansowanie inwestycji w łącznej kwocie 3.313 tys. zł na rachunki bieżące wyższych szkół artystycznych, co było niezgodne z art. 29 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe;
- finansowania instytucji i zadań w dziedzinie kinematografii niezgodnie z przepisami ustawy Prawo budżetowe oraz opóźnienia w działaniach w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o kinematografii, po zniesieniu z dniem 1 stycznia 1991 r. Funduszu Kinematografii i przejęciu finansowania zadań w tej dziedzinie przez budżet państwa.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację budżetu państwa w części 34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki.

Ocena powyższa uzasadniona jest wynikami przeprowadzonej kontroli, a w szczególności nieegzekwowaniem i niezgodnym z przepisami umarzaniem należności budżetowych. Łączna kwota uszczupleń dochodów budżetowych wyniosła 1.134,8 tys. zł, co stanowiło 80,6% zrealizowanych dochodów ogółem. Krytyczna ocena NIK jest także konsekwencją nielegalnego utworzenia rezerwy na wydatki budżetowe w kwocie 15.964,9 tys. zł (1,8% wydatków ogółem), nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez niezaewidencjonowanie operacji gospodarczych w łącznej kwocie 4.566,6 tys. zł, zwiększającej się skali zobowiązań wymagalnych w podległych jednostkach do kwoty 2.384 tys. zł. Stwierdzono także niewykorzystywanie przyznanych środków, niecelowe dokonywanie przeniesień środków z działalności bieżącej na inwestycyjną, nieprawidłowe zlecanie zadań państwowych oraz udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem obowiązujących zasad. Ponadto nie zrealizowano w pełni wniosków z poprzedniej kontroli, przez co nie osiągnięto poprawy w gospodarowaniu środkami budżetowymi.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości niezbędne jest podjęcie przez Ministra Kultury i Sztuki działań zmierzających do:

1. Rzetelnego ustalania i skutecznego egzekwowania należności budżetowych, przestrzegania zasad umarzania wierzytelności Skarbu Państwa.
2. Uaktualnienia zasad obiegu dokumentów finansowo-księgowych w celu objęcia ewidencją księgową wszystkich należności i zobowiązań budżetowych.
3. Pełnego ewidencjonowania składników majątkowych i dokumentowania operacji gospodarczych dotyczących majątku Skarbu Państwa.

4. Nietworzenia nieformalnych rezerw na wydatki budżetowe i nieograniczania dysponentom niższego stopnia możliwości planowania i realizowania wydatków w pełnej przyznanej im kwocie.
5. Ograniczenia finansowania podległych instytucji kultury w formie zlecania im zadań należących do statutowego zakresu działania tych jednostek.
6. Pełnego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania środków przyznanych na finansowanie instytucji i zadań w dziedzinie kultury i sztuki.
7. Dyscyplinowania wydatków i skutecznego nadzorowania gospodarki finansowej podległych jednostek, w celu wyeliminowania powstawania zobowiązań wymagalnych oraz przekraczania planowanych wydatków.
8. Dostosowania zasad finansowania instytucji i zadań w dziedzinie kinematografii do przepisów ustawy o finansach publicznych.

Łączna kwota wydatków zrealizowanych z naruszeniem prawa wyniosła 21.752,8 tys. zł, tj. 2,5% wydatków ogółem.

CZĘŚĆ 35 - MINISTERSTWO ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 52.842 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 15.012 tys. zł, tj. 39,7%. W porównaniu z 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 19.023 tys. zł, tj. o 56,2%, a realnie były niższe o 39,8%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: wpływy z usług - 22.154 tys. zł, wpływy z różnych dochodów - 18.474 tys. zł oraz wpływy z różnych wpłat - 8.867 tys. zł.

Stan zaległości z tytułu nieściągniętych należności wynosił na koniec 1998 r. 7.797 tys. zł, co stanowiło 14,8% uzyskanych dochodów. Zaległości niepodatkowe w 1998 r., w porównaniu z 1997 r., wzrosły ogółem o 1.174 tys. zł, tj. o 17,7%. Najwyższe zaległości na koniec 1998 r. wystąpiły w dziale 85 - Ochrona zdrowia w rozdziale 8531 - Stacje sanitarno-epidemiologiczne i dotyczyły wpływów z usług oraz wpływów z grzywien i kar.

Ministerstwo nie posiadało danych o wysokości umorzeń, zaniechania poboru i odroczeń wpłat należności budżetowych. Podobnie, jak i w 1997 r., nie podjęło również działań, dyscyplinujących ściąganie należnych dochodów, w tym wpływów z usług.

Ministerstwo nie wyegzekwowało ponadto sprawozdań cząstkowych od nadzorowanych jednostek oraz nie sporządziło zbiorczego sprawozdania o umorzonych wierzytelnościach i udzielonych ulgach w części 35, według stanu na koniec 1998 r.[270]

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 35 w wysokości 4.065.899 tys. zł. W ciągu 1998 r. zostały one zwiększone o 556.096 tys. zł, do łącznej wysokości 4.621.995 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.609.521 tys. zł, tj. 99,7% budżetu po zmianach. W porównaniu z 1997 r. wydatki były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 417.519 tys. zł, tj. o 10,0%, a realne były niższe o 1,7%.

W strukturze wydatków, zrealizowanych w 1998 r., największy udział miały wydatki w dziale 85 - Ochrona zdrowia - 3.757.315 tys. zł, (tj. 81,5%). Zrealizowane zostały w 109,6% - w stosunku do planu wydatków i 99,8% - planu po zmianach.

---

[270] Czym naruszono § 3 ust. 1 i § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności państwowych jednostek budżetowych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa oraz udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności, także organów do tego uprawnionych.

W rozdziale 8512 - Szpitale kliniczne wydatkowano 2.069.025 tys. zł, co stanowiło 118,9% - w relacji do ustawy budżetowej, 100% - budżetu po zmianach i 119,1% - wykonania w 1997 r.

Wydatki inwestycyjne wyniosły 565.925 tys. zł, tj. 12,2% budżetu po zmianach. Dominującą pozycję wydatków inwestycyjnych stanowiły wydatki w dziale 85 - Ochrona zdrowia w wysokości 527.881 tys. zł, w tym w rozdziale 8512 - Szpitale kliniczne - 336.288 tys. zł i w rozdziale 8595 - Pozostała działalność - 143.117 tys. zł.

Na etapie podziału kwot na wydatki inwestycyjne dla poszczególnych jednostek, Ministerstwo pozostawiło 1.670 tys. zł w rezerwie, co wskazuje, że nie zaprzestano tworzenia nielegalnych rezerw budżetowych na wydatki inwestycyjne, o czym NIK sygnalizowała w wyniku ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu.

Ministerstwo nie reagowało na finansowanie, z dotacji na inwestycje centralne, kosztów działalności jednostek organizacyjnych akademii medycznych, tj. zarządów inwestycji, co stanowiło naruszenie art. 27 ustawy - Prawo budżetowe. Koszty funkcjonowania zarządów 6 akademii, sfinansowane z dotacji, wyniosły w 1998 r. 4.707,1 tys. zł.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 471.536 tys. zł, w tym wymagalne 294.041 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu ze stanem na koniec grudnia 1997 r. - odpowiednio o 165,6% i 102 %.

Najwyższe zobowiązania wymagalne wystąpiły - podobnie jak w latach poprzednich - w szpitalach klinicznych przy akademiach medycznych - w kwocie 282.631 tys. zł, mimo przeprowadzonego w 1997 r. oddłużenia tych jednostek. Stan zobowiązań wymagalnych w tych jednostkach wzrósł o 142.409 tys. zł, tj. o 101,6%.

W 1998 r. Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań, w celu zahamowania, w nadzorowanych jednostkach, niekontrolowanego wzrostu zobowiązań finansowych, nie mających pokrycia w planie wydatków budżetowych oraz nie zajęło stanowiska wobec kierowników tych jednostek, którzy naruszając dyscyplinę budżetową zobowiązania tego rodzaju zaciągnęli w 1998 r., co stanowiło naruszenie dyscypliny

budżetowej określone w art. 57 ust. 1 pkt 2 i 8 prawa budżetowego, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 2 i 7 ustawy o finansach publicznych

Ministerstwo nie dysponowało danymi o przyczynach gwałtownego wzrostu zobowiązań w szpitalach klinicznych oraz o tytułach zaciągniętych zobowiązań. W trakcie realizacji budżetu nie podjęło działań, w celu uzyskania takich danych i dokonania analizy przyczyn ich wzrostu, w tym m.in., czy nie wynikały one z nadmiernych zakupów.

W 1998 r. do Resortowej Komisji Orzekającej nie zostały skierowane wnioski wobec osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny w tych jednostkach, które dopuściły do powstania zobowiązań wymagalnych. Zaniechanie, przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, zawiadomienia rzecznika dyscypliny budżetowej o ujawnionym naruszeniu dyscypliny było również naruszeniem dyscypliny budżetowej określonym w art. 57 ust. 1 pkt 16 prawa budżetowego, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 15 ustawy o finansach publicznych.

Zjawisko naruszania dyscypliny budżetowej, przez dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych w jednostkach ochrony zdrowia, było powszechne i nabrało charakteru utrwalonej patologii systemu finansów publicznych.

Ministerstwo nie posiadało danych o kwocie zapłaconych odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r.

W 1998 r. Ministerstwo otrzymało z rezerw celowych dodatkowe środki w wysokości 546.423 tys. zł, które zwiększyły wydatki w części 35 budżetu państwa.

Ministerstwo nie wyegzekwowało rozliczenia wykorzystania środków z rezerw na kwotę 667.989 tys. zł, przekazanych jednostkom finansowanym z części 35 i 85 budżetu państwa.

Jako nierzetelny, prowadzący do niegospodarnego wykorzystania środków, należy ocenić sposób rozdysponowania w 1998 r. rezerwy celowej w wysokości 150.000 tys. zł - na uzupełnienie środków na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych.

Rozdysponowując rezerwę, nie podzielono jej na poszczególnych wojewodów - w oparciu o ustalone zasady i algorytm podziału. Ministerstwo ustalało wysokość wynagrodzeń konkretnych osób, z którymi wojewodowie zawarli następnie umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych. Tym samym Minister Zdrowia i Opieki Społecznej wkroczył - w sposób nieuprawniony i niecelowy - w kompetencje wojewodów, ustawowo zobowiązanych do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług zdrowotnych i w związku z tym uprawnionych do dysponowania środkami, określonymi na ten cel w budżecie państwa.

Nie były wykonywane zadania określone dla Komisji ds. podziału środków z rezerwy. Mimo, iż była ona zobowiązana do działania kolegialnego, zasady tej nie przestrzegano. Z posiedzeń Komisji nie były ponadto sporządzane protokoły, dokumentujące wyrażone opinie i podjęte decyzje.

Do dofinansowania - z naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[271] - zakwalifikowano umowy, które nie zostały zatwierdzone przez wojewodę lub osobę działającą z jego upoważnienia. Nie był także przestrzegany tryb postępowania z wnioskami, określony przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Spośród zbadanych 100 wniosków zakwalifikowanych, 17 na kwotę 5.316,8 tys. zł nie zawierało podpisu wojewody lub akceptacji osoby przez niego upoważnionej. Wnioski te zostały jednak zaakceptowane przez Podsekretarza Stanu.

Stosując przy naliczaniu kwot dofinansowania dla poszczególnych podmiotów (lekarzy) wskaźniki 300% - 400%, przyznano 15 wojewodom środki o 29.800,6 tys. zł wyższe od wnioskowanych przez nich, co oceniono jako działanie niecelowe i niegospodarne. Wysokość dofinansowania w przypadku indywidualnych wnioskodawców kształtowała się w granicach od 3.900 zł do 22.926 zł miesięcznie.

Środki z rezerwy nie zawsze były wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Wojewoda Poznański, z otrzymanych środków w wysokości 20.646 tys. zł, 6.959,1 tys. zł (33,7%) wykorzystał na inne cele.

Z rezerwy na uzupełnienie środków na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych, Ministerstwo przyznało samodzielnym anestezjologicznym zoz 33.876,8 tys. zł (22,6%).

Stwierdzono, że Samodzielnemu Anestezjologicznemu ZOZ w Łodzi, który został zarejestrowany przez Wojewodę Łódzkiego z rażącym naruszeniem art. 1 ust. 1, art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, przyznano z rezerwy środki w wysokości 26.941,1 tys. zł.

Z rezerwy celowej w wysokości 310.000 tys. zł, na reformy systemowe, rozdysponowano 148.415,6 tys. zł, wykorzystując na te reformy - 117.916 tys. zł.

Dofinansowanie przyznano 182 spośród 749 zoz ujętych w ewidencji komputerowej, z tego 101 samodzielnym publicznych zoz - w wysokości

[271] Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

38.563,6 tys. zł. Na finansowanie zadań, związanych z Rejestrem Usług Medycznych wykorzystano 30.500 tys. zł.

Niewydatkowane w 1998 r. środki rezerwy w wysokości 161.584,4 tys. zł, decyzją Ministra Finansów przekazano do części 35, z przeznaczeniem na restrukturyzację jednostek ochrony zdrowia (zostały one umieszczone na koncie depozytowym - do wykorzystania w 1999 r.).

Jako nierzetelny należy ocenić sposób rozdysponowania środków tej części rezerwy, która przeznaczona została na reformy systemowe w ochronie zdrowia.

Powołana Komisja ds. opracowania metodologii podziału środków z rezerwy oraz oceny programów restrukturyzacyjnych, złożonych przez zainteresowane jednostki, nie wykonała zadań, wskazanych w zarządzeniu o jej powołaniu. Nie opracowano metodologii i kryteriów rozdziału środków oraz nie dokonano analizy i oceny przedkładanych programów.

Zawiadamiając wojewodów i prezydentów miast o możliwości uzyskania dofinansowania z rezerwy, Ministerstwo nie określiło wzoru wniosku oraz zasad i kryteriów podziału środków.

Nie był prowadzony rejestr wniosków oraz programów naprawczych, a także ewidencja zapotrzebowania na środki. Skutkiem tego był brak danych o ogólnej liczbie złożonych wniosków i wysokości zapotrzebowania na środki finansowe.

Dofinansowanie z rezerwy przyznano 21 szpitalom klinicznym - w wysokości 34.163,5 tys. zł, mimo iż udział zobowiązań wymagalnych, w relacji do wydatków, przekraczał ustalony próg 5%. Oznaczało to, że przyznając środki Ministerstwo nie respektowało ustalonych przez siebie zasad.

Z rezerwy dofinansowano również 101 samodzielnych publicznych zoz, przeznaczając na ten cel 38.563,6 tys. zł. Przyznanie tych środków było niecelowe, ponieważ dofinansowane zakłady uzyskały już wcześniej samodzielność. Było również nielegalne, ponieważ art. 55 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie przewidywał przekazywania samodzielnym publicznym zoz środków z rezerw budżetowych.

Na finansowanie zadań, związanych z Rejestrem Usług Medycznych przekazano z rezerwy celowej 30.500 tys. zł, mimo iż środki przekazane w poprzednich latach na ten cel nie zostały w pełni wykorzystane przez wojewodów. Na koniec 1997 r. dysponowali oni kwotą 26.665,8 tys. zł. W tej sytuacji wnioskowanie przez Ministerstwo o uruchomienie środków z rezerwy było działaniem niecelowym.

Przyczyną niepełnego wykorzystania środków w latach poprzednich było niezapewnienie przez MZiOS należytego przygotowania procesu wdrażania rejestracji usług medycznych.

Krytycznie oceniono zwłaszcza inicjatywę zmiany sposobu rejestracji usług, z wdrażanego od dwóch lat systemu rejestracji przy użyciu książeczek usług medycznych, na system elektronicznego rejestrowania, przetwarzania i przekazywania informacji o usługach medycznych, przy użyciu indywidualnych kart elektronicznych, opatrzony nazwą „START”.

W czerwcu 1998 r. MZiOS powiadomiło wojewodów o powyższej zmianie, zalecając wszędzie tam, gdzie nie zakończono kompletacji urządzeń i materiałów dla uruchomienia systemu opartego na książeczkach usług, zatrzymanie procesu wdrażania systemu, do czasu opublikowania standardów informatycznych „START".

W województwach, w których nie zostały zakończone prace nad wdrożeniem systemu, wojewodowie zaniechali kontynuowania prac, czując się zwolnionymi z obowiązku utworzenia, do końca 1998 r., wojewódzkich i terenowych rejestrów usług medycznych. Nie zorganizowano także centralnego rejestru usług medycznych, pomimo iż obowiązek jego utworzenia wynikał z art. 32e ust. 2 pkt 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Na dofinansowanie inwestycji oraz na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla etatów na nowe zadania w jednostkach ochrony zdrowia, przyznano z poz. 34 rezerw celowych środki w wysokości 99.180 tys. zł, w tym dla części 35 - 35.222 tys. zł.

Na koniec 1998 r., jednostki którym przekazano w IV kwartale 1998 r. środki na inwestycje nie wykorzystały 11.068 tys. zł (48%). Niewykorzystane środki pozostały na rachunkach bankowych.

Akademie Medyczne w Łodzi i Warszawie wydatkowały część środków na wynagrodzenia na nowe zadania, niezgodnie z ich przeznaczeniem. Ministerstwo nie podjęło działań, w celu odzyskania kwot wydatkowanych nieprawidłowo.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, do czasu zakończenia kontroli, nie zrealizował upoważnień do wydania 27 aktów wykonawczych do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Niewydanie rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom nieuprawnionym, pozbawiło zakłady opieki zdrowotnej możliwości uzyskania wyższych wpływów z tytułu tych opłat, których wysokość nie była zmieniana od 1995 r.

W 1998 r. na realizację zadań państwowych przez jednostki niepaństwowe wydatkowano środki w wysokości 35.632 tys. zł. Jednostki niepaństwowe otrzymały ponadto, z przeznaczeniem na zakup świadczeń medycznych, środki w wysokości 59.676 tys. zł.

Ze środków rozdziału 8593 - Stowarzyszenia ochrony zdrowia, MZiOS przyznało w 1998 r. dotacje w wysokości 13.127 tys. zł - 26 stowarzyszeniom oraz zawarło 12 umów na zakup świadczeń medycznych - na kwotę 5.690 tys. zł.

Przy wyborze wykonawców zadań państwowych nie była przestrzegana zasada wyboru oferty najkorzystniejszej określona w § 2, § 7 ust. 2 i § 15 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań. Nie był wykonywany bieżący nadzór nad realizacją zadań zleconych stowarzyszeniom. Nie egzekwowano ponadto od stowarzyszeń terminowego składania rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych.

Stowarzyszenia wykorzystały, niezgodnie z przeznaczeniem lub naruszeniem ustalonych zasad, dotacje w wysokości 499,7 tys. zł.

Wydatki centrali Ministerstwa wyniosły w 1998 r. 47.185,2 tys. zł. Stanowiły 91,4% planu wydatków po zamianach (51.615 tys. zł). Z planowanej kwoty wydatków Ministerstwo nie wykorzystało w 1998 r. 4.429,8 tys. zł.

Stwierdzono, że środki w wysokości 1.819,7 tys. zł wykorzystano m.in. na sfinansowanie usług, świadczonych na podstawie umów - zlecenia. Wydatki te stanowiły 26% - w relacji do kwoty wypłaconych w 1998 r. wynagrodzeń osobowych (6.834,2 tys. zł). W ich ramach wypłacono dodatkowe wynagrodzenia pracownikom, za wykonywanie zadań, należących, w znacznej ich części, do zadań departamentów, w których byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

Zlecanie, za dodatkowym wynagrodzeniem, zadań, które powinny być wykonane w ramach obowiązków jednostek organizacyjnych oraz obowiązków służbowych pracowników, świadczyło o złej organizacji pracy oraz nieegzekwowaniu realizacji tych zadań od departamentów i pracowników.

Przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie usług nie były stosowane zasady, formy i tryb postępowania. W zdecydowanej większości przypadków jedynym trybem udzielania zamówień publicznych, był tryb zamówienia z wolnej ręki. Wybór ten uzasadniano posiadaniem przez zleceniobiorców możliwości wykonania zleconej usługi, zgodnie z oczekiwaniami zleceniobiorcy.

Z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wydatkowano łącznie 1.239,7 tys. zł.

W 1998 r. Ministerstwo przyznało Ośrodkowi Readaptacyjnemu w Konstancinie, z rezerwy celowej na wynagrodzenia wraz z pochodnymi na nowe zadania, środki w wysokości 517,6 tys. zł. Nie posiadało jednak danych, czy środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Ministerstwo nie wypełniało należycie zadań z zakresu nadzoru nad Ośrodkiem. Działał on bowiem nielegalnie, ponieważ nie został zarejestrowany[272] przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, ze względu na niedopełnienie obowiązku złożenia wniosku i dokumentów, stwierdzających spełnienie obowiązujących wymagań. Niedokonanie rejestracji stanowiło wykroczenie - w myśl art. 147a Kodeksu wykroczeń.

Nie zostały zrealizowane wnioski z kontroli realizacji budżetu w 1997 r., dotyczące zwrotu do budżetu państwa środków w wysokości 7.281 tys. zł.

W 1998 r., na konta polskich placówek dyplomatycznych przekazano - w formie zaliczek - 3.000 tys. zł. Na koniec 1998 r., na kontach tych placówek, pozostały niewykorzystane środki - w wysokości 2.267,6 tys. zł. Ich kwota była ponad dwukrotnie wyższa, niż w 1997 r. Środki te nie zostały zwrócone do budżetu państwa, czym naruszono art. 48 ust. 1 Prawa budżetowego.

NIK wnioskowała o niezwłoczne podjęcie decyzji w sprawie pozostającej w zarządzie MZiOS, nieruchomości przy ul. Długiej 38/40 w Warszawie. Wynajmując w tej nieruchomości pomieszczenia na zasadach rynkowych możliwy był do uzyskania czynsz miesięczny w wysokości 112,6 tys. zł, co w skali roku daje kwotę

---

[272] Art. 12 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stanowi, że zoz może rozpocząć działalność dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru.

1.351,5 tys. zł. Tymczasem dochody uzyskane w 1998 r. z tytułu czynszu wnoszonego przez Spółkę „PZWL", wyniosły 3,4 tys. zł, zaś wydatki MZiOS, z tytułu podnajmu pomieszczeń biurowych w tym budynku, wyniosły w 1998 r. 83,2 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 92.400 osoby, w tym w dziale 9l - 731 osób. W porównaniu z 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 2.803 osoby, tj. o 2,9%, w tym w dziale 91 - o 14 osób, tj. o 1,9%. W porównaniu z planowanymi etatami kalkulacyjnymi, przeciętne zatrudnienie było niższe - o 6.030 osób, a w dziale 91 - o 232 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r., łącznie z wypłatami z zakładowego funduszu nagród, wyniosło 1.129 zł, w tym w dziale 9l - 1.794 zł. W porównaniu z 1997 r. przeciętne wynagrodzenie w 1998 r. wzrosło o 15%, w tym w dziale 91 - o 18%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 174.690 tys. zł i były wyższe o 2,1 % od kwoty planowanej, zaś wydatki - 172.382 tys. zł i były o 0,1% niższe od kwoty planowanej oraz o 24,6% wyższe, niż wykonanie w 1997 r.

Skutkiem ujawnionych przez kontrolę nieprawidłowości były uszczuplenia - na łączną kwotę 83.786,2 tys. zł, oraz nieprawidłowe wydatki w wysokości 34.163,5 tys. zł.

W wyniku zrealizowanych przez MZiOS wniosków NIK, do budżetu państwa zostały zwrócone środki w wysokości 619 tys. zł.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba kontroli negatywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej .

Negatywna ocena wykonania budżetu przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej wynika przede wszystkim z:

– dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych w wysokości ponad 294 mln zł (10,2% zrealizowanych w 1998 r. wydatków), pomimo wzrostu, w stosunku do 1997 r. wydatków budżetowych o 10%. W porównaniu ze stanem na koniec 1997 r. zobowiązania ogółem wzrosły o 165,6% (do 471,5 mln zł), natomiast zobowiązania wymagalne o 102%. Najwyższe kwotowo zobowiązania wymagalne

wystąpiły, podobnie jak w latach poprzednich, w szpitalach klinicznych przy akademiach medycznych (282,6 mln zł), a ministerstwo nie posiadało informacji na temat przyczyn gwałtownego wzrostu tych zobowiązań,

- niesprawowania należytego nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową podległych jednostek, a w tym niewyegzekwowanie rozliczenia wydatków z rezerw celowych w kwocie 668 mln zł,
- nierzetelnego i niegospodarnego rozdysponowanie środków przeznaczonych na reformę w służbie zdrowia, w tym m.in. 150 mln zł na wprowadzenie systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych, 38,6 mln zł dla 101 publicznych zespołów opieki zdrowotnej, które zostały już usamodzielnione, 34,2 mln zł na przekształcenie się szpitali klinicznych nie spełniających kryteriów w zakresie zadłużenia w samodzielne publiczne zoz,
- niecelowego uruchomienia środków z rezerwy w wysokości 30,5 mln zł na wdrożenie Rejestru Usług Medycznych przez wojewodów pomimo, iż nie wykorzystali oni wcześniej przyznanych środków a proces wdrażania rejestru był zatrzymany,
- nielegalnego pokrycia ze środków inwestycyjnych kosztów funkcjonowania akademii medycznych w wysokości 4,7 mln zł,
- braku należytej staranności w ustalaniu i pobieraniu dochodów budżetowych z tytułu wynajmowania pomieszczeń, zwrotu niewykorzystanych dotacji celowych oraz egzekwowaniu zaległości w łącznej kwocie 11,1 mln zł,
- niepełnej realizacji wniosków pokontrolnych wynikających z kontroli wykonania budżetu w latach ubiegłych.

W wystąpieniu skierowanym w wyniku kontroli do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, przedstawiono wnioski dotyczące m. in.:

1. Zdyscyplinowania stacji sanitarno-epidemiologicznych do terminowego ściągania należnych dochodów, w tym z tytułu wpływów z usług.

2. Wyegzekwowania zwrotu do budżetu państwa, kwot pozostawionych po zakończeniu roku budżetowego 1997 na kontach bankowych niektórych jednostek oraz z rezerwy celowej, pozostałej po rozliczeniu wydatków inwestycyjnych, poniesionych w latach 1997-1998 na działalność Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego (łącznie 6.042,2 tys. zł).
3. Wyegzekwowania od jednostek korzystających z rezerw celowych rozliczenia wykorzystania tych środków.
4. Zapewnienia poprawy skuteczności działania służb legislacyjnych w Urzędzie Ministra; wzmocnienie nadzoru nad terminowością wykonywania tych prac.
5. Wyegzekwowania od jednostek niepaństwowych, a następnie dokonania zwrotu do budżetu państwa, wykorzystanych przez te jednostki z naruszeniem przepisów prawa, środków budżetowych w wysokości 499,7 tys. zł.
6. Egzekwowania, przy wyborze wykonawców zadań państwowych, zasady wyboru najkorzystniejszej oferty; zapewnienie weryfikacji składanych sprawozdań opisowych i finansowych; zwiększenie skuteczności nadzoru nad realizacją zadań, zleconych jednostkom niepaństwowym, przez dokonywanie systematycznych kontroli oraz ich odpowiednie udokumentowanie i skuteczne egzekwowanie realizacji wniosków pokontrolnych.
7. Podjęcia działań dyscyplinujących Biuro ds. Narkomanii i Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - do terminowego przedstawiania rozliczeń z otrzymanych środków.
8. Zaprzestania tworzenia rezerw na wydatki inwestycyjne na etapie podziału ogólnych kwot wydatków, wynikających z układu wykonawczego części 35 budżetu państwa.
9. Przekazywania środków finansowych na wydatki inwestycyjne, wyłącznie na bankowe rachunki środków inwestycyjnych inwestorów.

10. Zaprzestania pokrywania, ze środków na inwestycje centralne, kosztów administracyjnych zarządów inwestycji akademii medycznych oraz ustalenie zasad ich funkcjonowania i finansowania; wyegzekwowanie od inwestorów zwrotu do budżetu państwa środków w kwocie 4.701,1 tys. zł, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.
11. Wyegzekwowania od inwestora - Collegium Medicum U. J. w Krakowie rozliczenia prowadzonych zadań inwestycyjnych.
12. Zwiększenia skuteczności nadzoru nad realizacją inwestycji, m.in. przez zwiększenie liczby stanowisk pracy, zobowiązanych do kontroli i lustracji inwestycji.
13. Ustalenia i wyegzekwowania zwrotu do budżetu kwot przeznaczonych z rezerwy celowej na wynagrodzenia na nowe zadania, wydatkowanych przez Akademie Medyczne w Łodzi i Warszawie niezgodnie z ich przeznaczeniem.
14. Podjęcia wszelkich niezbędnych działań i decyzji, zapewniających respektowanie przez jednostki organizacyjne Ministerstwa przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.
15. Dokonania zwrotu do budżetu państwa środków finansowych w wysokości 2.267,6 tys. zł, przeznaczonych na leczenie obywateli polskich za granicą, pozostawionych na koniec 1998 r. na kontach polskich placówek dyplomatycznych.
16. Wyegzekwowania od Ośrodka Readaptacyjnego w Konstancinie dopełnienia obowiązku rejestracji.
17. Zracjonalizowania wydatków w dziale 85 - „Ochrona zdrowia", związanych z administracyjną obsługą Urzędu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, zwłaszcza z tytułu zawieranych z pracownikami umów-zlecenia.
18. Zrealizowania, ponawianego przez NIK od 1995 r., wniosku, dotyczącego nieruchomości, położonej przy ul. Długiej 38/40 w Warszawie.

19. Wszczęcia postępowania administracyjnego o unieważnienie decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia 14 stycznia 1998 r. o zarejestrowaniu Samodzielnego Anestezjologicznego ZOZ w Łodzi, wydanej z rażącym naruszeniem przepisów prawa.

CZĘŚĆ 36 - MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.091.883,6 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 176.083,6 tys. zł, tj. o 19,2%. W porównaniu z 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 200.482,5 tys. zł, tj. o 22,5%, a realnie wzrosły o 10,7%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były opłaty sądowe, które wyniosły 845.476,3 tys. zł, grzywny i kary 201.451,9 tys. zł i potrącenia z wynagrodzeń pracujących osadzonych 16.668,2 tys. zł.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły powstania zaległości w wysokości 329.931,4 tys. zł stanowiącej 30,2% wykonanych dochodów. Zaległości te były wyższe od zaległości na koniec 1997 r. o 63.639,7 tys. zł, tj. o 23,9% i powstały głównie w sądownictwie powszechnym w wyniku niewyegzekwowanych grzywien i kar w wysokości 233.634,1 tys. zł i opłat sądowych w wysokości 94.342,4 tys. zł. Niewyegzekwowana kwota grzywien i kar przekroczyła o 32.189,8 tys. zł kwotę wyegzekwowaną.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 36 - Ministerstwo Sprawiedliwości w wysokości 3.341.887,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 193.122,0 tys. zł i zmniejszone o 1.262,2 tys. zł do łącznej wysokości 3.533.746,8 tys. zł.

Zwiększenia wydatków dotyczyły głównie: odszkodowań zasądzonych od Skarbu Państwa dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego - 105.000,0 tys. zł w § 25 - różne wydatki na rzecz osób fizycznych, podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi - 66.809,8 tys. zł w § 11 - wynagrodzenia osobowe i § 41 i 42 - składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, pomocy w usuwaniu skutków powodzi w 1997 r. - 18.800,0 tys. zł, głównie w § 72 - wydatki majątkowe.

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.515.480,3 tys. zł, tj. 99,5% budżetu po zmianach. W porównaniu z 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 406,350,0 tys. zł, tj. o 13,1%, a realnie wzrosły o 1,1%.

Dominującymi pozycjami wydatków były:

– wydatki sądownictwa powszechnego (37,4% wydatków ogółem). Zrealizowane wydatki wyniosły - 1.316.659,0 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu z 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 78.235,0 tys. zł, tj. o 6,3%, a realnie były niższe o 4,9%,
– wydatki więziennictwa (26,5% wydatków ogółem). Zrealizowane wydatki wyniosły - 932.576,0 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach. W porównaniu z 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 126.327 tys. zł, tj. o 15,7%, a realnie wzrosły o 3,5%,
– wydatki prokuratur wojewódzkich i rejonowych (13,8% wydatków ogółem). Zrealizowane wydatki wyniosły - 485.015,0 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach. W porównaniu z 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 4.632 tys. zł, tj. o 0,9%, a realnie były niższe o 11,4%.

Na wydatki majątkowe przeznaczono z budżetu 223.170,0 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł 209.769,1 tys. zł, tj. 94,0% określonych w budżecie środków na ten cel. Środki na wydatki majątkowe przeznaczono na realizację budownictwa w wysokości 159.683,6 tys. zł i na zakupy inwestycyjne w wysokości 50.085,5 tys. zł. W wyniku realizacji budownictwa obejmującego budowę i wykup budynków

uzyskano przyrost 9.871 m^2 powierzchni użytkowej głównie dla sądów i prokuratur. Zmodernizowano również 4.662 m^2 powierzchni użytkowej. Zakupiono m.in. 72 samochody osobowe, 10 samochodów dostawczych, 75 central telefonicznych oraz 413 kopiarek. Na urządzenia zabezpieczające ochronę budynków wydatkowano 961,0 tys. zł, a na sprzęt informatyczny 11.312,0 tys. zł. W jednostkach więziennictwa zakupiono środki trwałe o wartości 16.673,1 tys. zł, w tym m.in. 5 samochodów osobowych, 2 autobusy, 88 samochodów specjalistycznych do przewożenia osadzonych, sprzęt łączności, ochronny i urządzenia diagnostyczne dla służby zdrowia. W wyniku realizacji zadań budowlanych uzyskano m.in. przyrost 2.344 m^2 mieszkań dla funkcjonariuszy. Zakończono również budowę Aresztu Śledczego i Zakładu Karnego w Radomiu na 790 miejsc oraz I etap modernizacji Zakładu Karnego w Gorzowie na 138 miejsc.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 77.575 osoby, w tym w dziale 91 - 467 osób. W porównaniu z 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 34 osoby , w tym w dziale 91 o 70 osób, tj. o 17,6%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 2.976 osób, a w dziale 91 niższe o 51 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.751,8 zł, w tym w dziale 91 - 1.705,1 zł. W porównaniu z 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 16,3%, w tym w dziale 91 o 15,9%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 143.208,9 tys. zł, w tym wymagalne w wysokości 22.079,6 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. odpowiednio o 431,4% i 190,5%.

Z analizy struktury zobowiązań wynika, że po wyłączeniu zobowiązań z tytułu odszkodowań dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (na których powstanie nie miały wpływu jednostki budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości) zobowiązania pozostałe ogółem wyniosły 122.124,8 tys. zł, w tym wymagalne 866,4 tys. zł co w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. oznacza wzrost zobowiązań ogółem o 461,7% i wzrost zobowiązań wymagalnych o 1.428%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 129.174,0 tys. zł i były niższe o 35,3% od kwoty planowanej po zmianach. Udział dotacji budżetowej w dochodach uległ zwiększeniu z 0,7% w 1997 r. do 0,9% w 1998 r.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 129.309,0 tys. zł i były o 38,6% niższe od kwoty planowanej po zmianach oraz o 0,6% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 382,8 tys. zł i były wyższe o 0,5% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

1) wystąpienia zaległości w realizacji dochodów budżetowych w wysokości 329.931 tys. zł (30,2% wykonanych dochodów) powstałych głównie w sądownictwie powszechnym w wyniku niewyegzekwowanych grzywien i kar w wysokości 233.634 tys. zł i opłat sądowych w wysokości 94.342 tys. zł,

2) niezgodnego z prawem tworzenia de facto rezerw środków budżetowych w wysokości 34.170 tys. zł przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Tworzenia takich rezerw nie przewidywała ustawa - Prawo budżetowe, która w art. 36 ust. 5 stanowiła, że dysponenci części budżetowych dokonują podziału na poszczególne jednostki ogólnych kwot dochodów i wydatków wynikających z układu wykonawczego ich budżetu, w celu zapewnienia zgodności planów finansowych jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej z ustawą budżetową,

3) wypłacenia bez podstawy prawnej środków budżetowych w wysokości 94 tys. zł jako uposażeń członkom Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, którzy nie wykonywali pracy na rzecz pracodawcy, a pełnili funkcje związkowe,

4) naruszenia dyscypliny budżetowej w wyniku zaciągnięcia zobowiązań przekraczających plan finansowy przez niektóre jednostki budżetowe podległe Ministerstwu Sprawiedliwości w wysokości 866 tys. zł, tj. o 810 tys. zł wyższej niż w 1997 r. Zobowiązania te powstały głównie w wyniku nieuregulowania należności dotyczących towarów i usług. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów

z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej[273], dyrektor Departamentu Budżetu i Majątku Skarbu Państwa w Ministerstwie Sprawiedliwości zawiadomił Resortową Komisję Orzekającą do rozpoznawania spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej o ww. przypadkach naruszenia dyscypliny budżetowej, w związku z czym NIK w tej sprawie nie formułowała wniosku pokontrolnego,

5) nie wydania przez Ministra Sprawiedliwości aktów wykonawczych do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[274] w wyniku czego Ministerstwo nie posiadało danych statystycznych z zakresu egzekucji należności sądowych prowadzonej przez komorników w 1998 r., co nie sprzyjało wykonywaniu ogólnego nadzoru nad działalnością komorników,

6) przedstawienie w sprawozdaniu Rb-28 o wydatkach budżetowych Więziennictwa za 1998 r. danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 36 - Ministerstwo Sprawiedliwości mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości sformułowała wnioski, które dotyczyły:

1. Wydania przepisów wykonawczych do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, określających szczegółowy zakres sprawozdań z działalności komorników oraz zawierających szczegółowe przepisy o biurowości i rachunkowości kancelarii.

---

[273] Dz.U. Nr 57, poz. 258.

[274] Dz.U. Nr 133, poz. 882.

2. Zaniechania tworzenia de facto rezerw budżetowych w Ministerstwie Sprawiedliwości poprzez niepełny podział środków finansowych określonych w układzie wykonawczym budżetu.
3. Sporządzania sprawozdań budżetowych wg zasad określonych w Instrukcji w sprawie sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej.
4. Zaprzestania wykorzystywania środków budżetowych na wypłacanie uposażenia członkom Zarządu Głównego NSZZFiPW, którzy nie wykonują pracy na rzecz pracodawcy, a pełnią funkcje związkowe poza zakładem pracy
5. Odprowadzenia po zakończeniu roku budżetowego na rachunek dysponenta głównego pozostałości niewykorzystanych środków budżetowych pozostawionych w kasie.

W toku kontroli stwierdzono powstanie uszczuplenia finansowego w wysokości 97.212 zł w wyniku:

- wypłacenia bez podstawy prawnej środków budżetowych w wysokości 93.898 zł, jako uposażenia członkom Zarządu Głównego NSZZFiPW,
- niezwrócenia do budżetu po zakończeniu roku 3.314 zł, którą to kwotę pozostawiono w kasie.

CZĘŚĆ 37 - URZĄD OCHRONY KONKURENCJI i KONSUMENTÓW

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 3.579 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 3.379 tys. zł, tj. ok. 18-krotnie.

W porównaniu do 1997 r. dochody były, w ujęciu nominalnym, niższe o 342 tys. zł, tj. o 8,7%, a realnie były niższe o 18,4%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: kary za naruszenie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (1.626 tys. zł) oraz nadwyżka środka specjalnego (1.917 tys. zł).

Znacząca różnica pomiędzy planowanymi a osiągniętymi dochodami spowodowana została większymi niż zakładano wpływami z tytułu kar nakładanych przez Urząd (1.626 tys. zł wobec planowanych 200 tys. zł) oraz uzyskaniem nieplanowanej nadwyżki środka specjalnego w kwocie 1.917 tys. zł. Nadwyżka ta powstała ze względu na zaprzestanie w Urzędzie prowadzenia działalności pozabudżetowej w tej formie z dniem 31 grudnia 1998 r. Było to wynikiem realizacji wniosku NIK wystosowanego po kontroli wykonania budżetu za 1997 r. Suma środków nadwyżki to dodatkowe wpływy z tytułu podwyżki czynszów (1.127 tys. zł) za wynajmowane przez Urząd pomieszczenia biurowe oraz nie wydatkowana kwota 880 tys. zł uprzednio przewidziana na prace adaptacyjne i modernizacyjne.

Nieprawidłowości w realizacji budżetu po stronie dochodów nie stwierdzono.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 37 - UOKiK w wysokości 11.615 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 1.159 tys. zł (całość z rezerwy celowej), do łącznej wysokości 12.774 tys. zł, w tym w § 11 „wynagrodzenia osobowe" - 490 tys. zł, pochodne od tych wynagrodzeń (§ 41 i 42) - 219 tys. zł i w § 72 „wydatki inwestycyjne" - 450 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 12.772 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 2.153 tys. zł, tj. o 20,3%, a realnie wzrosły o 7,6%.

Podstawową pozycję w wydatkach części 37 - UOKiK stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (58,2%), a następnie dotacje dla jednostek niepaństwowych na realizację zadań państwowych (14,4%). Kolejne pozycje wydatków stanowiły: usługi materialne (7,1%), usługi niematerialne (6,0%) oraz wydatki inwestycyjne (5,4%). Wydatki majątkowe polegały na zakupie: 2 samochodów osobowych (187,4 tys. zł),

sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (479,1 tys. zł), sprzętu poligraficznego (139,8 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 217 osób, w tym w dziale 91 - 180 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 5 osób, tj. o 2,3%, a w samym dziale 91 wyższe o 7 osób. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 17 osób, a w dziale 91 o 9 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.951 zł, w tym w dziale 91 - 1.885 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 13,3%, w tym w dziale 91 o 13,0%.

Zobowiązania budżetowe ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 509 tys. zł, co oznacza ponad 10-krotny wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. Wzrost ten wynikał z wliczenia do zobowiązań niewypłaconego dodatkowego wynagrodzenia za 1998 r. W 1998 r. Urząd nie płacił odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 5.352 tys. zł i były wyższe o 1.352 tys. zł od kwoty planowanej (po zmianach). Gospodarka pozabudżetowa nie była w 1998 r. dotowana.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 3.497 tys. zł i były o 12,9 % niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 90,7% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 1.917 tys. zł i były niższe o 11,7% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

– nierzetelnego przygotowania 2 spośród 13 umów, na podstawie których zlecono jednostkom niepaństwowym realizację zadań państwowych. W jednej z tych umów wystąpiła sprzeczność pomiędzy zasadami udzielania zaliczek (po pozytywnej ocenie i rozliczeniu poprzedniego etapu prac) oraz punktem przewidującym przedłożenie pierwszego rozliczenia dopiero po wykonaniu drugiego etapu prac.

W drugiej umowie sprzeczność wystąpiła pomiędzy terminem realizacji zadania (od 1 sierpnia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.) a terminem obowiązywania umowy (od 31 lipca 1998 r. do 31 stycznia 1999 r.);

– braku dyscypliny odbioru prac zleconych jednostkom niepaństwowym. Spośród 13 zleconych zadań tylko 2 odebrano w terminie umownym, 9 z opóźnieniem sięgającym od 14 do 33 dni, a dwóch prac do czasu zakończenia czynności kontrolnych w dniu 11 marca 1999 r. nie odebrano w ogóle. W stosunku do umów termin odbioru tych prac przekroczono odpowiednio o 39 i 55 dni. Zgodnie z § 23 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań maksymalny termin na dokonanie odbiorów upływał 28 lutego 1999 r.;

– nierzetelności polegającej na niedokonaniu aktualizacji wewnętrznych przepisów regulujących obieg dokumentów, uwzględniającej zmiany organizacyjne dokonane w Urzędzie w 1996 r. w związku z włączeniem do cz. 37 budżetu Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 37 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wnioski dotyczące:

1. Zapewnienia należytej staranności przy zawieraniu umów, na podstawie których zlecane są zadania państwowe jednostkom niepaństwowym.
2. Ścisłego egzekwowania terminów wykonania prac i przedkładania rozliczeń objętych umowami z jednostkami niepaństwowymi.
3. Dokonania aktualizacji wewnętrznych przepisów regulujących obieg dokumentów w Urzędzie.

CZĘŚĆ 38 - POLSKA AKADEMIA NAUK

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 350 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 8,0 tys. zł, tj. o 2,3%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 6 tys. zł, tj. o 1,9%, a realnie były niższe o 8,9%.

Głównymi źródłami dochodów (87%) w 1998 r. były, podobnie jak w latach ubiegłych, wpłaty pensjonariuszy Domu Rencisty PAN w Konstancinie - Jeziornej (304,6 tys. zł).

W zakresie dochodów zadania określone ustawą budżetową zrealizowano wprawdzie w 102,3% jednak w związku z nie przeprowadzeniem rozliczeń likwidacyjnych po likwidacji jednostek gospodarki pozabudżetowej i budżetowej na dochody budżetu państwa nie odprowadzono środków w kwocie 740,1 tys. zł (wartość majątku obrotowego przewyższająca zobowiązania).

Oceniając opisaną sytuację na gruncie prawa budżetowego należy wziąć pod uwagę fakt, iż Akademia posiada szczególny status, tj. jest jedyną osoba prawną, w strukturze której funkcjonują jednostki budżetowe i prowadzona jest działalność we wszystkich określonych w prawie budżetowym formach gospodarki pozabudżetowej. Pozostające w strukturze Akademii jednostki korzystają w swojej działalności nie tylko ze środków budżetowych ale również z mienia Akademii. Na tym tle powstały wątpliwości dotyczące rozliczenia z budżetem państwa dochodów pozostałych po likwidacji tych jednostek. Z uwagi na konieczność jednoznacznego określenia zasad rozliczania środków uzyskiwanych w wyniku likwidacji jednostek organizacyjnych Akademii[275], Najwyższa Izba Kontroli nie formułując zarzutu naruszenia dyscypliny budżetowej wystąpi do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

---

[275] Zwłaszcza, że unormowania zawarte w obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania Polskiej Akademii Nauk oraz gospodarki finansowej jej placówek naukowych (Dz. u. Nr 162 poz. 1140) nie usuwają wątpliwości w tej kwestii.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 38 - Polska Akademia Nauk w wysokości 42.692,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 1.432,0 tys. zł, do łącznej wysokości 44.124 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły: wynagrodzeń osobowych (§ 17), wydatków pochodnych od wynagrodzeń (tj. § 41 - składki na ubezpieczenia społeczne i § 42 - składki na fundusz pracy), zwiększenia wynagrodzeń wypłacanych w dewizach pracownikom stacji naukowych PAN (dokonywanych w ramach § 45 - różne wydatki).

Zrealizowane w części 38 Polska Akademia Nauk wydatki wyniosły 44.122,2 tys. zł, tj. 100,0% budżetu po zmianach. Na kwotę tę złożyły się wydatki bieżące w wysokości 38.518,2 tys. zł i wydatki inwestycyjne 5.604,0 tys. zł. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do wielkości określonej w ustawie budżetowej wyniosło 97,6%, a po uwzględnieniu zwiększeń z rezerwy celowej 94,2%. Nie wykorzystane na wydatki bieżące środki zostały przeniesione, w ramach uprawnień Prezesa PAN, na wydatki majątkowe których wykonanie wyniosło 173,7% wielkości określonej w ustawie budżetowej.

W porównaniu do 1997 r. wydatki ogółem były w ujęciu nominalnym wyższe o 7.900,2 tys. zł, tj. o 21,8%, a realnie wzrosły o 9,0%.

Najwyższy udział w wydatkach części 38 miały: wynagrodzenia wraz z pochodnymi (§§ 11 - 17, 41 - 42) - 32,8%, różne wydatki bieżące (§§ 28 - 38) - 28,4%, wydatki na finansowanie inwestycji (§ 72 %) - 12,7%, różne wydatki na rzecz osób fizycznych (§ 25), tj. miesięczne uposażenia członków krajowych PAN wypłacane na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o PAN - 11,8%, wydatki na sfinansowanie działalności stacji naukowych PAN (§ 45) - 10,0%.

W strukturze działowej najwyższy udział w wydatkach części 38 miały: dział 91 - Administracja państwowa i samorządowa - 61,2% oraz dział 89 - Różna działalność - 32,2%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 1.284 osoby, w tym w dziale 91 - 210 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 167 osób, tj. o 15%, w tym w dziale 91 było niższe o 48 osób, tj. o 19%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 280 osób, a w dziale 91 o 70 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.286,89 zł, w tym w dziale 91 - 2.151,64 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 14,4% w tym w dziale 91 o 28,3%.

Zobowiązania ogółem jednostek budżetowych na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 1.169 tys. zł i wzrosły w stosunku do grudnia 1997 r. o 721,0 tys. zł, tj. o 161,1%. Wzrost zobowiązań wynikał z wykazania w sprawozdaniu RB-23 (odmiennie niż w 1997 r.) dodatkowych wynagrodzeń rocznych wypłacanych w 1999 r. jako zobowiązań roku 1998. Zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych na koniec grudnia w stosunku do grudnia 1997 r. spadły z 9,9 tys. zł do 2,5 tys. zł, tj. o 74,7%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej ustalono w ustawie budżetowej na 1998 r. w wysokości 25.267,0 tys. zł tj. o 11,9% wyższej od wykonania 1997 r. Wykonane dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 42.422,5 tys. zł i były: o 67,9% wyższe od określonych w ustawie budżetowej, o 9% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 88% wyższe od wykonanych w 1997 r. W ustawie budżetowej na 1998 r. nie planowano dotacji do gospodarki pozabudżetowej, faktycznie do jednostek gospodarki pozabudżetowej (na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe utworzonych zakładów budżetowych) przekazano dotację w kwocie 681,0 tys. zł. Udział dotacji budżetowej w dochodach gospodarki pozabudżetowej wyniósł 1,6 %.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w ustawie budżetowej określone zostały w wysokości 24.864,0 tys. zł, tj. o 11,4% wyższej od wykonania 1997 r. Wykonane wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 43.500,7 tys. zł i były: o 75% wyższe od określonych w ustawie budżetowej, o 5% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 95% wyższe niż wykonanie 1997 r. W części 38 w 1998 r., nie dokonywano wpłat do budżetu z gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzeprowadzenia rozliczeń likwidacyjnych po likwidacji jednostek gospodarki pozabudżetowej i budżetowej, a w konsekwencji niewymierzenia i nieodprowadzenia na dochody budżetu państwa środków w kwocie 740,1 tys. zł,
- niepełnego rozdysponowania przyznanych środków budżetowych na jednostki budżetowe,
- zawyżenia planowanych wydatków budżetowych oraz planowania ich niezgodnie z klasyfikacją budżetową,
- finansowania jednostek gospodarki pozabudżetowej na zasadach jednostek budżetowych poprzez ustalanie limitów wydatków tych jednostek, pokrywanie poniesionych wydatków oraz udzielanie na przewidywane wydatki zaliczek, które nie zostały następnie rozliczone; w dwóch objętych kontrolą przypadkach (spośród 8 jednostek organizacyjnych) dotyczyło to kwoty 888,6 tys. zł,
- przekazania na rachunki bieżące jednostek gospodarki pozabudżetowej, a nie na rachunek z którego finansowana jest inwestycja, środków w kwocie 2.575,0 tys. zł,
- finansowania kwotą 668 tys. zł wydatków remontowych ze środków inwestycyjnych,
- finansowania wydatków niektórych jednostek budżetowych za pośrednictwem rachunków bankowych innych jednostek budżetowych,
- nieprzestrzegania obowiązującego trybu postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Wyżej wymienione nieprawidłowości w zakresie przekazania dotacji na pierwsze wyposażenie oraz finansowania jednostek pozabudżetowych na zasadach jednostek budżetowych wynikały z wprowadzonych w trakcie roku budżetowego zmian organizacyjnych (nie uwzględnionych w projekcie budżetu) związanych z wejściem w życie ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk[276].

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 38 - Polska Akademia Nauk mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Omówione wyżej ustalenia kontroli wskazują na potrzebę:

1. Dokonania w porozumieniu z Ministerstwem Finansów rozliczeń związanych z likwidacją i przekształcaniem jednostek budżetowych i jednostek gospodarki pozabudżetowej.
2. Urealnienia wysokości planowanych wydatków budżetowych oraz planowanie tych wydatków w odpowiednich działach i rozdziałach obowiązującej klasyfikacji budżetowej.
3. Zapewnienia pełnego rozdysponowania przyznawanych środków budżetowych na poszczególne jednostki budżetowe PAN.
4. Zaprzestania finansowania jednostek gospodarki pozabudżetowej w formach przewidzianych dla gospodarki budżetowej, w tym nie planowanego w ustawie budżetowej dotowania jednostek gospodarki pozabudżetowej.
5. Doprowadzenia do założenia rachunków bankowych przez wszystkie jednostki budżetowe PAN.
6. Przestrzegania zasad finansowania inwestycji określonych w obowiązujących przepisach.
7. Przestrzegania zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

-

[276] Dz.U. Nr 75, poz.469 ze zm.

CZĘŚĆ 39 – KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 6.331,5 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 1.702,5 tys. zł, tj. o 36,8%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 707,5 tys. zł, tj. o 12,6%, a realnie wzrosły o 0,7%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: § 77 - różne dochody (3.043,1 tys. zł), § 43 - wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (1.999,9 tys. zł), § 81 - odsetki (706,9 tys. zł).

Przyczynami uzyskania dochodów budżetowych w 1998 r. w wysokości wyższej od zaplanowanej były, m. in.:

- nieplanowane przekazanie na dochody budżetowe kwoty 282,7 tys. zł pochodzącej z rezerwy celowej budżetu państwa z 1997 r. otrzymanej w wysokości 300,0 tys. zł, przeznaczonej na realizację inwestycji pn. „Budowa ośrodka deportacyjnego w Kłominie", której nie zrealizowano;
- wpływ 57 tys. zł z tytułu zwrotu przez spółdzielnie mieszkaniowe przekazanych im środków finansowych w latach 1969-1989;
- wpływ 15,3 tys. zł z tytułu zwrotu kaucji gwarancyjnej likwidowanego gospodarstwa pomocniczego.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły: ustalenia należności budżetowych z tytułu uzyskanych wpływów ze sprzedaży zbędnego sprzętu poniżej sumy wynikajacej z prawidłowego obliczenia (różnica 86,50 zł), nieprzekazania kilkakrotnie dochodów budżetowych do urzędu skarbowego według stanu na koniec miesiąca w terminie do 10 dnia następnego miesiąca, zawarcia umów na prowadzenie pomocniczych rachunków bankowych, zgodnie z którymi bank nie naliczał odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 39 - Komenda Główna Policji w wysokości 3.667.925,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 61.469,9 tys. zł, do łącznej wysokości 3.729.394,9 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły: § 11 wynagrodzenia osobowe pracowników – 29.033,9 tys. zł, §§ 41-42 - pochodne od wynagrodzeń - 13.355,3 tys. zł, § 70 - zakupy sprzętu i uzbrojenia - 5.889,5 tys. zł, § 72 - wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych - 2.300,0 tys. zł. W odniesieniu do poszczególnych rozdziałów budżetu państwa w części 39, kwoty wydatków wzrosły następująco: w rozdziale 9311- Jednostka centralna (KGP) - o 3.232 tys. zł (3,6%), w rozdziale 9312 - Jednostki terenowe Policji - o 47.687 tys. zł (1,3%) i w rozdziale 9378 - Pomoc i usuwanie skutków powodzi ze środków rezerwy celowej - 10.551 tys. zł (100,0%).

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.724.000,6 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 474.636,6 tys. zł, tj. o 14,6%, a realnie wzrosły o 2,5%.

W porównaniu do ustawy budżetowej na 1998 r. wydatki bieżące wzrosły o 63.899,0 tys. zł, tj. o 1,99%, a wydatki majątkowe o 5.837,0 tys. zł, tj. o 20,1%. Niższe były natomiast świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 20, 21, 22, 25), które w porównaniu z ustawą budżetową na 1998 r. zmalały o 13.411,8 tys. zł, tj. o 3,0%, a w porównaniu z planem po zmianach o 5.335,6 tys. zł, tj. o 1,2%. Dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe, w porównaniu do ustawy budżetowej, nie zostały zmienione, a wykonanie wyniosło 3.885,0 tys. zł, tj. w kwocie ustalonej ustawą budżetową na 1998 r.

W strukturze zrealizowanych wydatków budżetowych główne pozycje stanowiły: wynagrodzenia (§§ 11, 12, 15, 17) - 2.464.429,2 tys. zł, tj. 66,2% ogółu wydatków; zakupy towarów i usług (§§ 28-37, 70) - 648.218,8 tys. zł (17,4%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 20, 21, 22, 25) - 425.903,3 tys. zł (11,4%). Natomiast wydatki majątkowe - na finansowanie inwestycji jednostek terenowych Policji - wynosiły 34.861,2 tys. zł (0,9%).

Biuro Logistyki Policji KGP (BLP) zakupiło m. in. (§ 70): samochody różnych typów - 719 szt., pistolety maszynowe - 70 szt., pistoletowe radary drogowe - 220 szt. BLP zakupiło centralnie różnego rodzaju amunicję (§ 31) w ilości 9.025.880 szt., dokonało zakupów centralnych umundurowania (§ 31), a w tym m. in.: bluz służbowych - 30.500 szt., kurtek ćwiczebnych z kamizelką - 18.900 kpl., mundurów drelichowych - 16.200 kpl., identyfikatorów - 113.577 szt., spodni służbowych - 40.001 szt.

Wydatków majątkowych dokonano w dwóch rozdziałach: rozdziale 9312 - 34.206,1 tys. zł (98,1%) oraz rozdziale 9378 - 655,0 tys. zł (1,9%). Zrealizowano 181 zadań inwestycyjnych, w tym 173 w zakresie budownictwa służbowego i 8 w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Całkowicie zakończono finansowanie 88 inwestycji służbowych i 6 mieszkaniowych. Inwestorzy nie wykorzystali do końca 1998 r., z powodu późnego przekazania im środków pieniężnych, środków pochodzących z rezerw w kwocie 2.068,0 tys. zł, które pozostały na rachunkach bankowych. Na dzień 31 grudnia 1998 r. na rachunkach inwestycyjnych było ogółem 2.107,1 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło: 100.126 funkcjonariuszy, 16.844 pracowników w jednostkach budżetowych i 1.608 pracowników w jednostkach pozabudżetowych. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. w odniesieniu do: funkcjonariuszy było niższe o 1.330 osób, tj. o 1,3%, pracowników w jednostkach budżetowych - wyższe o 993 osoby, tj. o 6,3%, pracowników w jednostkach pozabudżetowych - niższe o 139 osób, tj. o 8%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie w odniesieniu do: funkcjonariuszy było niższe o 2.629 osób, pracowników w jednostkach budżetowych - wyższe o 195 osób, w jednostkach pozabudżetowych - niższe o 502 osoby. Przeciętne miesięczne uposażenie brutto funkcjonariuszy (uposażenia z dodatkami do uposażeń i wypłatami z zakładowego funduszu nagród - § 12 i § 17) w 1998 r. wyniosło 1.753,20 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne uposażenie brutto w 1998 r. wzrosło o 17,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto

pracowników (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło: w jednostkach budżetowych - 925,53 zł i w porównaniu do 1997 r. wzrosło o 146,68 zł, tj. o 18,8%, w jednostkach pozabudżetowych - 958,44 zł i w porównaniu do 1997 r. było wyższe o 97,30 zł, tj. o 11,3%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 45.134,5 tys. zł, w tym wymagalne 147,3 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. odpowiednio o 15,4% i 72,4%. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 233,2 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. o 22,4%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej (gospodarka niedotowana) w 1998 r. wyniosły 182.922,7 tys. zł i były wyższe o 17,2% od kwoty planowanej (po zmianach).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 183.233,5 tys. zł i były o 18,1% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 29,3% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 102,2 tys. zł i były niższe o 47,0% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

1) Naruszenia przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych w byłym Zarządzie Administracyjno-Gospodarczym KGP (ZAG) dotyczących głównie: zawiadomień o wynikach przetargów (art. 50), zastosowania trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji (art. 64), umów w sprawach zamówień publicznych (art. 72, 74). Stanowiło to, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe, naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.
2) Zawarcia w dniu 28 stycznia 1998 r. umowy z Polską Federacją Sportu „Gwardia” o realizację zadań w dziedzinie kultury fizycznej i sportu finansowanych ze środków budżetowych KGP w formie dotacji na zadania państwowe z naruszeniem postanowień § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań.

Uchybienia polegały m.in. na nieokreśleniu w zawartej umowie: terminu i miejsca realizowanych zadań, wzoru dokumentacji umożliwiającej okresową realizację zadania, sankcji z tytułu nienależytego wykonania zleconego zadania lub wykorzystania dotacji na inne cele niż określone w umowie.

3) Zwiększenia przez dysponenta głównego w grudniu 1998 r. wydatków na uposażenia i wynagrodzenia dla podległych dysponentów bez zmiany ustalonego wcześniej limitu średniego miesięcznego uposażenia i wynagrodzenia, przez co przekroczono limity średniego miesięcznego uposażenia policjantów w KWP w Łodzi o 7,85 zł i średniego miesięcznego wynagrodzenia pracowników w KWP w Łodzi o 26,92 zł, a w KWP w Bydgoszczy o 14,74 zł.

4) Wyrażenia zgody na realizację wydatków ponad limity przyznane w planie inwestycyjnym, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań inwestycyjnych na 31 grudnia 1998 r. z terminem płatności w 1999 r. w wysokości 1.383,7 tys. zł. Wykazane w sprawozdawczości budżetowej zobowiązania inwestycyjne na dzień 31 grudnia 1998 r. wynosiły 930,0 tys. zł.

5) Dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych w byłych KWP w Słupsku i w Tarnowie w kwocie łącznej 147,3 tys. zł, co stanowiło, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe, naruszenie dyscypliny budżetowe, co obecnie odpowiada art.138 ust.1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

6) Nieuregulowania kwestii realizacji obowiązków głównych księgowych przede wszystkim w jednostkach terenowych Policji będących dysponentami środków budżetu państwa. Na potrzebę uregulowania tej kwestii, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetu, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła już uwagę po przeprowadzeniu kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 39 - Komenda Główna Policji, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły, niewłaściwego gospodarowania środkami budżetowymi dotyczącego kwoty 147,3 tys. zł, tj. zaciągnięcia w tej kwocie zobowiązań wymagalnych oraz wydatkowania kwoty łącznie 4.771,9 tys. zł na realizację zamówień udzielonych w wyniku przeprowadzenia postępowań z naruszeniem niektórych przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, tj. 0,13% wydatków ogółem.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Komendanta Głównego Policji o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego tak, by zapewnić ich zgodność z przepisami ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.
2. Formułowanie treści umów zawieranych z jednostkami niepaństwowymi w sprawie realizacji zadań państwowych zgodnie z przepisami art. 71 ustawy o finansach publicznych.
3. Nieprzekraczanie ustalonych przez Komendanta Głównego Policji limitów średniego miesięcznego uposażenia i wynagrodzenia.
4. Wystąpienie do Wojewodów Pomorskiego i Małopolskiego z wnioskami o ukaranie winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych w byłych komendach wojewódzkich Policji w Słupsku i Tarnowie w związku z dopuszczeniem przez te komendy do powstania zobowiązań wymagalnych.

5. Zaciąganie zobowiązań inwestycyjnych do wysokości kwot wydatków ujętych w zatwierdzonym planie finansowym i rzetelne wykazywanie ich w sprawozdawczości budżetowej.
6. Obsadzenie stanowisk głównych księgowych w jednostkach będących dysponentami środków budżetu państwa i powierzenie im prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych.
7. Zapewnienie aby jednostkowe sprawozdania budżetowe spełniały wymogi instrukcji w sprawie sporządzania sprawozdawczości budżetowej będącej załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej.

CZĘŚĆ 40 - POLSKIE CENTRUM BADAŃ I CERTYFIKACJI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.352 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 852 tys. zł, tj. o 170%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 50 tys. zł, tj. o 4%, a realnie spadły o 7%.

Polskie Centrum Badań i Certyfikacji prowadziło gospodarkę finansową na zasadach określonych w prawie budżetowym dla zakładów budżetowych. Źródłem dochodów budżetowych jest wpłata nadwyżki środków obrotowych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 40 Polskie Centrum Badań i Certyfikacji w wysokości 1.039 tys. zł, z przeznaczeniem wyłącznie na wydatki majątkowe (inwestycje). W trakcie 1998 r. wysokość wydatków nie została zmieniona.

Zrealizowane wydatki wyniosły 1.039 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 184 tys. zł, tj. o 15%, a realnie były niższe o 24%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 228 osób. W porównaniu z 1997 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 4 osoby, tj. o 1,8%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 17 osób, tj. o 7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wyniosło 1.720 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 21%.

Biorąc pod uwagę wynagrodzenia wypłacane osobom fizycznym na podstawie umowy o dzieło lub umowy zlecenia, które zostały wypłacone pracownikom Centrum w 1998 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wynoszące 2.184 zł wzrosło o 27%, w porównaniu do 1997 r. , kiedy wynosiło 1.726 zł.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.774 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 237%. Najwyższą pozycję zobowiązań w kwocie 1.973 tys. zł (tj. 71%) stanowiła wynikowa nadwyżka środków obrotowych za 1998 r. do przekazania do budżetu państwa w 1999 r.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 2,4 tys. zł (z czego 2,3 tys. zł, tj. 92% stanowiła wypłata odszkodowania byłemu pracownikowi) co oznacza wzrost w porównaniu do wykonania 1997 r. o 200%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 22.077 tys. zł i były wyższe o 45% od kwoty planowanej (po zmianach). W porównaniu do 1997 r. były one nominalnie wyższe o 86%, a realnie o 35%.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 20.181 tys. zł i były o 33% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach). W porównaniu do roku 1997 były one nominalnie wyższe o 45%, a realnie o 29%. Wpłaty do budżetu wyniosły w 1998 r. kwotę 1.352 tys. zł i były wyższe o 4% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego planowania finansowego poprzez zaniżanie zakładanych do uzyskania przychodów w celu osiągnięcia ponadplanowych wpływów, umożliwiających dokonywanie, poza limitem, dodatkowych wypłat wynagrodzeń dla pracowników Centrum;
- zwiększania rozchodów, poprzez wypłacanie dodatkowych wynagrodzeń z tytułu zawierania z pracownikami umów o dzieło i umów zlecenia, pomimo ponoszenia przez komórki organizacyjne Centrum strat w działalności. Wzrost kwot wypłacanych na podstawie umów o dzieło i umów zlecenia ogółem w stosunku do 1997 r. wyniósł 94 % (z 1.541 tys. zł do 2.808 tys. zł). Wypłaty dla pracowników PCBC wzrosły o 54 %, tj. z 827 tys. zł do 1.270 tys. zł;
- niecelowego tworzenia, powiększających rozchody, rezerw na należności, których nieściągalność nie została uprawdopodobniona. W 1998 r. PCBC utworzyło rezerwy na należności w kwocie 634 tys. zł;
- mało skutecznej działalności windykacyjnej obniżającej przychody Centrum. Wg stanu na 31 grudnia 1998 r. należności wyniosły 2.548 tys. zł, tj. 12% osiągniętych przychodów;
- nierzetelnego planowania zakupów inwestycyjnych wskutek braku analizy stopnia wykorzystania użytkowanych w PCBC urządzeń specjalistycznych, w celu precyzyjnego określenia na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, niezbędnych potrzeb w tym zakresie.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 40 - Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zapewnienie rzetelnego planowania przychodów.
2. Dokonywanie szczegółowej analizy stopnia wykorzystania użytkowanych urządzeń specjalistycznych w celu precyzyjnego określenia na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, niezbędnych potrzeb w tym zakresie.
3. Ograniczenie do niezbędnych potrzeb zawierania z pracownikami umów o dzieło i umów zlecenia, szczególnie w komórkach organizacyjnych przynoszących straty z działalności.
4. Tworzenie rezerw na trudnościągalne należności po uprzednim przeprowadzeniu dokładnej analizy zasadności ich ustanowienia.
5. Zapewnienia należytej koordynacji i skuteczności działań windykacyjnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaniżaniu planu finansowego a w konsekwencji zmniejszaniu bieżących wpłat do budżetu sprzyjają uregulowania prawne, jakie obowiązują Polskie Centrum Badań i Certyfikacji. Centrum dokonuje bowiem wpłat do budżetu nadwyżki środków obrotowych co kwartał, w takim stosunku procentowym do faktycznie osiągniętych przychodów, w jakim pozostaje roczna planowana wpłata do rocznych planowanych przychodów. Różnicę między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych na koniec roku zakład budżetowy wpłaca do budżetu w terminie 5 dni po przyjęciu rocznego sprawozdania finansowego[277]. Roczne sprawozdanie finansowe sporządza się nie później niż w ciągu

[277] § 7 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991r. w sprawie zakładów budżetowych.

3 miesięcy od dnia bilansowego[278]. Zaniżanie planu przychodów w istniejącym stanie prawnym stwarza możliwość uzyskiwania dodatkowych (poza limitem) wynagrodzeń. W 1998 r. podobnie jak w 1997 r. w PCBC, wypłacono, poza limitem, dodatkowe wynagrodzenia, tytułem osiągnięcia - w rozliczeniu całorocznym - ponadplanowych dochodów[279].

CZĘŚĆ 41 - OBSŁUGA ZADŁUŻENIA ZAGRANICZNEGO

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody w części 41 budżetu państwa wyniosły 7.662,1 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 1998 były niższe o 36.729,9 tys. zł, tj. o 82,7%. W porównaniu do 1997 r. dochody te były niższe, w ujęciu nominalnym o 466.463,9 tys. zł, tj. o 98,4%, a w ujęciu realnym o 98,6%.

Głównym źródłem wpływów, z których pochodziło 74,1% zrealizowanych w 1998 r. dochodów, były wpływy w kwocie 5.674,5 tys. zł wykazywane w pozycji pn. odsetki od udzielonych pożyczek zagranicznych. W rzeczywistości, jak ustalono w czasie kontroli, środki te nie pochodziły ze spłat odsetek przez zagranicznych dłużników Skarbu Państwa, lecz stanowiły odsetki od rachunków specjalnych, na których przejściowo lokowano nie wykorzystane środki z pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Na skutek nie obsługiwania przez dłużników swych zobowiązań wobec Skarbu Państwa, wartość odsetek od udzielonych kredytów zagranicznych wzrosła w ciągu 1998 r. o około 7% i wyniosła na koniec tego roku 762,1 mln zł.

---

[278] Art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

[279] Zgodnie z § 1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lipca 1995 r. w sprawie określenia wypadków, w których wynagrodzenia w gospodarce pozabudżetowej, w szkołach wyższych i innych jednostkach prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o szkolnictwie wyższym oraz jednostkach prowadzących gospodarkę finansową na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych mogą być wypłacane poza limitem (Dz. U. nr 94, poz. 465).

Kolejnym, co do wielkości, źródłem dochodów w cz. 41 budżetu były prowizje od udzielonych gwarancji spłaty kredytów zagranicznych. Zrealizowane z tego tytułu w 1998 r. dochody wyniosły 1.987,6 tys. zł i były niższe w stosunku do planu o 38.610 tys. zł, tj. o 95,1%, a w porównaniu z 1997 r. o 5.613 tys. zł, tj. o 73,8%.

Przyczyną tego był spadek liczby i wartości udzielonych gwarancji, spowodowany m. in. nie podpisaniem do końca 1998 r. (z powodów niezależnych od Ministerstwa Finansów) umów gwarancyjnych z bankami zagranicznymi dotyczących udzielenia gwarancji dla 3 polskich podmiotów.

Badania kontrolne wykazały, że kwoty prowizji od udzielonych gwarancji były naliczane i wpłacane na rachunek dochodów Ministerstwa Finansów zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Wydatki

W ustawie budżetowej na rok 1998 ustalono wydatki w części 41 - Obsługa zadłużenia zagranicznego, w wysokości 5.090.000 tys. zł. W ciągu 1998 r. planowane wydatki zostały zmniejszone decyzjami Ministra Finansów o 140.000 tys. zł, do wysokości 4.950.000 tys. zł. Zmniejszenia te dotyczyły § 63 (Rozdział 9435) - Odsetki od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od obligacji skarbowych RP wyemitowanych na rynki zagraniczne.

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.769.865,9 tys. zł, tj. 76,2% planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki te, w ujęciu nominalnym były wyższe o 86.623 tys. zł, tj. o 2,4%, a w ujęciu realnym były niższe o 8,5%.

Dominującą pozycję wydatków zagranicznych w 1998 r. stanowiły odsetki od otrzymanych kredytów zagranicznych i od obligacji skarbowych wyemitowanych na rynki zagraniczne. Wydatki te wyniosły łącznie 3.769.356,0 tys. zł, tj. 99,9% wydatków zagranicznych ogółem. W stosunku do planu ustalonego w ustawie budżetowej (5.002.057,0 tys. zł) stanowiło to 75,4%, a w stosunku do planu po zmianach (4.862.057,1 tys. zł), tj. 77,5%.

Główne pozycje wydatków na spłatę odsetek od otrzymanych kredytów oraz obligacji skarbowych wyemitowanych na rynki zagraniczne stanowiły spłaty odsetek wobec: Klubu Paryskiego (58,1% wydatków zagranicznych ogółem), Klubu Londyńskiego (26,4%), Banku Światowego (8,2%), na obsługę papierów wartościowych (5,3%).

Niższe wykonanie omawianych wydatków wynikało z obniżenia, w stosunku do założeń przyjętych na etapie planu, wymagalnych płatności z tytułu obsługi: zadłużenia wobec Klubu Paryskiego o 21,2% (do planu po zmianach), obligacji Brady`ego o 19,7%, pożyczek zaciągniętych w Banku Światowym o 37,2%, obligacji skarbowych wyemitowanych na rynki zagraniczne o 35,2% i tzw. innych kredytów o 59,9%.

Skarb Państwa poniósł w 1998 r. także wydatki w kwocie 609,9 tys. zł (co stanowiło 0,7% kwoty założonej w planie oraz 0,02% wydatków zrealizowanych w części 41) na spłatę odsetek z tytułu udzielonych gwarancji kredytów zagranicznych. Poniesione z tego tytułu wydatki budżetowe dotyczyły, podobnie jak w poprzednich latach, pięciu polskich przedsiębiorstw, które korzystały z kredytu włoskiego zaciągniętego w 1992 r. w Medicredito Centrale na finansowanie produkcji żywności bezglutenowej i nie wywiązywały się ze swoich zobowiązań.

Zobowiązania zagraniczne

Według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r., zobowiązania zagraniczne Skarbu Państwa wyniosły 125.264,5 mln zł i obejmowały:

- zadłużenie zagraniczne w kwocie 116.217,7 mln zł, stanowiące 92,7% zobowiązań zagranicznych,
- zobowiązania wynikające z udzielonych gwarancji spłaty kredytów zagranicznych w wysokości 9.046,8 mln zł, stanowiące 7,3% powyższych zobowiązań.

W stosunku do stanu na koniec 1997 r., zadłużenie zagraniczne spadło o 1.373,9 mln zł, tj. o 1,2% (po uwzględnieniu skutków wzrostu wartości złotego do dolara amerykańskiego spadek zadłużenia wyniósł 0,8%), zaś zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji uległy obniżeniu o 724,6 mln zł, tj. o 7,4%.

Zobowiązania zagraniczne w końcu 1998 r. stanowiły 48,7% całości zobowiązań Skarbu Państwa (w 1997 r. udział ten wynosił 52,5%). Obniżeniu uległa też relacja zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa do wartości produktu krajowego brutto z 27,1% w 1997 r. do 22,8% w 1998 r., w tym długu zagranicznego, odpowiednio, z 25,0% do 21,1%.

Całość zadłużenia zagranicznego stanowiło zadłużenie w walutach wymienialnych. Według stanu na koniec 1998 r. wynosiło ono w wyrażeniu dolarowym 33.167,1 mln USD i w stosunku do stanu na koniec 1997 r. (33.425,7 mln USD) spadło o 258,6 mln USD, tj. o 0,8%.

Na spadek zadłużenia w stosunku do 1997 r. decydujący wpływ miały następujące działania i okoliczności zmniejszające lub zwiększające dług:

- przedterminowy wykup obligacji Brady`ego o wartości nominalnej 748,0 mln USD,
- spadek zadłużenia z tytułu kredytów ewidencjonowanych w pozycji „pozostali wierzyciele" o 129,4 mln USD, spowodowany głównie spłatami rat kapitałowych, przy jednoczesnym zaciąganiu nowych kredytów,
- wzrost zadłużenia wobec Klubu Paryskiego o 561,6 mln USD, co wynikało ze wzrostu kursów innych walut wymienialnych do dolara amerykańskiego (tzw. kursów krzyżowych) oraz ze spłaty rat kapitałowych i redukcji zadłużenia poprzez tzw. ekokonwersję,
- wzrost zadłużenia w Banku Światowym o 73,5 mln USD, co wynikało z zaciągnięcia nowych kredytów, spłaty rat kapitałowych oraz negatywnych skutków zmiany koszyka walutowego (tzw. pool-u).

Należności zagraniczne

Należności zagraniczne Skarbu Państwa wyniosły w końcu 1998 roku 6.849,2 mln zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 300,1 mln zł, tj. o 4,6%.

Decydujący udział w tych należnościach przypadał na należności z tytułu:

- udzielonych kredytów zagranicznych (52,2%),

- tzw. collateralu, stanowiącego zabezpieczenie spłaty obligacji Brady'ego (40,0%),

- odpożyczenia środków z kredytów Banku Światowego podmiotom krajowym (7,2%).

Największy przyrost w 1998 r. nastąpił w należnościach z tytułu collateralu (o 392,6 mln zł).

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 41 - Obsługa zadłużenia zagranicznego, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Ministra Finansów o:

1. Poprawę skuteczności działań w zakresie windykacji należności zagranicznych oraz należności od przedsiębiorstw krajowych z tytułu obsługi kredytów uzyskanych z MBI i od Rosji (na podstawie tzw. Porozumienia Generalnego); należałoby przy tym spowodować, aby stosownie do przepisów dotyczących sporządzania sprawozdawczości budżetowej oraz zasad rachunkowości - sporządzane były sprawozdania finansowe dotyczące obsługi należności i wydatków zagranicznych, a w sprawozdaniach o dochodach budżetowych (Rb-27) w części 41 wykazywane były zaległości w należnych wpływach z tego tytułu.

2. Rozwiązanie problemu spłat ze środków budżetowych poręczonych kredytów zagranicznych, wykorzystanych przez firmy polskie, produkujące żywność dietetyczną i odżywki.

3. Szersze niż w 1998 r. wykorzystywanie upoważnień ustawowych do przedterminowego wykupu lub zamiany zobowiązań Skarbu Państwa, których umowne oprocentowanie niekorzystnie odbiega od stóp procentowych stosowanych na międzynarodowych rynkach finansowych.

4. Ocenę przyczyn zmniejszonego zainteresowania poręczeniami i gwarancjami udzielanymi przez Skarb Państwa oraz niewykorzystania, jak dotychczas, nowych instrumentów polityki finansowej państwa, takich jak gwarancje naprawienia szkód i poręczenia wykonania zobowiązań wynikających z obligacji.

CZĘŚĆ 42 - URZĄD DO SPRAW KOMBATANTÓW I OSÓB REPRESJONOWANYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 134 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. (71 tys. zł) były wyższe o 63 tys. zł, tj. o 88,7%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 13 tys. zł, tj. o 8,8%, a realnie w cenach 1998 r. niższe o 18,3%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były zwroty niewykorzystanych dotacji otrzymanych w 1997 r. przez jednostki niepaństwowe w kwocie 45 tys. zł oraz dochody uzyskane ze sprzedaży wydawanego przez Urząd miesięcznika "Kombatant" i samochodu osobowego Lancia Thema - w łącznej kwocie 89 tys. zł.

Całą kwotę dochodów (134 tys. zł) terminowo przekazano na rachunek urzędu skarbowego.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 42 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w wysokości 127.675 tys. zł.

W trakcie 1998 r. wydatki te zostały, na podstawie decyzji Ministra Finansów, zwiększone o 2.093 tys. zł. Zwiększenie budżetu Urzędu o ww. kwotę dotyczyło działu 91 - Administracja państwowa i nastąpiło z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83). Przewidziane w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na 1998 r. środki rezerwy celowej dla Urzędu wynosiły 1.510 tys. zł. Dokonane przez Ministerstwo Finansów - na wniosek Urzędu - zwiększenia przekroczyły tę kwotę o 583 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 127.678 tys. zł, tj. 98,4% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 1.064 tys. zł, tj. o 0,8%, a realnie (w cenach 1998 r.) zmniejszyły się o 11,3%.

Wydatkowana kwota 127.678 tys. zł przeznaczona została na:

1) Dotację przekazaną na dochody Państwowego Funduszu Kombatantów (dział 86, rozdział 8693) w kwocie 112.000 tys. zł, co stanowiło 100% kwoty zapisanej w ustawie budżetowej i w budżecie po zmianach, a 97,4% w stosunku do dotacji przekazanej na Fundusz w 1997 r. (w cenach 1998 r. - 87,1%). Udział tej kwoty w wydatkach budżetowych części 42 budżetu państwa wynosił 87,7%.
2) Dotacje dla jednostek niepaństwowych (stowarzyszeń) wykonujących zadania państwowe (dział 89 rozdział 8995) w kwocie 3.736 tys. zł, stanowiące 68,9% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (kwota ta nie była zmieniana). W stosunku do dotacji wykorzystanej przez stowarzyszenia w 1997 r. (5.090 tys. zł) kwota ta była mniejsza o 1.354 tys. zł, tj. o 26,6% a w cenach 1998 r. o 34,4%; jej udział w wydatkach części 42 budżetu państwa wynosił 2,9%.
3) Wydatki na pokrycie kosztów działalności centrali Urzędu (dział 91, rozdział 9111) wyniosły 11.942 tys. zł, co stanowiło 116,5% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej i 96,7% budżetu po zmianach. W stosunku do kwoty wydatkowanej w 1997 r. było to więcej o 3.290 tys. zł, tj. o 38% (w cenach 1998 r. o 23,5%).

Udział tej kwoty w wydatkach części 42 budżetu państwa wynosił 9,4%, podczas gdy w 1997 r. 6,7%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wynosiło 246 osób. Całość tego zatrudnienia przypadała na dział 91. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 32 osoby, tj. o 15%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych (252 etaty) zatrudnienie było niższe o 6 etatów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło w grudniu 1997 r. 1.278 zł, a w grudniu 1998 r. 1.589 zł (wzrosło o 24%).

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 556 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 126,9%. W kwocie tej nie było zobowiązań wymagalnych.

Zobowiązania dotyczyły głównie kwoty obciążającej budżet 1998 r. z tytułu kosztów dodatkowego wynagrodzenia rocznego (d. zakładowego funduszu nagród) i pochodnych od tego wynagrodzenia wypłaconego w 1999 r., zgodnie z obowiązującymi w tej sprawie przepisami.

Urząd nie prowadził gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły:

- nieutworzenia komputerowej bazy danych dla osób korzystających z uprawnień kombatanckich, zwłaszcza z lat 1992-1994 - (ZBoWiD) mimo wykorzystania na ten cel środków w kwocie 1.133 tys. zł na opłacenie 30 dodatkowych etatów,
- zmniejszenia nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem przez jednostki niepaństwowe (stowarzyszenia) dotacji budżetowych. W II półroczu 1998 r. Urząd nie przeprowadził żadnej kontroli prawidłowości wykorzystania przez stowarzyszenia przekazanych przez Urząd dotacji państwowych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 42 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Skierowane pod adresem kierownika Urzędu wnioski dotyczyły:

1. Podejmowania przez Urząd działań w kierunku ograniczenia wydatków budżetowych przeznaczonych na działalność Centrali Urzędu, zwłaszcza wydatki osobowe.
2. Zapewnienia należytego nadzoru i efektywnej kontroli wydatkowania całości środków części 42 budżetu państwa, w tym zwłaszcza dotacji przekazanych przez Urząd jednostkom niepaństwowym.

CZĘŚĆ 43 - PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r dochody wyniosły 210,7 tys. zł, co stanowiło 30,1% kwoty określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 559,2 tys. zł i stanowiły 27,4% dochodów 1997 r., a realnie stanowiły 24,5% dochodów uzyskanych w 1997 r.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z tytułu kar, nałożonych przez inspektorów pracy do dnia 2 czerwca 1996 r., które wyniosły 169,5 tys. zł i stanowiły 80,4% dochodów ogółem. Po tym terminie w związku z nowelizacją ustawy - Kodeks pracy, wierzycielem kar orzekanych przez inspektorów pracy ustanowiono wojewodów, a orzeczone do tego czasu kary stanowią dochody Państwowej Inspekcji Pracy. Niskie w stosunku do planu oraz do 1997 roku wykonanie dochodów było spowodowane małą skutecznością urzędów skarbowych, w dochodzeniu należności z tytułu kar, przekazanych im do egzekucji.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 43 - Państwowa Inspekcja Pracy na 1998 r. w wysokości 132.447,0 tys. zł. W 1998 r. określony ustawą budżetową limit wydatków nie uległ zmianie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 132.253,6 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 26.871,6 tys. zł, tj. o 25,5%, a realnie wzrosły o 12,2%.

W trakcie 1998 roku na podstawie 3 decyzji Głównego Inspektora Pracy, dokonano przeniesień między paragrafami planowanych wydatków budżetowych, zgodnie z art. 45 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe, łącznie na kwotę 3.224,0 tys. zł, tj. 2,4 % planowanych wydatków.

W ramach przeniesień najwyższe zwiększenia wydatków dotyczyły: wydatków na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych (§ 72) o 2.025,0 tys. zł, wynagrodzeń osobowych pracowników (§ 11) o 506,0 tys. zł, usług materialnych (§ 36) o 460,0 tys. zł, materiałów i wyposażenia (§ 31) o 200,0 tys. zł.

Najwyższe zmniejszenia wydatków dotyczyły: składek na ubezpieczenie społeczne (§ 41) o 590,0 tys. zł, różnych opłat i składek (§ 40) o 547,0 tys. zł, usług niematerialnych (§ 37) o 540,0 tys. zł i nagród z ZFN (§ 17) o 506,0 tys. zł.

Przeniesienia wydatków były celowe i uzasadnione potrzebą zakupu oraz remontów siedzib dla okręgowych inspektoratów pracy.

Największy udział w wydatkach Państwowej Inspekcji Pracy miały wydatki w następujących paragrafach:

- §§ 11 i 17 - wynagrodzenia osobowe i nagrody z ZFN - 67.734,0 tys. zł, tj. 51,2%,
- §§ 41 i 42 - składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i składki na Fundusz Pracy - 31.173,7 tys. zł, tj. 23,6%,
- § 72 - wydatki na inwestycje - 10.525,0 tys. zł, tj. 8,0%,
- §§ 31, 36, 37 - zakupy towarów i usług - 11.660,2 tys. zł, tj. 8,8%,
- § 40 - różne opłaty i składki - 7.010,9 tys. zł, tj. 5,3%.

Największe wydatki z § 36 poniesiono na:

- udostępnienie instalacji i urządzeń 85 stacji telefonicznych - 295,2 tys. zł,
- druk „Inspektora Pracy" i innych pozycji wydawniczych - 378,6 tys. zł,
- remont pomieszczeń siedziby OIP w Jeleniej Górze - 105,0 tys. zł.

Na wydatki w § 40 złożyły się głównie opłaty z tytułu wynajmowanych pomieszczeń na siedziby okręgowych inspektoratów pracy.

Wydatki majątkowe Państwowej Inspekcji Pracy zostały określone w ustawie budżetowej w wysokości 8.500,0 tys. zł. W trakcie realizacji budżetu zostały zwiększone do kwoty 10.525,0 tys. zł i w całości przekazane na rachunki środków inwestycyjnych: GIP w Warszawie i OIP we Wrocławiu.

Wykonanie wydatków inwestycyjnych wyniosło 10.525,0 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach oraz 123,8% wielkości określonej w ustawie budżetowej.

W 1998 r. uzyskano następujące efekty rzeczowe wydatków majątkowych:

- trzy siedziby Okręgowych Inspektoratów Pracy: w Zielonej Górze, Bydgoszczy i Gliwicach, modernizację budynku hotelowego Ośrodka Szkolenia we Wrocławiu,
- 150 komputerów przenośnych, 60 stacjonarnych zestawów komputerowych,
- 5 samochodów osobowych,
- 16 kopiarek oraz oprogramowanie i sprzęt biurowy.

Na rachunku inwestycyjnym GIP na koniec 1998 r. pozostały środki w wysokości 1.159,2 tys. zł, z czego na kwotę 886,0 tys. zł były zawarte umowy, których płatność przypadała w 1999 r.

Wydatkowanie środków na zakupy inwestycyjne odbywało się zgodnie z procedurą określoną w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

Przeciętne zatrudnienie w Państwowej Inspekcji Pracy wyniosło 2.051 osób, w tym w jednostkach budżetowych 1.999 osób i było niższe o 61 osób w stosunku do planowanych etatów na 1998 r. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 122 osób, tj. o 6,3%.

Przyczyną niewykonania średniorocznego planu zatrudnienia była duża fluktuacja kadr. W 1998 r. z PIP - jednostek budżetowych odeszły z pracy 102 osoby, a przyjęto 304 osoby.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie łącznie z wypłatami z zakładowego funduszu nagród w 1998 r. wyniosło 2.794 zł a w jednostkach budżetowych 2.823 zł i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 1997 r. o 12,7% oraz od planowanego średniego wynagrodzenia na 1998 r. o 2,8 %.

Zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od wypłaconych wynagrodzeń były odprowadzane terminowo, a składki na rzecz FUS i FP odprowadzano równocześnie z pobraniem środków na wynagrodzenia.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 7.476,6 tys. zł, co oznacza 15-krotny wzrost w stosunku do stanu na koniec 1997 r. Na powyższą kwotę zobowiązań składały się: podatek dochodowy od osób fizycznych w wysokości 1.324,4 tys. zł, dodatkowe roczne wynagrodzenie netto w wysokości 3.825,2 tys. zł, składki na ZUS i na FP od dodatkowych wynagrodzeń w wysokości 2.229,5 tys. zł, różne usługi w wysokości 96,8 tys. zł, rozliczenia kosztów podróży pracowników w kwocie - 0,7 tys. zł. Tak znaczny wzrost zobowiązań spowodowany był koniecznością obciążenia w 1998 r. kosztów, z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy.

W zobowiązaniach Państwowej Inspekcji Pracy za 1998 r. nie występowały zobowiązania wymagalne ani odsetki z tytułu nieterminowych płatności.

Gospodarka pozabudżetowa w części 43 - Państwowa Inspekcja Pracy obejmowała jeden zakład budżetowy - Ośrodek Szkolenia we Wrocławiu.

Dochody zakładu budżetowego w 1998 r. wyniosły 4.160,2 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach.

Wydatki zakładu budżetowego wyniosły 4.240,8 tys. zł i stanowiły 102,6% planu po zmianach.

Różnica między wydatkami, a dochodami w kwocie 80,6 tys. zł pokryta została ze środków obrotowych, w wyniku czego stan środków obrotowych zmniejszył się z 161,3 tys. zł na koniec 1997 r. do 80,7 tys. zł na koniec 1998 r.

Zakład budżetowy nie był dotowany, nie planował i nie dokonywał wpłat do budżetu, gdyż nie wystąpiła nadwyżka środków obrotowych.

Zakład budżetowy spełniał warunek samofinansowania działalności, określony w art. 16 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, pokrywając koszty działalności z uzyskiwanych dochodów.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły:

- planowania i przekazywania środków na zadanie inwestycyjne - budowa Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu w wysokości 2.400,0 tys. zł, w sytuacji braku możliwości ich wykorzystania, z powodu braku pełnej dokumentacji projektowej tej inwestycji, braku inwestora zastępczego oraz wykonawcy, którego wybór był przewidywany na 1999 r. W wyniku czego z zaplanowanej w budżecie i przekazanej na rachunek inwestycyjny kwoty 2.400,0 tys. zł wydatkowano jedynie 29,7 tys. zł na uzupełnienie dokumentacji projektowej,
- braku pisemnego umocowania dla osoby, podpisującej w imieniu Państwowej Inspekcji Pracy umowy na dostawy sprzętu komputerowego.

W 1998 r. do komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy Głównym Inspektorze Pracy wpłynęły 2 wnioski złożone przez rzecznika dyscypliny budżetowej w stosunku do 2 osób, na podstawie zawiadomień przesłanych do rzecznika w 1997 r. Komisja rozstrzygnęła 2 sprawy z czego

w jednym przypadku wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a w drugim przypadku wydano orzeczenie o uznaniu winnym naruszenia dyscypliny budżetowej i ukaraniu karą upomnienia w stosunku do jednej osoby za niedokonanie pełnych i terminowych wpłat do budżetu przez zakład budżetowy - Ośrodek Szkolenia we Wrocławiu.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 43 - Państwowa Inspekcja Pracy, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły:

1. Planowania i przekazywania środków na zadanie inwestycyjne - budowa Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu w wysokości odpowiadającej możliwościom ich wykorzystania.
2. Reprezentowania Państwowej Inspekcji Pracy w umowach zawieranych w imieniu PIP przez osoby posiadające pisemne pełnomocnictwo Głównego Inspektora Pracy.

CZĘŚĆ 44 - OBSŁUGA DŁUGU KRAJOWEGO

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody w części 44 budżetu państwa wyniosły 579.226 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 1998 były wyższe o 300.799 tys. zł, tj. o 108,0%.
W porównaniu do 1997 r. zrealizowane dochody były wyższe, w ujęciu nominalnym o 195.291 tys. zł, tj. o 50,9%, a w ujęciu realnym o 149.987 tys. zł, tj. o 34,9%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpływy z tytułu odsetek wykupionych przez nabywców obligacji skarbowych (89,7% dochodów) oraz wpływy z tytułu rozliczenia poręczeń kredytów krajowych (10,3%).

Zrealizowane dochody z odsetek od obligacji sprzedanych wyniosły 519.521,2 tys. zł i były wyższe od planowanych na 1998 r. o 354.281,8 tys. zł, tj. o 214,4%. W porównaniu do 1997 r. dochody te zwiększyły się, w ujęciu nominalnym o 78,6 %, a w ujęciu realnym o 59,8%.

W dochodach z odsetek od obligacji sprzedanych największą pozycję (83,0%) stanowiły wpływy z odsetek od obligacji sprzedawanych hurtowo na przetargach, w szczególności od obligacji 2 i 5 letnich (w tym tzw. asymilacyjnych - o skróconym okresie żywotności); wpływy z odsetek wykupionych w sieci sprzedaży detalicznej (15,7% ww. dochodów) wynikały głównie ze sprzedaży wysokooprocentowanych obligacji rocznych o stałym oprocentowaniu.

Istotną przyczyną wzrostu dochodów z odsetek od obligacji było znaczne zwiększenie sprzedaży obligacji aktywnych (wartość obligacji sprzedanych w 1998 r. wzrosła w porównaniu z planem o 26,8%, a w porównaniu z wykonaniem w 1997 r. o 120,1%).

Zrealizowane dochody z rozliczenia udzielonych poręczeń spłaty kredytów bankowych wyniosły 59.515,8 tys. zł i były niższe od planowanych na 1998 r. o 33.471,2 tys. zł, tj. o 36%. W porównaniu do 1997 r. dochody te zwiększyły się, w ujęciu nominalnym o 36,6%, a w ujęciu realnym o 22,2%.
Na dochody powyższe składały się głównie wpływy z odzyskania części kwot wydatkowanych ze środków budżetowych na spłaty poręczonych kredytów (91,9% ww. dochodów) oraz wpływy z tytułu prowizji od udzielonych poręczeń (5,4% ww. dochodów).

Główną przyczyną nie osiągnięcia planowanych dochodów z rozliczenia udzielonych poręczeń było nie osiągnięcie zakładanych wpływów z windykacji zaległych należności z tytułu spłaty poręczonych kredytów. Jednak zrealizowane

w 1998 r. wpływy w tej pozycji dochodów były wyższe od osiągniętych w poprzednim roku.

Niższe od planowanych na 1998 r., jak też wykonanych w 1997 r., były wpływy z prowizji od udzielonych poręczeń (planowano 12.987 tys. zł, a wykonano 3.200 tys. zł); wynikało to ze spadku liczby i wartości udzielonych poręczeń.

Wydatki

W ustawie budżetowej na rok 1998 ustalono wydatki w części 44 - Obsługa długu krajowego, w wysokości 16.122.180 tys. zł. W ciągu roku, na mocy decyzji Ministra Finansów, wydatki te zostały zmniejszone o 387.000 tys. zł, do wysokości 15.735.180 tys. zł (zaoszczędzona kwota została przeniesiona do części 18 budżetu - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast). Zmniejszenia planowanych wydatków dotyczyły w całości wydatków na obsługę bonów skarbowych.

Zrealizowane w 1998 r. wydatki wyniosły 14.140.667 tys. zł, tj. 89,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. zrealizowane wydatki były wyższe, w ujęciu nominalnym o 1.552.832 tys. zł., tj. o 12,3%, a w ujęciu realnym wzrosły o 67.467 tys. zł, tj. o 0,5%.
Dominującą pozycję w tych wydatkach stanowiły wydatki związane z obsługą skarbowych papierów wartościowych; wyniosły one 13.971.308 tys. zł, tj. 98,8% wydatków ewidencjonowanych w części 44. Pozostałe wydatki dotyczyły spłaty przez Skarb Państwa: poręczonych kredytów bankowych w kwocie 130.522 tys. zł (0,9% wydatków ogółem), odsetek od kredytu powodziowego w kwocie 34.247 tys. zł (0,2%) i odsetek od kredytów infrastrukturalnych w kwocie 4.590 tys. zł.

Główną przyczyną osiągniętych oszczędności w planowanych wydatkach było zmniejszenie:

- wydatków na obsługę bonów skarbowych. Wydatki te były niższe od ustalonych w ustawie budżetowej o 848.981 tys. zł, tj. o 12,8%, a od planu po zmianach o 461.981 tys. zł, tj. o 7,4%;

- wydatków na obsługę obligacji aktywnych. Wydatki te były niższe od ustalonych w ustawie budżetowej i planie po zmianach o 239.183 tys. zł, tj. o 3,9%;
- wydatków na obsługę obligacji pasywnych. Wydatki na odsetki od obligacji pasywnych w kwocie 2.244.083 tys. zł, były niższe od ustalonych w ustawie budżetowej o 270.527 tys. zł, tj. o 10,8%;
- wydatków na obsługę tzw. pozostałego zadłużenia. Łączne wydatki z tego tytułu wyniosły 56.226 tys. zł i były niższe od planowanych o 56.164 tys. zł, tj. o 50%. Wynikało to głównie z dokonania przedterminowej spłaty kredytu powodziowego zaciągniętego w 1997 r. w NBP. Koszty obsługi długu krajowego były generowane także przez wykazywane w tej pozycji zadłużenia zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych, jednak kosztów tych nie ewidencjonowano odrębnie, a naliczane odsetki od tych zobowiązań powiększały wykazywane zadłużenie Skarbu Państwa;
- wydatków na rozliczenia z tytułu poręczeń. W ustawie budżetowej na rok 1998 przewidziano na ten cel kwotę 697.180,0 tys. zł. Zrealizowane wydatki z tytułu poręczeń krajowych wyniosły w 1998 r. 130.521,8 tys. zł, tj. 18,7% planowanych wydatków. W porównaniu z 1997 r., wydatki te zmniejszyły się w układzie nominalnym o 66.386,1 tys. zł, tj. o 33,7%, a realnie o 89.621,3 tys. zł, tj. o 40,7%. Znaczna rozbieżność między wydatkami planowanymi, a zrealizowanymi wynikała z założenia na etapie planowania zbyt wysokiego, jak się okazało, prawdopodobieństwa utraty przez niektóre podmioty zdolności do samodzielnej obsługi zaciągniętych kredytów.

Zobowiązania krajowe Skarbu Państwa

Zobowiązania krajowe Skarbu Państwa, na które składa się dług krajowy oraz zobowiązania wynikające z udzielonych poręczeń spłaty kredytów bankowych, wyniosły w końcu 1998 roku 131.860,7 mln zł. Relacja zobowiązań do wartości produktu krajowego brutto wyniosła w 1998 roku 24,0% podczas gdy w 1997 roku wyniosła 24,6%.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa według nominału wyniósł w końcu 1998 roku 121.184,3 mln zł i wzrósł w stosunku do stanu na koniec 1997 roku (wykazywanego w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1997 r.) o 25.161,5 mln zł, tj. o 26,2%. Jedną z głównych przyczyn przyrostu tego długu było dokonanie przez Ministerstwo Finansów w kwietniu 1999 r., z mocą wsteczną, korekty stanu zadłużenia krajowego na koniec 1997 roku. Polegało to na skorygowaniu o 1.743,6 mln zł zawyżonego zadłużenia z tytułu bieżących rozliczeń z bankami i jednoczesnym wprowadzeniu do ewidencji długu nowej pozycji, obejmującej zobowiązania Skarbu Państwa, wynikłe z nie podwyższania płac w sferze budżetowej, o wartości 9.781,7 mln zł.

Kolejnymi przyczynami przyrostu krajowego zadłużenia w 1998 r. były:

- sfinansowanie niedoboru budżetowego i ujemnego salda finansowania zagranicznego w łącznej wysokości około 10.000 mln zł,
- zwiększenie zadłużenia spowodowane przyrostem o 3.905,4 mln zł zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych,
- przyrost wartości zadłużenia z tytułu dyskonta od niektórych rodzajów obligacji aktywnych, nie podlegających jeszcze wykupowi, w wysokości 1.505,6 mln zł,
- skapitalizowanie części odsetek od niektórych rodzajów obligacji, w łącznej kwocie 1.420,8 mln zł,
- sfinansowanie przyrostu środków na rachunku centralnym budżetu państwa w kwocie 960,3 mln zł.

Pomniejszająco na przyrost zadłużenia krajowego wpłynęło dokonanie w 1998 r. przedterminowego wykupu obligacji restrukturyzacyjnych ze środków Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich w kwocie 1.218,5 mln zł.

Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczenia kredytów krajowych

Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń według stanu na koniec 1998 r. wyniosły 10.676.360,7 tys. zł i uległy zmniejszeniu w porównaniu z 1997 r. o 638.846,6 tys. zł, tj. o 5,6%. Stanowiło to wynik udzielenia w 1998 r. nowych poręczeń, zmian kursów walut oraz zmniejszeń spowodowanych dokonanymi w ciągu roku spłatami zobowiązań zarówno przez kredytobiorców (ze środków własnych), jak i przez Ministra Finansów (ze środków budżetowych).

Należności Skarbu Państwa z tytułu dokonanych spłat poręczonych kredytów

W końcu 1998 r. należności Skarbu Państwa z tytułu poręczonych kredytów krajowych wynosiły 1.658.371,9 tys. zł i w porównaniu z 1997 r., zwiększyły się o 77.267,7 tys. zł, tj. o 4,9%.

Wzrost ten wynikał głównie z powiększenia należności o: dokonane w 1998 r. wydatki na spłatę poręczonych kredytów w kwocie 130.521,8 tys. zł, naliczone odsetki w związku z postępowaniami windykacyjnymi w kwocie 1.148.064,5 tys. zł i inne wydatki w kwocie 43.360,9 tys. zł, a także z pomniejszenia stanu należności o: dokonane przez kredytobiorców spłaty wierzytelności Skarbu Państwa w kwocie 56.316,3 tys. zł, redukcję należności od dłużników (w wyniku postępowań układowych i ugodowych) w łącznej kwocie 1.181.584,5 tys. zł oraz z innych tytułów (kompensata wierzytelności, zamiana długu na akcje, porozumienie z syndykiem masy upadłościowej) w łącznej wysokości 6.778,7 tys. zł.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 44 - Obsługa długu krajowego, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Ministra Finansów o podjęcie działań zmierzających do:

1. Uzupełnienia dokonanej przez Ministerstwo Finansów w kwietniu 1999 r. korekty długu wg. stanu na koniec 1997 r. w zakresie bieżących rozliczeń z bankami i zobowiązań wobec NBP z tytułu odpożyczonych w 1995 r. środków z kredytu Banku Światowego.
2. Wyeliminowania przypadków niewłaściwego klasyfikowania dochodów i przychodów z obsługi udzielonych pożyczek krajowych.
3. Przeniesienia wydatków związanych z emisją i obsługą skarbowych papierów wartościowych z części 08 budżetu państwa, do tych części budżetu, w których są ewidencjonowane dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa.
4. Rozwiązania zagadnienia sfinansowania zaległych zobowiązań w dziale Ochrona zdrowia.
5. Dokonania dalszego przedterminowego wykupu części obligacji restrukturyzacyjnych ze środków przejętych z rachunku dochodów rozwiązanego Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich. W ocenie NIK, ze względu na wysokie oprocentowanie obligacji restrukturyzacyjnych, celowe byłoby rozważenie możliwości dalszego rozszerzenia skali ich przedterminowego wykupu.
6. Kontroli przestrzegania przez Jastrzębską Spółkę Węglową S.A. warunków umorzenia należności Skarbu Państwa z tytułu spłat poręczonych kredytów na budowę KWK „Morcinek", a także pilnego ustanowienia zabezpieczenia hipotecznego na nieruchomościach stanowiących własność tej spółki.
7. Dokonania pogłębionej oceny przyczyn zmniejszonego zainteresowania poręczeniami i gwarancjami udzielanymi przez Skarb Państwa oraz nie wykorzystywania nowych instrumentów polityki finansowej państwa, takich jak gwarancje naprawienia szkód i poręczenia wykonania zobowiązań wynikających z obligacji.

CZĘŚĆ 45 - URZĄD KULTURY FIZYCZNEJ I TURYSTYKI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 2.647 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 2.507 tys. zł, tj. o 1.790%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 7.413 tys. zł, tj. o 280%, a realnie były niższe o 424%.

W strukturze uzyskanych dochodów największy udział (74%) miały dochody, pochodzące ze spłat wierzytelności b. Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, których UKFiT nie uwzględnił w planie dochodów z uwagi na przewidywane zrealizowanie postanowienia art. 53 ustawy budżetowej na 1997 r., w której upoważniono Prezesa UKFiT do objęcia akcji Polskiej Agencji Rozwoju Turystyki S.A. i pokrycia kapitału akcyjnego wkładami niepieniężnymi w postaci wierzytelności b. CFTiW.

W ramach ww. upoważnienia Prezes UKFiT wydał zarządzenie określające wykaz wierzytelności b. CFTiW wnoszonych jako aport rzeczowy do PART S.A., które weszło w życie z dniem 16 października 1997 r.

W 1998 r. UKFiT uzyskał z tytułu spłat wierzytelności (za IV kwartał 1997 r. i I i II kwartał 1998 r.) łącznie 8.342,2 tys. zł, z których 1.946,1 tys. zł przekazał na dochody budżetu państwa. Kwota ta pochodziła ze spłat uzyskanych przed 16 października 1997 r., tj. przed datą wejścia w życie ww. zarządzenia Prezesa UKFiT.

Pozostałą kwotę, tj. 6.396,1 tys. zł UKFiT przekazał na rzecz PART S.A.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli - działanie UKFiT, związane z przyjęciem daty 16 października 1997 r., tzn. daty wejścia w życie zarządzenia Prezesa UKFiT z dnia 10 października 1997 r., jako terminu umożliwiającego podział spłaconych wierzytelności na część należną budżetowi państwa oraz związaną z należnością PART S.A., z tytułu spłaty wierzytelności, którymi pokryto objęte akcje - dokonane zostało z naruszeniem art. 53 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 1997 w związku z art. 314 Kodeksu handlowego.

Zdaniem NIK w dacie wejścia w życie ww. zarządzenia Prezesa UKFiT określono jedynie przedmiot wkładów niepieniężnych (w postaci wykazu 20 wierzytelności, wymienionych w tym zarządzeniu), które mają być wniesione do PART S.A. na pokrycie kapitału akcyjnego.

Na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 1997 w związku z art. 314 Kodeksu handlowego wierzytelności zniesionego CFTiW mogły być wniesione jako aport rzeczowy do PART S.A. dopiero po dacie objęcia akcji ustalonej w akcie notarialnym, tj. 12 sierpnia 1998 r. Do czasu objęcia akcji PART S.A. prawa wierzyciela w stosunku do wierzytelności b. CFTiW przysługiwały Skarbowi Państwa.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 45 - Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki w wysokości 331.171 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 9.302,9 tys. zł, do łącznej wysokości 340.474 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły przede wszystkim następujących paragrafów klasyfikacji budżetowej: § 48 - pozostałe dotacje (8.173,8 tys. zł), § 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników (430 tys. zł), § 47 - dotacje dla jednostek gospodarki pozabudżetowej i funduszy celowych (405 tys. zł).

Zrealizowane wydatki wyniosły 339.498 tys. zł, tj. 99,7% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 33.798 tys. zł, tj. o 11%, a realnie były niższe o 0,7%.

W strukturze zrealizowanych wydatków w 1998 r. największy udział miały wydatki w dziale 87 - Kultura fizyczna i sport - 149.922 tys. zł, tj. mniej o 255 tys. zł (0,2%) od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej oraz mniej o 670 tys. zł (0,4%) od kwoty w budżecie po zmianach. W 1997 r. wydatki w tym dziale, w cenach 1998 r., były wyższe o 5.143 tys. zł (3,4%).

Główna część wydatków w tym dziale przeznaczona została na realizację zadań państwowych przez polskie związki sportowe. Były to zadania związane przede wszystkim z przygotowaniami do igrzysk olimpijskich, mistrzostw Europy i świata. Zrealizowano ponad 4.000 zadań, w tym m.in. 1.349 zgrupowań krajowych, 324 zgrupowania zagraniczne, 791 imprez krajowych, uczestniczono w 1.069 imprezach zagranicznych. W 1998 r. polscy sportowcy (włącznie ze sportowcami niepełnosprawnymi) zdobyli 587 medali mistrzostw Europy i świata.

Na zakupy inwestycyjne w centrali UKFiT wydano 412,8 tys. zł, tj. 95,3% zaplanowanych środków. Zakupiono 4 samochody osobowe oraz sprzęt komputerowy.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 4.477 etatów, w tym w dziale 91 - Administracja państwowa - 167 etatów. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 69 etatów, tj. o 1,5%, w tym w dziale 91 wyższe o 6 etatów, tj. 3,7%.

W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 542 etaty, w tym w dziale 91 - o 7 etatów. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) wyniosło 1.494 zł, w tym w dziale 91 - 1.956 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 15,4%, w tym w dziale 91 o 14,1%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 759,1 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 473%. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 2,6 tys. zł. W 1997 r. odsetek nie płacono.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 395.638 tys. zł i były niższe o 6% od kwoty planowanej (po zmianach). Udział dotacji budżetowej w dochodach uległ zmniejszeniu z 3,8% w 1997 r. do 3,7% w 1998 r.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 419.142 tys. zł i były o 9,7% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 14% wyższe niż wykonanie 1997 r.

Nie stwierdzono obowiązku dokonania wpłat do budżetu lub potrącenia z dotacji kwot należnych budżetowi.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły:

- nieuzasadnionego zawierania dodatkowych umów zlecenia lub umów o dzieło z pracownikami UKFiT oraz zawierania takich umów z osobami spoza Urzędu; umowy te dotyczyły prac, które mogły być wykonane przez pracowników Urzędu w ramach ich obowiązków służbowych,
- sposobu rozliczenia umowy o zarządzanie programem pomocowym PHARE; umowę tę uznano za wykonaną i rozliczono, mimo braku dokumentów ilustrujących merytoryczny zakres zrealizowanych zadań.

Stwierdzono również:

- zmniejszenie liczby kontroli przeprowadzonych przez UKFiT w jednostkach podległych i nadzorowanych,
- nie zrealizowanie wniosków pokontrolnych NIK dotyczących określenia kryteriów (zasad) umożliwiających ocenę efektywności funkcjonowania polskich ośrodków informacji turystycznej za granicą,
- brak, zgodnego z obowiązującymi przepisami, podporządkowania komórek organizacyjnych UKFiT dyrektorowi generalnemu.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 1998 r. w części 45 - UKFiT, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

1. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań zleconych polskim związkom sportowym oraz stowarzyszeniom kultury fizycznej i turystycznym.
2. Zracjonalizowanie wydatków ponoszonych w związku z realizacją umów - zlecenia lub umów o dzieło, przez szersze angażowanie etatowych pracowników do zadań zlecanych w ramach tych umów.
3. Dokonanie w regulaminie organizacyjnym Urzędu korekt w zakresie podporządkowania komórek organizacyjnych dyrektorowi generalnemu.

Kwota, jaka powinna zostać wpłacona do budżetu państwa wynosi co najmniej 6.396,1 tys. zł.

CZĘŚĆ 46 - KRAJOWY URZĄD PRACY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 152,9 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 27,1 tys. zł, tj. o 15, 1%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 7,9 tys. zł, tj. o 5,4%, a realnie niższe o 5,7%. Całość dochodów zrealizowano w dziale 91 - Administracja państwowa, z czego 61,7% w rejonowych urzędach pracy. Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpływy z usług, przede wszystkim poligraficznych oraz z tytułu czynszów za wynajmowanie pomieszczeń (57 tys. zł) oraz ze sprzedaży składników majątkowych (40,7 tys. zł).

W zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono przypadków naruszenia dyscypliny budżetowej ani innych nieprawidłowości.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 46 - Krajowy Urząd Pracy w wysokości 3.076.539 tys. zł. W ciągu 1998 r. plan wydatków zmniejszono o 1.711.410 tys. zł, do kwoty 1.365,129 tys. zł. Zmniejszenie wydatków dotyczyło głównie działu 86 - Opieka społeczna, obejmującego w całości dotację do Funduszu Pracy, która wg ustawy budżetowej stanowiła 88,4% ogółu wydatków.

Zrealizowane wydatki wyniosły 1.262.038 tys. zł, tj. 92,4% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 2.482.222 tys. zł, tj. o 66,3%, a realnie niższe o 69,9%.

Dominującą pozycję wydatków stanowiła dotacja budżetowa do Funduszu Pracy w dziale 86 - Opieka społeczna w kwocie 881.000 tys. zł (69,8% ogółu wydatków). Zrealizowano ją na poziomie o 67,6% niższym od ustalonego w ustawie budżetowej oraz o 10,5% poniżej planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. dotacja ta była niższa nominalnie o 74,1%, a realnie niższa o 76,8%.

W dziale 91 zrealizowano wydatki w kwocie 381.038 tys. zł, wyższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej o 6,6% i niższej o 3 tys. zł (tj. o 0,1%) od planu po zmianach. W stosunku do wykonania w 1997 r., wydatki były wyższe nominalnie o 10,6%, a realnie były niższe o 1,1%.

W strukturze wydatków 92,6% stanowiły wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 79,1%.
Wydatki bieżące zostały wykonane w wysokości 352.761,6 tys. zł i były większe od określonych w ustawie budżetowej o 5,7%, a na poziomie planu po zmianach.
W porównaniu do 1997 r. były one wyższe nominalnie o 16,4%, a realnie o 4,1%.
Wydatki majątkowe (inwestycyjne) wyniosły 28.276,4 tys. zł, stanowiąc 7,4% ogółu wydatków (w 1997 r. - 12,1 %).

W stosunku do ustawy budżetowej wykonanie było wyższe o 19,4%, a w porównaniu z 1997 r. wykonanie było niższe nominalnie o 32%, a realnie o 39,2%.

W wyniku realizacji planu inwestycyjnego dokonano wykupu obiektów, działek i zakupu wyposażenia dla 12 urzędów pracy, kontynuowano budowy 20 obiektów oraz prowadzono roboty modernizacyjno - remontowe w 19 obiektach. Ogółem przy planowanych 30 zadaniach inwestycyjno - modernizacyjnych realizowano 39 zadań.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wynosiło 14.862 osoby (w przeliczeniu na pełne etaty), całość w dziale 91. W porównaniu z 1997 r. było ono wyższe o 1.026 osób, tj. o 7,4%. W stosunku do planowanych etatów kalkulacyjnych, przeciętne zatrudnienie było niższe o 541 osób. Jednocześnie w 1998 r. zatrudnienie, finansowane głównie ze środków Funduszu Pracy, wynosiło przeciętnie 3.958 osób. Faktyczne zatrudnienie wynosiło zatem 18.820 osób, tj. o 22% powyżej planu.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wynosiło 1.068,86 zł. W porównaniu do 1997 r. było ono nominalnie wyższe o 7,7%, a realnie było niższe o 3,7%.

Zobowiązania ogółem na koniec 1998 r. wynosiły 25.645 tys. zł, co w porównaniu ze stanem na koniec 1997 r. oznacza wzrost o 2.311,6%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły, nie zapłacono również odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań (w 1997 r. zapłacono odsetki w kwocie 35,7 tys. zł).

Jednostki gospodarki pozabudżetowej w systemie urzędów pracy nie występują.

W toku kontroli Centrali KUP nie stwierdzono przypadków naruszenia dyscypliny budżetowej.

Kontrola gospodarowania środkami budżetowymi, przeprowadzona w 34 urzędach pracy, wykazała, że wykorzystywały one środki budżetowe zgodnie z przeznaczeniem, wydatkując je celowo, racjonalnie i efektywnie.

Uchybienia stwierdzono w 2 urzędach - polegały one na nieprzestrzeganiu ustawy o zamówieniach publicznych przy zakupie towarów i usług, w wyniku czego nastąpiło bezpodstawne zawyżenie kosztów o 38.690,00 zł. Stanowiło to zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe, naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za rok 1998 w części 46 - Krajowy Urząd Pracy, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli, do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy, skierowano wystąpienie, w którym sformułowano wnioski o podjęcie - w toku prac nad budżetem - działań w kierunku dostosowania obsady kadrowej urzędów pracy oraz środków na wynagrodzenie do rzeczywistych potrzeb oraz o wzmocnienie nadzoru nad planowaniem i realizacją inwestycji w urzędach pracy.

CZĘŚĆ 47 - KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 3.824 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 2.376 tys. zł, tj. o 38,3%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 10.704 tys. zł, tj. o 73,7%, a realnie były niższe o 76,5%.

Głównymi źródłami dochodów były opłaty koncesyjne (3.483 tys. zł) i odsetki od zaległości w opłatach koncesyjnych (297 tys. zł) oraz wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (19,5 tys. zł), z rozliczeń z lat ubiegłych (15 tys. zł) i z tytułu kar za naruszenie ustawy o radiofonii i telewizji (9 tys. zł).

Przyczyną niepełnej realizacji dochodów budżetowych były przede wszystkim niższe od założonych wpływy z opłat za udzielenie nowych koncesji oraz z tytułu zmian technicznych (nowe częstotliwości, podniesienie mocy, zmiany lokalizacji stacji itp.), jak również przedłużanie się procesu koncesyjnego (uzgodnienia z Ministerstwem Łączności, uchylenia przez NSA koncesji wydanych spółkom Polskie Media S.A. i TVN Sp. z o.o.).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli prognoza dokonana na etapie sporządzania projektu planu dochodów nie była trafna, bowiem uwzględniono w niej zaległe opłaty koncesyjne i kary z lat 1996-97 w wysokości 1.500 tys. zł, chociaż wg stanu na dzień 31.10.97 r. faktyczna kwota zaległości w dochodach wynosiła 1.140,7 tys. zł; na dzień 30.11.97 r. - 707,4 tys. zł, a na 31.12.97 r. - 889,9 tys. zł.

Pobrane dochody były terminowo przekazywane na rachunek bieżący urzędu skarbowego.

Zaległości w dochodach budżetowych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na koniec 1998 r. wyniosły 652,2 tys. zł i obejmowały nieuregulowane przez nadawców opłaty koncesyjne - 197,2 tys. zł, kary nałożone przez Przewodniczącego KRRiTV na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji - 451,5 tys. zł oraz należności od pracowników z tytułu utraconego mienia 3,5 tys. zł. W porównaniu do stanu z 1997 r. zaległości w 1998 r. były niższe o 237,7 tys. zł, tj. o 26,7 %.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 47 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wysokości 16.178 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki nie uległy zmianie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 14.536 tys. zł, tj. 89,8% planowanej kwoty. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 3.307 tys. zł, tj. o 29,5%, a realnie wzrosły o 15,8%. Minister Finansów, na wniosek Przewodniczącego KRRiTV z dnia 30.10.1998 r., zmniejszył o 976 tys. zł środki

budżetowe przekazywane KRRiTV w grudniu 1998 r. Niewykorzystane w 1998 r. przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji środki budżetowe w kwocie 665,6 tys. zł zostały w terminie zwrócone na rachunek budżetu państwa.

W grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych wykonano wydatki w kwocie 15 tys. zł, co stanowiło 20,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 20,0% planu po zmianach oraz 319,1% wykonania 1997 r.

Wydatki bieżące wyniosły 13.931 tys. zł, tj. 93,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 90,2% budżetu po zmianach oraz 126,0% wykonania w 1997 r.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 1998 r. środki na wydatki majątkowe w kwocie 1.160 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 590 tys. zł, co stanowiło 50,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 89,5% planu po zmianach oraz 332,9% wykonania 1997 r.

Dominujące wydatki miały miejsce w następujących paragrafach wydatków budżetowych:

- § 11 wynagrodzenia - 5.759,2 tys. zł, co stanowiło 39,6% ogółu wydatków,
- § 41 - składki na ubezpieczenia społeczne - 2.647,1 tys. zł, co stanowiło 18,2% ogółu wydatków,
- § 37 - usługi niematerialne - kwota 2.250,0 tys. zł, 15,5% ogółu wydatków,
- § 36 - usługi materialne - kwota 1.131,6 tys. zł, 7,8% ogółu wydatków,
- §72 - finansowanie inwestycji wyniosły 589,9 tys. zł, tj. 4,1 % ogółu wydatków.

Ze środków inwestycyjnych zakupiono sprzęt komputerowy (komputery, monitory, drukarki, serwer) o wartości 440 tys. zł, samochód osobowy Lancia - 93,9 tys. zł, wyposażenie wynajętej siedziby (oświetlenie, sieć komputerowa) - 57 tys. zł. Na koniec 1998 r. na rachunku inwestycyjnym pozostała kwota 44,7 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 roku wyniosło 148 osób i w porównaniu do 1997 r. było wyższe o 7,5 osoby, tj. o 5,3%. W porównaniu do planowanych etatów (w planie finansowym KRRiTV na 1998 r. założono średnioroczne zatrudnienie pracowników oraz członków Rady na poziomie 163 etatów), przeciętne zatrudnienie było niższe o 15 osób, tj. o 9,2%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) członka KRRiTV w 1998 roku wyniosło 9.588 zł i w porównaniu do 1997 roku było wyższe o 13,4 % (wzrost o 1.137,67 zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników Biura KRRiTV wyniosło w 1998 roku 3.164,15 zł. W porównaniu do 1997 r. wynagrodzenie brutto wzrosło o 27,8% (tj. o 688,10 zł).

Zobowiązania KRRiTV na koniec 1998 r. wyniosły 651,1 tys. zł i były wyższe niż w 1997 r. o 626,2 tys. zł. W kwocie tej mieszczą się zaliczone do zobowiązań 1998 r. dodatkowe wynagrodzenia roczne za 1998 r., wypłacone pracownikom w styczniu 1999 r., które łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy wyniosły 581,4 tys. zł. Pozostałe zobowiązania KRRiTY wyniosły 69,7 tys. zł i były wyższe niż w 1997 r. o 44,8 tys. zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. W 1998 r. nie opłacano odsetek karnych z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły naruszenia zasad postępowania przy udzielaniu 6 zamówień publicznych, planowania dochodów oraz braku wstępnej kontroli legalności decyzji o przeniesieniach wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. Stwierdzone uchybienia dotyczyły kwoty 561 tys. zł, tj. 3,86% wydatków budżetowych. Naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 47 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Ustalenie zasad obiegu dokumentów umożliwiających głównemu księgowemu wykonywanie wstępnej kontroli legalności dokumentów dotyczących wykonywania planu finansowego i budżetu zgodnie z § 4 ust. 1 pkt. 4 b i ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych.
2. Wyeliminowanie przypadków naruszania przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

CZĘŚĆ 48 - KOMITET BADAŃ NAUKOWYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 7.648 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 1.948 tys. zł, tj. o 34,2%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 4.642 tys. zł, tj. o 37,8%, a realnie były niższe o 44,3%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: nie planowane dochody w dziale 77 - Nauka stanowiące zwrot nie wykorzystanych środków, odsetki od środków budżetowych i wpływy ze sprzedaży wyników (5.829,3 tys. zł) oraz należności byłego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki (CFRNiT) zniesionego ustawą z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (1.566,3 tys. zł).

W zakresie gromadzenia dochodów nieprawidłowości nie stwierdzono.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 48 - Komitet Badań Naukowych w wysokości 2.421.917 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 883,4 tys. zł do łącznej wysokości 2.422.800,4 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły:

- działu 77, rozdz. 7700 § 46 o kwotę 86,8 tys. zł z przeznaczeniem dla Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej na sfinansowanie kosztów zarządzania programem zagranicznej pomocy bezzwrotnej SCI-TECH II.
- działu 91, rozdz. 9111 o kwotę 796,6 tys. zł z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń wraz z pochodnymi, dodatkowe etaty, nagrody jubileuszowe oraz dodatek wyrównawczy dla byłego Przewodniczącego KBN.

Zrealizowane wydatki wyniosły 2.422.758,6 tys. zł, tj. blisko 100% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 214.927 tys. zł, tj. o 9,7%, a realnie wzrosły o 1,8%. I tak na przykład: na zadania finansowane ze środków rozdziału:

- 7711 § 48 - finansowanie i dofinansowywanie działalności statutowej jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych oraz badań własnych szkół wyższych przewidziano środki w wysokości 1.335.010 tys. zł, tj. 55,5% środków ogółem w dziale 77 - Nauka. Przewodniczący Komitetu zwiększył planowaną wysokość wydatków w tym rozdziale do kwoty 1.384.114 tys. zł (o 49.104 tys. zł), tj. o 3,7% w stosunku do ustawy budżetowej. Środki rozdziału 7711 § 48 wydatkowane zostały w kwocie 1.384.114 tys. zł, tj. w 100% i stanowiły 57,5% wydatków w dziale 77 - Nauka.
- 7711 § 73 - inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych przewidziano środki w wysokości 195.008 tys. zł, tj. ok. 8,1% ogółu wydatków w dziale 77 - Nauka. Przewodniczący Komitetu zwiększył planowane wydatki inwestycyjne do kwoty 368.276,7 tys. zł, co stanowi ok. 15,3% środków przeznaczonych na naukę. Środki rozdziału 7711 § 73 w wysokości 368.276,7 tys. zł wydatkowano w 100% (plan po zmianach) i przeznaczono na:

1. Inwestycje budowlane - 140.868,73 tys. zł,
2. Inwestycje aparaturowe - 197.159,95 tys. zł,
3. Infrastrukturę informatyczną - 30.248,0 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 294 osoby, w tym w dziale 91 - 260 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 3 osoby, tj. o 1%, w tym w dziale 91 o 2 osoby, tj. o 0,8%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 21 osób, a w dziale 91 niższe o 5 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wyniosło 1.940 zł, w tym w dziale 91 - 2.025 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1997 r. wzrosło o 20,1%, w tym w dziale 91 o 21,3%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 21.656,9 tys. zł, w tym wymagalne 20.814 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec 1997 r. odpowiednio o 31,8% i 28,3%.

Odsetki z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. nie wystąpiły.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 1.157,6 tys. zł i były niższe o 2,3% od kwoty planowanej (po zmianach). Gospodarka pozabudżetowa nie była dotowana ze środków budżetowych.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 1.232,9 tys. zł i były o 4% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 28,9% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu w 1998 r. nie było.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

- rozdysponowania (w okresie I kwartału 1998 r.) ze środków budżetowych na naukę, znajdujących się w dyspozycji Komitetu Badań Naukowych kwoty 238.155 tys. zł - niezgodnie z procedurą wynikającą z przepisów ustawy o KBN;

- przekazania przez urząd KBN środków w kwocie 3.913,3 tys. zł, przeznaczonych na inwestycje, na rachunki bieżące jednostek, a nie na wyodrębnione rachunki inwestycyjne, mimo iż taki wymóg został określony w przepisach § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 1991 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarowania środkami z budżetu państwa przeznaczonymi na naukę[280], a także ust. 6 załącznika do uchwały Nr 3/93 KBN z dnia 15 lutego 1993 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych.
- przekazania ze środków przeznaczonych na dofinansowanie działalności statutowej jednostek badawczo-rozwojowych kwoty 1.747,2 tys. zł. na sfinansowanie zadań wnioskowanych przez organy nadzorujące te jednostki, co było niezgodne z przepisami art. 3 pkt 4 ustawy o KBN.
- przyznania decyzją Przewodniczącego KBN dotacji na działalność statutową w kwocie 55 tys. zł jednostce badawczo-rozwojowej Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa (NASK), która z powodu nieprowadzenia działalności badawczej nie uzyskała żadnej z kategorii (A,B,C) i utraciła tym samym uprawnienia do tego rodzaju dotacji .

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 48 - Komitet Badań Naukowych, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli wykonania budżetu w części 48 Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych o realizację następujących wniosków:

1. Zaprzestanie przekazywania środków budżetowych na naukę - przed podjęciem przez Komitet Badań Naukowych bądź komisje Komitetu uchwał o przyznaniu środków.

[280] Dz.U. Nr 76, poz. 334 ze zm.

2. Zapewnienie przekazywania środków budżetowych na finansowanie inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
3. Odstąpienie od wyodrębniania w dotacjach na działalność statutową jednostek badawczo-rozwojowych środków na finansowanie zadań wnioskowanych przez organy nadzorujące.
4. Zaprzestanie finansowania działalności statutowej jednostek naukowych bądź jednostek badawczo-rozwojowych, które nie uzyskały kategorii uprawniającej do uzyskania tego rodzaju dotacji.
5. Wzmocnienie kontroli i nadzoru nad działalnością Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w celu uzyskania poprawy sytuacji finansowej tej jednostki.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli poinformowała Komitet Badań Naukowych, że aktualny pozostaje wniosek NIK skierowany do Komitetu po ubiegłorocznej kontroli budżetowej o sfinalizowanie prac zmierzających do ustalenia przez komisje Komitetu Badań Naukowych - stosownie do treści art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 sierpnia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych[281] - kryteriów oceny jednostek naukowych lub badawczo-rozwojowych, stanowiącej podstawę finansowania lub dofinansowywania działalności statutowej tych jednostek.

CZĘŚĆ 50 - GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 2.148 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 846 tys. zł, tj. o 64,9%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 678 tys. zł, tj. o 46,1%, a realnie wzrosły o 30,7%.

[281] Dz.U. Nr 8, poz.28 ze zm.

Głównym źródłem uzyskanych dochodów budżetowych były: wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (1.597,8 tys. zł), wpływy z usług (249,4 tys. zł), różne dochody (228,4 tys. zł) i odsetki (57,7 tys. zł).

Na wykonanie dochodów budżetowych w części 50 - GUS w 1998 r. w wysokości 164,9% miało wpływ przekroczenie wykonania planu dochodów m.in. w:

- Centrali GUS z tytułu wyższych niż planowano wpływów: opłat za kiermasze oraz z podatku VAT, wypłaty odszkodowania PZU za samochód po wypadku, zwrotu środków za badanie statystyczne dotyczące skutków powodzi, naliczonych odsetek od środków będących na rachunku „sum na zlecenie”,
- Urzędach Statystycznych w Opolu, Skierniewicach, Ciechanowie i Zamościu z tytułu nieplanowanej sprzedaży samochodów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 50 - GUS w wysokości 192.987 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 10.854 tys. zł, do łącznej wysokości 203.841 tys. zł.

Zwiększenia wydatków (z części 83 - Rezerwy celowe poz. 4 budżetu państwa) dotyczyły:

- § 11 (wynagrodzenia osobowe pracowników) w kwocie 7.434 tys. zł,
- §§ 41 i 42 (składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) w kwocie 3.420 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 203.633 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 17.970 tys. zł, tj. o 9,7%, a realnie były niższe o 1,9%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków, największy udział miały wydatki w następujących działach:

1) dział 66 (Różne usługi materialne) w wysokości 93.605 tys. zł.
Zrealizowane wydatki w tym dziale w kwocie 93.605 tys. zł były wyższe o 5.108 tys. zł od kwoty wydatków budżetowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1998 r., co stanowiło wzrost o 5,7% w stosunku do ustawy budżetowej, były niższe o 10 tys. zł od kwoty wydatków w budżecie po zmianach oraz wyższe o 7.213 tys. zł, tj. o 8,3% od kwoty wykonania budżetu w 1997 r. Wydatki w dziale 66 stanowiły 46,0% wydatków ogółem w części 50 - GUS,

2) dział 91 (Administracja państwowa i samorządowa) w wysokości 89.866 tys. zł.
Zrealizowane wydatki w tym dziale w kwocie 89.866 tys. zł były wyższe o 5.048 tys. zł od kwoty wydatków budżetowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1998 r., co stanowiło wzrost o 5,9% w stosunku do ustawy budżetowej, były niższe o kwotę 187 tys. zł od kwoty wydatków w budżecie po zmianach oraz były wyższe o 11.198 tys. zł, tj. o 14,2% od kwoty wykonania budżetu w 1997 r. Wydatki w dziale 91 stanowiły 44,1% wydatków ogółem w części 50 - GUS.
W dziale 91, w rozdziale 9111 (Jednostki centralne) finansowane były wydatki Centrali GUS. W ramach wydatków poniesionych w § 72 (wydatki na finansowanie inwestycji jednostek i zakładów budżetowych), Centrala GUS sfinansowała m.in. wydatki związane z: przebudową łącznika nr 9 w Urzędzie Statystycznym w Warszawie - 882 tys. zł, instalacją klimatyzacji w salach konferencyjnej i kolegialnej GUS - 111 tys. zł, zakupem sprzętu komputerowego dla jednostek organizacyjnych statystyki - 649 tys. zł, zakupem 7 samochodów osobowych dla potrzeb Centrali GUS i Urzędów Statystycznych - 357 tys. zł,

3) dział 89 (Różna działalność) w wysokości 10.468 tys. zł.
Zrealizowane wydatki w tym dziale w kwocie 10.468 tys. zł były wyższe o 57 tys. zł od kwoty wydatków budżetowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1998 r., co stanowiło wzrost o 0,5% w stosunku do ustawy

budżetowej, były niższe o kwotę 11 tys. zł od kwoty wydatków w budżecie po zmianach oraz były wyższe o 122 tys. zł, tj. o 1,2% od kwoty wykonania budżetu w 1997 r. Wydatki w dziale 89 stanowiły 5,1% wydatków ogółem w części 50 - GUS.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. w jednostkach budżetowych resortu statystyki (część 50 - GUS) wyniosło 7.319 osób, w tym w dziale 91 - 3.082 osoby. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 61 osób, tj. o 0,84%, w tym w dziale 91 o 50 osób, tj. o 1,6%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 1.138 osób, tj. o 13,5%, a w dziale 91 o 334 osób, tj. o 9,8%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) pracowników jednostek budżetowych resortu statystyki (część 50 - GUS) w 1998 r. wyniosło 1.133 zł, w tym w dziale 91 - 1.189 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 11,7%, w tym w dziale 91 o 11,0%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 10.232,0 tys. zł, w tym wymagalne 4,8 tys. zł, co oznacza w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. odpowiednio wzrost o 2.836,9% i spadek o 65,7%.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 1,6 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. o 11,1%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły łącznie 10.440,8 tys. zł i były o 7,2% niższe od kwoty planowanej (plan po zmianach) oraz o 6,0% wyższe niż wykonanie w 1997 r. W 1998 r. jak i w 1997 r. dotacje budżetowe nie stanowiły dochodów w gospodarce pozabudżetowej.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły łącznie 10.471,9 tys. zł i były o 5,3% niższe od kwoty planowanej (plan po zmianach) oraz o 7,6% wyższe niż wykonanie w 1997 r.

Wpłaty do budżetu wyniosły 16,1 tys. zł i były wyższe o 23,8% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

- nieprzekazania w kwietniu 1998 r. jednostkom resortu statystyki kwoty w łącznej wysokości 11.946,633 zł, tj: 6,2% kwoty wynikającej z układu wykonawczego w części 50 - GUS, co stanowiło de facto tworzenie rezerwy budżetowej i było niezgodne z postanowieniami art. 36 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe,
- nieopracowania dla Centralnej Biblioteki Statystycznej im. Stefana Szulca w Warszawie (od dnia 24 kwietnia 1998 r. dysponent środków budżetowych trzeciego stopnia) zakładowego planu kont, co było niezgodne z postanowieniami art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zakładowy plan kont dla CBS opracowano dopiero w grudniu 1998 r. i obowiązuje od dnia 1 stycznia 1999 r.,
- niewyposażenia Zakładu Obsługi GUS w składniki majątkowe oraz nie spełnienie przez to gospodarstwo pomocnicze warunku samofinansowania określonego w art. 16 ust. 1 Prawa budżetowego.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 50 - Główny Urząd Statystyczny, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się z wnioskiem o zaniechanie tworzenia de facto rezerw budżetowych, poprzez dokonywanie podziału ogólnych kwot wydatków w sposób zapewniający zgodność planów finansowych jednostek podległych GUS z ustawą budżetową, stosownie do postanowień art. 89 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

CZĘŚĆ 51 - GŁÓWNY URZĄD CEŁ

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 6.132.424 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 1.230.841 tys. zł, tj. o 16,7%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 1.000.542 tys. zł, tj. o 14,0%, a realnie były niższe o 23,1%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były dochody z cła w dziale 64 - handel zagraniczny w wysokości 6.076.493 tys. zł, tj. 99,1% dochodów ogółem.

Zmniejszenie dochodów z ceł w stosunku do planu (7.300.000 tys. zł) wynikało z faktu, iż szacunkowe wskaźniki przyjęte do planu dochodów z ceł, ostatecznie ukształtowały się na poziomie niższym od zakładanego. Dotyczyło to mniejszej od przewidywanej wielkości importu, niższego niż założony średniego kursu dolara amerykańskiego oraz niższej średniej efektywnej stawki celnej.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów administracji celnej dotyczyły:

- nierzetelności w działaniu organów administracji celnej w zakresie windykacji zaległości budżetowych, co skutkowało wzrostem ich udziału w dochodach z 2,9% w 1997 r. do 3,8% w 1998 r. Zaległości budżetowe na koniec 1998 r. z tytułu dochodów administracji celnej wzrosły w stosunku do stanu na koniec 1997 r. o 12,4%,
- braku analiz i ocen w zakresie prawidłowości kształtowania się należności i zobowiązań oraz terminowości i prawidłowości pobierania dochodów, które powinny być dokonywane zgodnie z dyspozycją § 31 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa. W ocenach prezentowano wyłącznie dane statystyczne bez ich merytorycznej analizy, tj. np.: oceny prawidłowości podejmowanych decyzji taryfikacyjnych i wymiarowych, liczby zaskarżeń, uwzględnionych odwołań, wyników postępowań przed NSA, działań egzekucyjnych w administracji celnej.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 51 - GUC w wysokości 373.503 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o kwotę 22.026 tys. zł do łącznej wysokości 395.529 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły sfinansowania:

a) z rezerwy celowej:

- podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi, od 1 kwietnia 1998 r. pracowników cywilnych GUC - kwota 21.305 tys. zł w rozdziale 9111 Jednostka centralna oraz w rozdziale 9131 Jednostki terenowe podległe organom centralnym w paragrafach 11, 41 i 42.
- podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi, od 1 stycznia 1998 r., osób zajmujących stanowiska kierownicze w GUC - kwota 51 tys. zł. Kwota ta zwiększyła wydatki w rozdziale 9111 w § 11 oraz §§ 41 i 42.
- wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 10 etatów kalkulacyjnych, przyznanych GUC od 1 sierpnia 1998 r. - kwota 70 tys. zł zwiększyła wydatki w rozdziale 9131 § 11 oraz §§ 41 i 42.

b) z rezerwy ogólnej Rady Ministrów:

- kosztów poboru i badania laboratoryjnego próbek importowanych olejów opałowych - kwota 600 tys. zł, która zwiększyła wydatki w rozdziale 9131 w § 37 - usługi niematerialne.

Zrealizowane wydatki wyniosły 393.306 tys. zł, tj. 99,4% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 56.055 tys. zł, tj. o 16,6%, a realnie wzrosły o 4,3%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków, największy udział miały wydatki w rozdziale 9131 - Jednostki terenowe, tj. 338.331 tys. zł, które stanowiły 86,0% wydatków ogółem i były wyższe o 5,6% w stosunku do ustawy budżetowej oraz niższe o 0,4% w stosunku do budżetu po zmianach.

Podstawową pozycję wydatków w rozdziale 9131 stanowiły wynagrodzenia osobowe - § 11, w kwocie 156.639 tys. zł, tj. 46,3% ogółu wydatków w tym rozdziale. Łącznie z nagrodami ZFN (§17) oraz pochodnymi od wynagrodzeń (§§ 41 i 42) wydatki na wynagrodzenia stanowiły kwotę 237.402 tys. zł, tj. 70,2% wydatków w rozdziale 9131.

Wydatki w rozdziale 9111 - Jednostki centralne stanowiły kwotę 49.728 tys. zł, tj. 12,6% wydatków ogółem i były wyższe o 4,6% w stosunku do ustawy budżetowej oraz niższe o 1,5% w stosunku do budżetu po zmianach.

Podstawową pozycję w rozdziale 9111 stanowiły wydatki w § 72 - na finansowanie inwestycji w kwocie 19.028 tys. zł, tj. 38,3% ogółu wydatków tego rozdziału. Ponad 93% tych wydatków (łącznie ze zobowiązaniami) stanowiły wydatki związane z zakupem sprzętu komputerowego i łączności.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 14.521 osób w tym w dziale 91 - 14.446 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 666 osób, tj. o 4,8% w tym w dziale 91 o 669 osób, tj. o 4,9%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 136 osób, a w dziale 91 o 130 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z ZFN) w 1998 r. wyniosło 1.029 zł, w tym w dziale 91 kwotę 1.027 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 7%, w tym w dziale 91 o 6,8%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ze środków specjalnych w 1998 r. w dziale 91 wyniosło kwotę 1082,6 zł i wzrosło w stosunku do 1997 r. o 93 zł, tj. o 9,4%.

Łącznie (ze środków budżetowych i pozabudżetowych) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto z wypłatami z ZFN w dziale 91 wyniosło 2.109,9 zł i wzrosło w stosunku do 1997 r. o kwotę 158,4 zł, tj. o 8,1%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 29.860 tys. zł, w tym wymagalne 1.118 tys. zł, co oznacza w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. wzrost odpowiednio o 911,5% i o 69,1%.

Zobowiązania ogółem powstałe w trakcie 1998 r. wyniosły 29.275 tys. zł, w tym wymagalne 533 tys. zł. W kwocie zobowiązań powstałych w 1998 r. zobowiązania w wysokości 17.771 tys. zł (60,7%) dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia za 1998 r. wraz z pochodnymi, natomiast kwota 6.151 tys. zł (21%) dotyczyła zobowiązań z tytułu wydatków inwestycyjnych.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 542 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do wykonania w 1997 r. o 218%. W ww. kwocie odsetek 303 tys. zł dotyczyło odsetek wypłaconych od kwoty wyrównania nagród z ZFN na podstawie uchwały składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 24 kwietnia 1996 r.[282] Odsetki w kwocie 239 tys. zł wynikały z wyroków sądowych lub zawartych ze stronami umów.

Gospodarka pozabudżetowa w cz. 51 - GUC obejmowała dwa zakłady budżetowe i jeden środek specjalny. Gospodarka pozabudżetowa nie była dotowana. Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 283.626 tys. zł i były niższe o 3,9% od kwoty planowanej po zmianach.

Rozchody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 301.030 tys. zł (kwota ta obejmuje dodatkowe wynagrodzenie roczne za 1998 r. wraz z pochodnymi) i były o 5,3% wyższe od kwoty planowanej po zmianach oraz o 1,1% niższe niż wykonanie w 1997 r.

Wpłat do budżetu w 1998 r. nie było, a w 1997 r. wpłata do budżetu wyniosła 1.825 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości w zakresie wydatków budżetowych dotyczyły:

[282] I PZP 4/96.

- niegospodarności przy najmie powierzchni biurowej w obiekcie przy ul. Migdałowej,
- niecelowości ubiegania się w listopadzie 1998 r. o przydział środków z rezerwy ogólnej Rady Ministrów na pokrycie kosztów pobierania i badania próbek importowanego oleju opałowego. O dodatkowe środki wystąpiono bez analizy możliwości sfinansowania dodatkowych potrzeb ze środków przyznanych ustawą budżetową na 1998 r. oraz bez analizy możliwości ich spożytkowania do końca roku (środki wykorzystano w 9,9%),
- nieuzasadnionej zwłoki w przekazaniu urzędom celnym polecenia badania każdej partii importowanego oleju opałowego (wydano je w październiku 1998 r.), pomimo iż informacje o nieprawidłowościach w imporcie olejów były znane kierownictwu GUC już na początku 1998 r., a Minister Finansów zlecił przeprowadzanie takich badań w lipcu 1998 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 51 - Główny Urząd Ceł, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zapewnienie bieżącego i skutecznego nadzoru nad windykacją należności w celu niedopuszczenia do dalszego wzrostu zaległości budżetowych poprzez:
   - zobligowanie dysponentów niższego stopnia do przekazywania Prezesowi GUC informacji o kwotach faktycznych zaległości budżetowych,
   - monitorowanie przez GUC czynności urzędów celnych w zakresie umorzeń, wielkości kwot faktycznie odzyskanych w wyniku działań egzekucyjnych, a także kwot, które uległy przedawnieniu.

2. Sporządzanie okresowych ocen przebiegu wykonania zadań, a także dochodów i wydatków budżetowych zgodnie z dyspozycją § 31 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa.
3. Podjęcie działań w celu renegocjacji umowy najmu powierzchni w lokalu przy ul. Migdałowej, dla urealnienia opłat za użytkowanie wynajmowanej powierzchni.
4. Poprzedzanie wniosków o uruchamianie środków z rezerw budżetowych pogłębioną analizą możliwości sfinansowania dodatkowych potrzeb ze środków przyznanych ustawą budżetową na dany rok oraz oceną realnych możliwości ich wydatkowania.
5. Obligowanie służb celnych do podejmowania niezwłocznych, konkretnych działań w przypadku importu towarów, których ustalenie tożsamości lub klasyfikacja wg nomenklatury towarowej wymaga przeprowadzenia analiz i badań (np. import paliw płynnych) w celu niedopuszczenia do uszczupleń dochodów budżetu państwa.
6. Zintensyfikowanie prac zmierzających do stworzenia ogólnopolskiego systemu informatycznego administracji celnej i zapewnienie wykorzystania w tym systemie sprzętu komputerowego zakupionego w 1998 r.
7. Doprowadzenie do pełnej realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania budżetu państwa za 1997 r.

CZĘŚĆ 52 - PAŃSTWOWA AGENCJA ATOMISTYKI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 83,8 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 16,2 tys. zł, tj. o 16,2%.
W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 46,9 tys. zł, tj. o 35,9%, a realnie niższe o 42,6%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. (blisko 60% dochodów ogółem) były odsetki bankowe od środków przekazywanych przez Komitet Badań Naukowych na rachunek sum na zlecenie przeznaczonych na działalność ogólnotechniczną i na opłacenie składek z tytułu przynależności Polski do Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) w Genewie i Zjednoczonym Instytucie Badań Jądrowych (ZIBJ) w Dubnej. Faktycznie dochody z tego tytułu były o połowę niższe i wyniosły 49,1 tys. zł. Niewykonanie ww. dochodów w zaplanowanej wysokości nastąpiło z przyczyn niezależnych od PAA (obowiązujący, złożony tryb opłacania składki do tej organizacji oraz przyznanie przez KBN środków umożliwiających opłacenie należnej składki do ZIBJ zaledwie w wysokości 60%). Dochody nieplanowane w wysokości 34,6 tys. zł - niemożliwe do uwzględnienia na etapie opracowywania projektu budżetu - pochodziły głównie (w prawie 90% - 30 tys. zł) z rozliczeń środków z lat poprzednich.

W zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono w toku kontroli nieprawidłowości.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 52 Państwowa Agencja Atomistyki w wysokości 28.188,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 276,6 tys. zł, do łącznej wysokości 28.464,6 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 28.226,7 tys. zł, tj. 99,2% budżetu po zmianach.

W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 3.115,8 tys. zł, tj. o 12,4%, a realnie były wyższe o 0,5%.

Struktura wydatków w 1998 r. w porównaniu z 1997 r. nie uległa zasadniczym zmianom. Ponad połowę wszystkich wydatków stanowiły wydatki rozdziału 2994 (Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii jądrowej).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 88 osób, całość w dziale 91. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 4 osoby, tj. o 4,8%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne

zatrudnienie było niższe o 23 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.089 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 11,1%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 217,3 tys. zł, w tym 203,3 tys. zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 1998 oraz składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy - co oznacza wzrost o 2341,6% w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r., a o 57,3% bez uwzględnienia zobowiązań z tytułu ww. wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi. W roku 1998, podobnie jak w roku 1997 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, jak również nie zapłacono odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

- zaakceptowania przez Prezesa PAA nieprawidłowego rozliczenia dotacji w kwocie 200 tys. zł przyznanej na podstawie umowy nr 12/N/98 Międzyresortowemu Instytutowi Techniki Radiacyjnej Politechniki Łódzkiej na zakup źródeł kobaltowych;
- rozbieżności między planowanym przez PAA w projekcie budżetu a faktycznym przeznaczeniem środków na inwestycje służące zapewnieniu bezpiecznego wykorzystania energii atomowej;
- określenia przez PAA w projekcie budżetu wysokości środków na opłacenie składek do 2 organizacji międzynarodowych na 1998 r. niezgodnie z faktycznymi potrzebami w tym zakresie;
- nierzetelności w informowaniu Ministra Finansów o wysokości środków, które nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego;
- dokonania w 1998 r. nieplanowanej w projekcie budżetu i wyprzedzającej w porównaniu do zobowiązań strony polskiej wpłaty w wysokości 864.260 zł do Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej tytułem składki na 1999 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 52 - Państwowa Agencja Atomistyki, mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

Omówione wyżej ustalenia kontroli wskazują na potrzebę:

1. Wnikliwego analizowania rozliczeń przedkładanych przez wykonawców zadań z zakresu bezpiecznego wykorzystywania energii atomowej.
2. Wyegzekwowania od wykonawcy umowy 12/IN/98 zwrotu do budżetu niewykorzystanej dotacji w kwocie 200.000 zł.
3. Podjęcia działań dla urealnienia planowanych wydatków budżetowych w zakresie inwestycji i składek z tytułu przynależności do organizacji międzynarodowych.
4. Rzetelnego informowania Ministra Finansów o niewykorzystanych środkach budżetowych.
5. Zaprzestania wyprzedzającego dokonywania wydatków nie przewidzianych w budżecie na dany rok.

CZĘŚĆ 53 - WYŻSZY URZĄD GÓRNICZY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 750,5 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 63,5 tys. zł, tj. o 9,2%.
W porównaniu do 1997 r. dochody były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 122,1 tys. zł, tj. o 19,4%, a realnie wzrosły o 6,8%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były opłaty za egzaminy kwalifikacyjne 678 tys. zł i czynsze za wynajem lokali mieszkalnych 64 tys. zł.

Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 53 - Wyższy Urząd Górniczy w wysokości 33.795 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 664 tys. zł do łącznej wysokości 34.459 tys. zł.

Zwiększenia wydatków dotyczyły głównie wynagrodzeń osobowych (§ 11) i pochodnych od wynagrodzeń (§§ 41-42), dla działu 91 wyniosły odpowiednio 386,4 tys. zł i 128,4 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 34.453 zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 6.918 tys. zł, tj. o 25,1%, a realnie wzrosły o 12%.

Wydatki w rozdziale 9111 wyniosły 13.272 tys. zł, w tym 61,9% na wynagrodzenia z pochodnymi. W ujęciu nominalnym w stosunku do 1997 r. wydatki te były wyższe o 23%, a realnie o 10%. Zrealizowane zakupy majątkowe (§ 72) wyniosły 422 tys. zł, tj. 3,2%, + 67 tys. zł środków z 1997 r. zgromadzonych na koncie inwestycyjnym. Zakupiono 6 samochodów osobowych za 177,5 tys. zł, a na sprzęt komputerowy i oprogramowanie wydano 271 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 561 osób, w tym w dziale 91 - 537 osób. W porównaniu 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 2 osoby, tj. o 0,4%, w tym w dziale 91 o 2 osoby, tj. o 0,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych ogółem przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 9 osób, tj. o 1,6%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 3.024 zł, w tym w dziale 91 - 3.116 zł.

W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 26,5%, w tym w dziale 91 o 26,7%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2446,6 tys. zł, w tym 2.402 tys. zł z tytułu naliczonego dodatkowego rocznego wynagrodzenia. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Bez zobowiązań dotyczących dodatkowego wynagrodzenia za 1998 r., zobowiązania wynosiły 44,6 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 30,5%.

Nie uiszczano odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 719 tys. zł i były niższe o 0,7% od kwoty planowanej (po zmianach).

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 728 tys. zł i były wyższe o 1,4% od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 1% wyższe od wykonanych w 1997 r.

Wpłat do budżetu z gospodarki pozabudżetowej nie wnoszono.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niecelowego pozostawienia na 1999 r. niewykorzystanych środków inwestycyjnych w kwocie 126 tys. zł, w sytuacji nie zrealizowania planowanych na 1998 r. zadań o wartości 113 tys. zł związanych z prowadzoną od 1992 r. inwestycją informatyczną pn. „Komputeryzacja Urzędów Górniczych",
- niewłaściwego skoordynowania prac związanych z realizacją inwestycji, o której mowa powyżej, w tym funkcjonowania dwóch niezależnych od siebie zespołów ds. komputeryzacji, braku analizy finansowych możliwości realizacji planowanych zadań oraz niedokonywania ocen przebiegu inwestycji przez Kierownictwo WUG,
- naruszenia postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych[283]poprzez nieprawidłowe przyjmowanie daty zakupu (zamiast daty przekazania w użytkowanie) jako początku okresu naliczania umorzenia nabytych wartości niematerialnych. Wskutek powyższego naliczono umorzenia w wysokości 12,3 tys. zł zamiast 9,4 tys. zł. Ponadto wbrew przepisom rozporządzenia do wartości początkowej nie doliczono kosztów pierwszej instalacji programów komputerowych oraz nie zaliczono do środków trwałych okablowania systemu komputerowego wraz z jego projektem (11 tys. zł),

[283] Dz.U. Nr 6 poz. 35 ze zm.

– bezpodstawnego przekazania do eksploatacji i naliczania umorzeń od samego projektu technicznego „Kopalnie” o wartości 19,3 tys. zł, wg którego dopiero ma być opracowany (1999 r.) stosowny program komputerowy. Przedmiotem eksploatacji może być bowiem program komputerowy, a nie jego projekt.

Powyższe nieprawidłowości w zakresie księgowej ewidencji środków trwałych wynikały z braku należytego nadzoru służbowego w Biurze Administracyjno-Gospodarczym WUG. W 1998 r. wystąpiły one ponownie, pomimo zgłoszonych przez NIK w tym zakresie stosownych wniosków po kontroli wykonania budżetu WUG za 1997 r.

Łączna wartość nieprawidłowych księgowań w zakresie gospodarki środkami trwałymi wyniosła 50,1 tys. zł.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 53 - Wyższy Urząd Górniczy, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, nie mających jednak zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zapewnienie należytego prowadzenia i koordynowania działalności inwestycyjnej WUG w zakresie inwestycji informatycznej.
2. Wykonanie w roku 1999 zadań dotyczących komputeryzacji Urzędów Górniczych, niezrealizowanych w 1998 r., przy wykorzystaniu środków pozostających na wyodrębnionym rachunku inwestycyjnym.
3. Usunięcie uchybień w ewidencji księgowej i zapewnienie skutecznego nadzoru funkcjonalnego nad prawidłowym jej prowadzeniem.

CZĘŚĆ 54 - URZĄD PATENTOWY RP

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 19.436 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 1.936 tys. zł, tj. o 11,1%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 3.462 tys. zł, tj. o 21,7%, a realnie były wyższe o 1.577 tys. zł, tj. o 8,8%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były wpływy z tytułu urzędowych opłat wnoszonych za zgłoszenia i ochronę praw przemysłowych wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów zdobniczych i znaków towarowych oraz odwołań i partycypacji Urzędu w zyskach Światowej Organizacji Własności Intelektualnej w kwocie 18.964,3 tys. zł, stanowiące 97,6% wszystkich dochodów Urzędu.

Wyższe od ustalonych ustawą budżetową na 1998 r. dochody zrealizowano z uwagi na większy niż przewidywano napływ zgłoszeń i udzielanie ochrony praw wyłącznych. Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 54 - Urząd Patentowy RP w wysokości 14.791 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 808 tys. zł, do łącznej wysokości 15.599 tys. zł.

Zwiększenia wydatków dotyczyły nw. paragrafów w dziale 91:

- § 11 wynagrodzenia pracowników,
- § 41 składki na ubezpieczenia społeczne,
- § 42 składki na fundusz pracy.

Zrealizowane wydatki wyniosły 15.583 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 3.463 tys. zł, tj. o 28,6%, a realnie były wyższe o 2.033 tys. zł, tj. o 15%.

Dominującą pozycją wydatków, stanowiącą 63,4% ogółu wydatków Urzędu Patentowego RP, były wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników centrali Urzędu.

Na zakupy inwestycyjne w 1998 r. wydatkowano 1.231 tys. zł, co stanowi wzrost nominalnie o 190%, a realnie wzrost o 160%. W ramach tych wydatków zakupiono głównie komputery i oprogramowanie, samochód dostawczy, kopiarkę oraz dokumentację projektową rozbudowy budynku Urzędu oraz sfinansowano roboty budowlane.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 403 osoby w części 54, w tym w dziale 91 - centrala Urzędu Patentowego RP 370 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 4 osoby, tj. o 1% i tak samo w dziale 91 było wyższe o 4 osoby, tj. o 1,1%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 18 etatów, w tym w dziale 91 - centrala Urzędu było niższe o 9 etatów, i w gospodarstwie pomocniczym było niższe o 9 etatów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z ZFN) w 1998 r. wynosiło w dziale 91 - centrala Urzędu 1.606 zł, a w gospodarstwie pomocniczym 1.126 zł.
W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 12,1% w centrali Urzędu i o 13,2% w gospodarstwie pomocniczym.

Kolejny raz Urząd Patentowy RP nie wykorzystał w 1998 r. przyznanego limitu zatrudnienia, wykorzystując jednak przyznane na ten cel środki finansowe ze względu na trudności w naborze specjalistów patentowych, wobec niekonkurencyjnego wynagrodzenia. Przy dynamicznym wzroście ilości wniosków o ochronę własności przemysłowej, zgłoszonych w trybie krajowym i międzynarodowym (w 1998 r. o 14,2%) i wzrastającym stanie spraw pozostających w toku załatwiania na koniec 1998 r. o 7,3%, stanowi to zasadniczy problem dla sprawnej realizacji zadań Urzędu.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wynosiły 778,7 tys. zł, co oznacza formalnie wzrost 13,5-krotny w stosunku do 1997 r. Z powyższego - 729,1 tys. zł to zobowiązania dotyczące dodatkowego wynagrodzenia za 1998 r. Natomiast pozostałe zobowiązania w kwocie 49,6 tys. zł stanowiły bieżące rozliczenia, dla których termin płatności upłynął w 1999 r.

Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły w 1998 r.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 712,1 tys. zł i były wyższe o 2,5% od planowanych po zmianach do ustawy budżetowej oraz były wyższe o 21,1% od wykonania w 1997 r. Prowadzone w ramach gospodarki pozabudżetowej gospodarstwo pomocnicze Urzędu nie było dotowane z budżetu państwa, natomiast 99,7% jego dochodów (przychodów) stanowiło pokrycie kosztów jego usług materialnych, świadczonych na rzecz Urzędu Patentowego RP oraz 0,3% przychodów gospodarstwo osiągnęło z oprocentowania środków pieniężnych na jego rachunku bieżącym w banku. Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 709,8 tys. zł i były wyższe o 2,1% od planowanych (po zmianach) oraz były o 21,1% wyższe od wykonania w 1997 r. Wpłata do budżetu wyniosła 1.570 zł i była wyższa o 15,2% od wpłaty zrealizowanej w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej w Urzędzie Patentowym RP nieprawidłowości w zakresie wydatków dotyczyły:

- niezgodnego z wymaganiami ustawy o zamówieniach publicznych przygotowywania dokumentacji związanej z udzielaniem zamówień publicznych w trybie innym niż przetarg nieograniczony oraz odbiorem dostaw lub usług,
- nie naliczenia kary umownej w kwocie 260 zł kontrahentowi, który nie dotrzymał terminu wykonania prac,
- nierozliczenia umowy zawartej z firmą ZTJ Sp. z o.o. w Warszawie, mimo upływu terminu jej realizacji.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 54 - Urząd Patentowy RP, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Urzędu Patentowego RP wniesiono o realizację następujących wniosków:

1. Zgodne z umowami naliczanie i egzekwowanie kar umownych w przypadku nie dotrzymania przez kontrahentów ustalonych terminów wykonania umowy.
2. Zapewnienie rzetelnego przygotowywania dokumentacji związanej z udzielaniem zamówień publicznych oraz odbiorem zleconych prac.
3. Ostateczne rozliczenie umowy zawartej z firmą ZTJ Spółka z o.o. w Warszawie na zakup systemów informatycznych.

CZĘŚĆ 55 - KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Realizację budżetu w części 55 ujęto w rozdziale II pkt - FUNDUSZE KRUS.

CZĘŚĆ 57 - POLSKI KOMITET NORMALIZACYJNY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.899 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 949 tys. zł, tj. o 99,9%. W porównaniu do 1997 r. dochody były wyższe o 1.158 tys. zł, tj. o 156,3%, a realnie wzrosły o 129,3%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były:

- wpłata nadwyżki środków obrotowych (§ 72) w kwocie 1.055 tys. zł. Ponadplanowe wpływy (plan 600 tys. zł) spowodowane były wpłatą do budżetu nadwyżki środków za 1997 r. dopiero w marcu 1998 r. zamiast dokonania tej zaliczkowej wpłaty do 20 grudnia 1997 r. Na nieprawidłowość tę zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli podczas kontroli wykonania budżetu w cz. 57 za 1997 r.
- wpływy środków z tytułu różnych dochodów (§ 77) w kwocie 560,9 tys. zł. Wykonanie dochodów w tym paragrafie o 461% powyżej planu (100 tys. zł) spowodowane było w głównej mierze dochodami w kwocie 317,3 tys. zł z tytułu współpracy przy drukowaniu i rozpowszechnianiu norm ze spółką ALFA - WERO. Współpraca ta nawiązana została na podstawie umów podpisanych w grudniu 1997 r. i w marcu 1998 r.

Nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów nie stwierdzono.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 57 - Polski Komitet Normalizacyjny w wysokości 21.822,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 610,7 tys. zł, do łącznej wysokości 22.432,7 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły § 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników oraz §§ 41 i 42 - pochodne od wynagrodzeń.

Zrealizowane wydatki wyniosły 22.345,9 tys. zł, tj. 99,6% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 4.836,4 tys. zł, tj. o 27,6%, a realnie o 14,1%.

Główne wydatki budżetowe stanowiły: wynagrodzenia osobowe - 5.407 tys. zł (24,2% wydatków ogółem), usługi niematerialne - 4.323,3 tys. zł (19,3%), usługi materialne - 3.910,2 tys. zł (17,5%), składki na ubezpieczenia społeczne - 2.487 tys. zł (11,1%), różne wydatki na rzecz osób fizycznych -1671 tys. zł (7,5%).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 292 osoby, (nie dotyczyło działu 91 - administracja). W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 2 osoby, tj. o 0,7%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 8 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.664,4 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 13,6%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 582,5 tys. zł, (wymagalne zobowiązania nie wystąpiły), co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 1.413%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 2.244,8 tys. zł i były wyższe o 6,5% od kwoty planowanej (po zmianach). Dotacje dla gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. nie wystąpiły.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 2.190,8 tys. zł i były o 5,6% wyższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 54,5% wyższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu wyniosły 1.055,2 tys. zł i były wyższe o 110,5% od wpłat zrealizowanych w 1997 r.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienie dotyczyło podjęcia przez Prezesa PKN w październiku 1998 r. decyzji o zwiększeniu planu zakupów inwestycyjnych o 500 tys. zł (z 1.182,0 tys. zł do 1.682,0 tys. zł). Decyzja korygująca plan inwestycyjny została podjęta przedwcześnie bez właściwego merytorycznego przygotowania dla realizacji zakupu specjalistycznego sprzętu komputerowego i wykonania okablowania strukturalnego w tzw. przygotowalni. Skutkiem tego skorygowany plan został zrealizowany tylko w 69,4%.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu w części 57 - Polski Komitet Normalizacyjny, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienie nie mające wpływu na wykonanie budżetu.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskowała o:

1. Dokonywanie zmian w planie zamierzeń inwestycyjnych po uprzednim rozeznaniu faktycznych możliwości wykonania planowanych zadań.
2. Przygotowanie planu zamierzeń remontowych i modernizacyjnych przewidywanych do wykonania w nowej siedzibie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z uwzględnieniem pozostałości niewykorzystanych środków inwestycyjnych w 1998 r.

CZĘŚĆ 58 - ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Dochody

W ustawie budżetowej na rok 1998 r. nie ustalono dochodów dla części 58 budżetu państwa - Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zrealizowane dochody budżetu państwa w części 58 wyniosły 98,2 tys. zł. Stanowiły je odsetki z tytułu nienależnie pobranych zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na rok 1998 r. ustalono dla części 58 budżetu - Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydatki w kwocie 11.177.983 tys. zł. W trakcie wykonywania budżetu kwota ta została zwiększona do 12.757.983 tys. zł, a więc o 14,1%. Zwiększenia wydatków dotyczyły rozdziału 9597 Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz rozdziału 9599 Fundusz Alimentacyjny.

Zrealizowane w 1998 r. wydatki wyniosły 12.696.431 tys. zł, co stanowiło 113,6% planu według ustawy budżetowej i 99,5% planu po zmianach.. W porównaniu do 1997 r. zrealizowane wydatki były nominalnie wyższe o 2.223.895 tys. zł, tj. o 21,2%, a realnie wzrosły o 8,4%.

Wykorzystana przez ZUS w 1998 r. kwota 12.696.431 tys. zł stanowiła 9,1% wydatków ogółem budżetu państwa (139.751.500 tys. zł). Kwotę tę przeznaczono na:

1) dział 86 - Opieka społeczna - rozdział 8617 - Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne w kwocie 3.345.143 tys. zł, tj. 86,7% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 26,3% ogółu zrealizowanych przez ZUS wydatków;
2) dział 95 - ubezpieczenia społeczne w kwocie 9.351.288 tys. zł, co stanowiło 73,7% wydatków ogółem, w tym rozdziały:
   a) 9595 - Pozostała działalność, w którym zrealizowane zostały wypłaty rent odszkodowawczych dla osób poszkodowanych przez żołnierzy Federacji Rosyjskiej w wysokości 528 tys. zł;
   b) 9597 - Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), w którym zrealizowane wydatki budżetowe w formie przekazanych na ten Fundusz dotacji wyniosły 8.792.760 tys. zł, co stanowiło 129,4% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej i 69,3% wydatkowanej kwoty ogółem;
   c) 9599 - Fundusz Alimentacyjny (FA), w którym zrealizowane wydatki budżetowe, również w formie przekazanych na ten Fundusz dotacji, wyniosły 558.000 tys. zł. Stanowiło to 105,7% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 4,6% wydatkowanej kwoty ogółem.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 58 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu. *(Stwierdzone uchybienia i wynikające z nich wnioski dotyczą wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego)*

CZĘŚĆ 59 - GŁÓWNY URZĄD MIAR

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 50.898 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 1.102 tys. zł, tj. o 2,2%.

W porównaniu do 1997 r. dochody były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 2.553 tys. zł, tj. o 5,2%, a realnie były niższe o 5,8%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpływy z tytułu legalizacji (40.470 tys. zł), wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (14 tys. zł), wpływy z usług (10.244 tys. zł) oraz odsetki z tytułu nieterminowych opłat za wykonywane czynności metrologiczne.

Niewykonanie planowanych dochodów budżetowych przez Urząd w 1998 r. związane było z brakiem nowej tabeli opłat za czynności organów administracji miar, która miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Projekt zarządzenia Prezesa GUM z dnia 16 października 1997 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie opłat za czynności organów administracji miar (uzgodniony z Ministrem Finansów) nie został jednak opublikowany. Zgodnie z art.87 Konstytucji RP zarządzenia Prezesa GUM nie mogą stanowić prawa powszechnie obowiązującego. Do czasu zakończenia kontroli nie został wydany w tej sprawie inny akt prawny ze względu na konieczność uprzedniej nowelizacji ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. - Prawo o miarach[284] i ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. - Prawo probiercze[285].

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 59 - Główny Urząd Miar w wysokości 49.339 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 3.516 tys. zł, do łącznej wysokości 52.855 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły

---

[284] Dz.U. Nr 55, poz.248 ze zm.

[285] Dz.U. Nr 55, poz.249.

środków przyznanych z rezerw celowych na wzrost wynagrodzeń osobowych (§ 11) wraz z kwotą składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (§§ 41-42) oraz na likwidację skutków powodzi 1997 r. w jednostkach podległych GUM m.in. na materiały i wyposażenie (§ 31), usługi materialne (§ 36) i na wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych (§ 72).

Zrealizowane wydatki wyniosły 52.826 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 4.899 tys. zł, tj. o 10,2%, a realnie były niższe o 1,4%.

Wzrost wydatków w 1998 r., w porównaniu do wydatków w 1997 r., wynikał m.in. ze zwiększenia wydatków na zakup aparatów telefonicznych, czasopism zagranicznych, na opłacenie energii elektrycznej, wzrostu prowizji bankowych, na naprawę sprzętu laboratoryjnego i dodatkowych opłat PZU.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. w dziale 91 wyniosło 1.770 osób W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było niższe o 10 osób, tj. o 0,6%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 54 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.131 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 13,7%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.623 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 1.212%. W kwocie zobowiązań ogółem, 2.447 tys. zł stanowiły zobowiązania z tytułu naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Zobowiązania wymagalne na koniec grudnia 1998 r. nie wystąpiły. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 2 tys. zł, tj. 100% odsetek zapłaconych w 1997 r.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 53 tys. zł i były niższe o 2% od kwoty planowanej (po zmianach). Dotacja budżetowa w dochodach gospodarki pozabudżetowej nie wystąpiła.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 104 tys. zł i były równe kwocie planowanej (po zmianach) oraz o 36% niższe niż wykonanie 1997 r. Wpłaty do budżetu nie wystąpiły, ponieważ przedmiotem działalności finansowej środków specjalnych jest m.in. zakup urządzeń, modernizacja stanowisk pomiarowych oraz wykonanie prac adaptacyjnych pomieszczeń w ramach programu PHARE.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły: tworzenia rezerw budżetowych na wydatki nieprzewidziane dla podległych jednostek, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1a ustawy - Prawo budżetowe oraz nierzetelnego prowadzenia i dokumentowania wyników kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w Głównym Urzędzie Miar.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 59 - Główny Urząd Miar, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zaniechanie tworzenia rezerw budżetowych na wydatki nieprzewidziane dla podległych jednostek.
2. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia kontroli wewnętrznych przeprowadzanych w Głównym Urzędzie Miar i dokumentowania wyników tych kontroli.
3. Bieżące wykorzystywanie środków inwestycyjnych na realizację planowanych zadań inwestycyjnych na dany rok.

CZĘŚĆ 60 - GŁÓWNY URZĄD NADZORU BUDOWLANEGO

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 53,5 tys. zł. Były to dochody nieplanowane. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 31,5 tys. zł, tj. o 143,1%, a realnie wzrosły o 117,5%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były:

- odszkodowania powypadkowe z tytułu zniszczonych samochodów w kwocie 40,9 tys. zł, oraz
- dochody ze sprzedaży komisowej i sprzedaży w trybie przetargu uszkodzonych samochodów w kwocie 12,6 tys. zł.

Dochody przekazane zostały na konto dochodów budżetu państwa w ustawowych terminach. Zaległości w GUNB nie wystąpiły.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 60 - GUNB w wysokości 11.461 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 996 tys. zł, tj. o 8,7% do łącznej wartości 12.457 tys. zł. Zwiększenie wydatków dotyczyło przede wszystkim wynagrodzeń.

Zrealizowane wydatki wyniosły 12.457 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki ogółem w ujęciu nominalnym wyższe o 3.280 tys. zł, tj. o 35,7%, a realnie wzrosły o 21,4%, tj. o 2.197 tys. zł. W dziale 91 - administracja państwowa, w porównaniu do roku 1997, wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 3.780 tys. zł, tj. o 43,6%, a realnie wzrosły o 28,4%, tj. o 2.756 tys. zł.

Najwyższą pozycję wydatków budżetowych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego stanowiły wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w kwocie 8.157,8 tys. zł, tj. 65,5% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe stanowiły 14,1% planu wydatków po zmianach, tj. 1.754,6 tys. zł.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wzrosły o 13,2% w stosunku do kwoty wydatków ustalonej w ustawie budżetowej na 1998 rok. Zwiększenia wydatków na wynagrodzenia dokonano w ramach zmian zewnętrznych.

GUNB w roku 1998, w ramach działalności statutowej m.in; przeprowadził 6.428 kontroli budów i obiektów budowlanych (w tym 2093 kontrole budów i 4335 kontroli obiektów budowlanych) i 35 kontroli organów państwowego nadzoru budowlanego. Ponadto GUNB prowadził monitoring 75 katastrof budowlanych oraz jako organ wyższego stopnia rozpatrzył 710 odwołań i zażaleń, 4232 skargi i wnioski, przyjął 2182 interesantów, prowadził rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane (765) oraz przeprowadził rozstrzygnięcia w sprawie wpisu rzeczoznawców budowlanych (444).

W ramach środków finansowych wydatkowanych z rachunku inwestycyjnego zrealizowano: komputeryzację urzędu na kwotę 1.047,1 tys. zł, zakup 13 samochodów osobowych na kwotę 636,1 tys. zł oraz zakup urządzeń technicznych na kwotę 83,9 tys. zł (m.in: 5 kserokopiarek, 7 aparatów fotograficznych cyfrowych, centralę telefoniczną).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 roku wyniosło 245 osób i dotyczyło w całości działu 91 - administracja państwowa. W porównaniu do roku 1997, przeciętne zatrudnienie w 1998 roku było wyższe o 59 osób, tj. o 31,7% i w całości dotyczyło działu 91.

Planowane w ustawie budżetowej na 1998 rok, etaty kalkulacyjne dla GUNB w ilości 259 etatów, w związku ze zmianami organizacyjnymi w ciągu roku budżetowego, zostały zwiększone o 21 etatów, z tego: dla pracowników cywilnych o 16 etatów i dla żołnierzy i funkcjonariuszy o 5 etatów. Średnioroczne wykorzystanie planowanych etatów kalkulacyjnych wyniosło 87,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 roku wyniosło 1.902,7 zł i dotyczyło działu 91. Wykonanie średniej płacy brutto w roku 1998 było wyższe od średniej płacy planowanej o 14,59%, tj. o 242,8 zł na etat rzeczywiście wykorzystany (plan - 1664,9 zł). W roku 1998, wyższe wykonanie średniej płacy brutto w stosunku do średniej płacy planowanej, wynikało z niższego wykorzystania etatów kalkulacyjnych.
W porównaniu do roku 1997 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 roku wzrosło o 222,2 zł, tj. o 13,2% (wykonanie 1997 - 1.680,6 zł)

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 577,9 tys. zł, przy czym były to zobowiązania niewymagalne.

W ramach gospodarki pozabudżetowej w części 60 - GUNB funkcjonował środek specjalny utworzony w celu utrzymania budynku zarządzanego przez GUNB położonego przy ul. Kruczej 38/42.

Uzyskane w 1998 roku przychody środka specjalnego wyniosły 3.230 tys. zł i były wyższe o 5,6% oraz o 8,9% wyższe niż wykonane w 1997 roku. Rozchody środka specjalnego wyniosly 3.020 tys. zł i były wyższe o 0,9% oraz o 54,7% wyższe niż w roku 1997. Rozchody środka specjalnego w całości związane były z wydatkami na utrzymanie budynku.

Nadwyżka środków obrotowych za rok 1998 wyniosła 974.432 zł. Wpłaty dokonano po zakończeniu roku budżetowego. Wpłat do budżetu za rok 1997 nie dokonywano.

W roku 1998 GUNB dysponował środkami otrzymanymi z Komitetu Badań Naukowych w wysokości 23 tys. zł na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania. Środki w/w zostały wykorzystane zgodnie z celem i rozliczone w terminie.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły nierzetelnego sporządzenia układu wykonawczego, niezgodnego z planem finansowym. Ponadto dokonano przeniesienia wydatków pomiędzy grupami wydatków w układzie grup

zawodowych żołnierzy i pracowników cywilnych. Nie uwzględniono też wymogów wynikających z art. 22 ust. 5 ustawy o zamówieniach publicznych, przy zakupach i zamówieniach dokonanych w okresie od maja do sierpnia 1998 r. Przepis ten zaczęto stosować od listopada 1998 r. Stanowiło to zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 14 prawa budżetowego, naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonania budżetu państwa za 1998 r. w części 60 - Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienie nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Dla poprawy działalności GUNB, zdaniem NIK, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego powinien:

1. Zwiększyć nadzór w zakresie dyscypliny finansów publicznych, w szczególności przy wydatkowaniu środków na wynagrodzenia.
2. Przestrzegać zasady zgodności kwot wynikających z układu wykonawczego z kwotami zatwierdzonego planu finansowego jednostki oraz właściwe ewidencjonowanie wydatków budżetu państwa.
3. Poprawić nadzór nad stosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

CZĘŚĆ 61 - GENERALNY INSPEKTOR OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Dochody

W 1998 r. Generalny Inspektor w swojej działalności nie planował i nie uzyskał żadnych dochodów budżetowych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. nie ustalono wydatków w części 61 - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, a środki finansowe w wysokości 5.000 tys. zł przeznaczone na działalność nowopowstałej jednostki budżetowej, przeniesione zostały z części 83, poz. 63 - Rezerwy celowe. W ciągu roku wydatki nie uległy zmianie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 3.631 tys. zł, tj. 72,6% planowanej kwoty.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki:

- na inwestycje (§72) wydatkowano 1.990 tys. zł, tj. 54% wydatków ogółem,
- na zakupy towarów i usług (§§ 28, 29, 31-38) wydatkowano 724 tys. zł, tj. 19,9%,
- na wynagrodzenia osobowe (§ 11) wydatkowano 607 tys. zł, tj. 16,7%,
- na opłacenie składek ubezpieczeniowych i Fundusz Pracy (§§ 41-42) wydatkowano 288 tys. zł, tj. 7,9%.

W 1998 r. wydatki bieżące wyniosły 1.641 tys. zł i stanowiły 45,2% ogółu wydatków budżetowych, świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych 3 tys. zł, tj. 0,1%, natomiast wydatki majątkowe 1.990 tys. zł, tj. 54,8%.

Znaczną grupę wydatków bieżących (44,0%) stanowiły zakupy towarów i usług (724 tys. zł), w tym m.in.:

- materiały i wyposażenie (§ 31) w kwocie 447 tys. zł, tj. 27,2% wydatków bieżących i 73,3% planu po zmianach,
- usługi materialne (§ 36) w kwocie 133 tys. zł, tj. 8,1% wydatków bieżących i 19,0% planu po zmianach,
- usługi niematerialne (§ 37) w kwocie 117 tys. zł, tj. 7,1% wydatków bieżących i 67% planu po zmianach,
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne (§§ 28, 29) w kwocie 18 tys. zł, tj. 1,1% wydatków bieżących.

Zaplanowane środki na wydatki majątkowe w kwocie 1.990 tys. zł zostały w 100% przekazane na rachunek inwestycyjny, z których wydatkowano kwotę 653,4 tys. zł, tj. 32,8%. W wyniku sfinansowanych w 1998 r. zakupów majątkowych uzyskano: 2 samochody osobowe, 12 komputerów, 7 notebooków, 10 kopiarek, programy i licencje.

W ocenie NIK pozyskanie siedziby w listopadzie 1998 r. było obiektywną przeszkodą w realizacji planowanych zakupów komputerów, serwerów drukarek, programów komputerowych i wykonania okablowania przed końcem 1998 r. Przekazanie pełnych kwot na rachunek inwestycyjny było zgodne z ustawą - Prawo budżetowe i miało uzasadnienie w planowanych, koniecznych dla GIODO zakupach inwestycyjnych.

Uwzględniając rzeczywisty okres funkcjonowania Urzędu Generalnego Inspektora w 1998 r. (IV-XII), przeciętne zatrudnienie wyniosło 17,6 osób, a w rozliczeniu całorocznym 13 osób. Sukcesywnie zwiększano zatrudnienie osiągając na koniec 1998 r. 42 osoby w przeliczeniu na pełne etaty. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z nagrodami) wyniosło 3.891 zł. Średnie wynagrodzenie za grudzień 1998 r. wyniosło 3.320 zł na pracownika. Limit środków na wynagrodzenia w 1998 r. wykorzystano w 63,4%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 22,3 tys. zł. Z tytułu powstania w/w zobowiązań Biuro nie zapłaciło żadnych odsetek. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły na 31 grudnia 1998 r.

W 1998 r. Biuro Generalnego Inspektora nie prowadziło działalności w zakresie gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły:

- zakupu 2 samochodów osobowych na łączną kwotę 148,7 tys. zł, tj. 4,1% wydatków ogółem, z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- finansowania kosztów najmu i eksploatacji mieszkań wynajmowanych dla pracowników.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 61 - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1. Zrealizowanie w 1999 r. zakupów inwestycyjnych zgodnie z planem inwestycyjnym w granicach kwot pozostałych z 1998 r. i limitu 1999 r.
2. Zaprzestanie finansowania kosztów najmu i eksploatacji mieszkań wynajmowanych dla pracowników.

CZĘŚĆ 62 - URZĄD NADZORU NAD FUNDUSZAMI EMERYTALNYMI

Dochody

W 1998 r. Urząd nie realizował dochodów, ponieważ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie wysokości, trybu i terminów wnoszenia opłat przez powszechne towarzystwa emerytalne, pracownicze towarzystwa emerytalne oraz pracodawców prowadzących pracownicze programy emerytalne, pobieranych przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi[286] weszło w życie od 1 stycznia 1999 r. i w związku z tym pierwsze wpłaty z tego tytułu mogły nastąpić dopiero w roku 1999. Także opłaty za wpis do rejestru osób uprawnionych do wykonywania czynności akwizycyjnych nie mogły być zrealizowane w 1998 r., ponieważ pierwsze zezwolenie na utworzenie otwartego funduszu emerytalnego zostało wydane w dniu 26 stycznia 1999 r., a pierwsze wnioski o wpis do rejestru wpłynęły do UNFE w dniu 3 lutego 1999 r.

[286] Dz.U. Nr 65, poz. 417.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono rezerwę celową na wydatki UNFE w wysokości 6.454 tys. zł. W trakcie 1998 r. utworzono odrębną część 62 budżetu państwa - Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, przenosząc do tej części środki z powyższej rezerwy. Ponadto w wyniku dwóch decyzji Ministra Finansów (z dnia 21 września 1998 r. nr FI/AZ/1781/98 i FI/AZ/1782/98) dokonano zmian w budżecie państwa przenosząc do części 62 następujące środki: 700 tys. zł (do § 37 - 200 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów najmu lokalu i do § 72 - 500 tys. zł na wydatki majątkowe) oraz 224,8 tys. zł (do § 11 - 154 tys. zł i do § 41-42 - 70,8 tys. zł na dodatkowe 10 etatów kalkulacyjnych od 1 maja 1998 r.). W rezultacie w wyniku decyzji Ministra Finansów budżet UNFE po zmianach wyniósł 7.378,8 tys. zł.

Wydatki w części 62 - Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi wykonano w wysokości 7.357,4 tys. zł, a więc stanowiły one 0,005% wykonanych wydatków budżetu państwa wynoszących 139.751,5 mln zł.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki w: § 72 (inwestycje) - 2.330,1 tys. zł, tj. 31,7% ogółu wydatków, § 31 (materiały i wyposażenie) - 1.252,4 tys. zł, tj. 17,0%, § 37 (usługi niematerialne) - 998,8 tys. zł, tj. 13,6 %, §§ 11, 16, 17 (wynagrodzenia osobowe pracowników) - 790,2 tys. zł, tj. 10,7%, § 41 i § 42 (składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy) - 400,8 tys. zł, tj. 5,5 %.

Rzeczowy plan finansowy UNFE na rok 1998 przewidywał wydatki w kwocie 2.300 tys. zł. Faktyczne wydatki inwestycyjne w 1998 r. wyniosły 100% wydatków planowanych na ten rok oraz 62,2% planu według budżetu po zmianach. Zakupy inwestycyjne dotyczyły sprzętu komputerowego, oprogramowania, sieci strukturalnej, centrali telefonicznej, samochodów, elektronicznego systemu ochrony, kserokopiarek i faxów. Powyższe zakupy związane były z rozpoczęciem funkcjonowania

nowo utworzonego urzędu oraz zapewnieniem wyposażenia stanowisk pracy dla zatrudnianych pracowników. Niewykorzystane w 1998 r. środki z rachunku inwestycyjnego w wysokości 1.393,4 tys. zł, na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe, przeniesiono na rok następny. Niewykorzystane w 1998 r. środki inwestycyjne przeznaczono na zabezpieczenie finansowe zawartych w 1998 r. przez UNFE umów (714,4 tys. zł) oraz na inwestycje przewidziane w 1999 r., m. in. na budowę systemu informatycznego Urzędu.

Pozostałe wydatki to m. in.:

- wydatki w § 31 - 75,72% wydatków wg. ustawy budżetowej i 99,87% wg. budżetu po zmianach,
- wydatki w § 37 - 86,85% i 99,88%, w §§ 11 - 17 - 121,57% i 98,28%,
- wydatki w §§ 41, 42 - 132,73% i 99,76%.

W budżecie po zmianach limit zatrudnienia w 1998 r. (będącym pierwszym rokiem funkcjonowania Urzędu[287]) określono dla UNFE w wysokości 53,1 etatu kalkulacyjnego, natomiast przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wynossiło 36 osób i stanowiło 67,8% zakładanego zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w etatach kalkulacyjnych, bez etatów tzw. „R", w 1998 r. wyniosło 31,3 etatu i stanowiło 61,46% średniego zatrudnienia wynikającego z przyznanych etatów kalkulacyjnych (50,85 etatu). Przeciętne wynagrodzenie z nagrodami w 1998 roku wyniosło - 2.960,6 zł**,** a bez nagród - 2.436,9 zł i stanowiło odpowiednio 153,8% i 126,6% wynagrodzenia przewidzianego na jeden etat kalkulacyjny w projekcie ustawy budżetowej -1.925 zł. Jednocześnie, w związku z trudnościami związanymi z pozyskaniem siedziby dla UNFE, dla realizacji zadań związanych z organizacją i funkcjonowaniem Urzędu, zawierano umowy zlecenia z osobami, które w późniejszym okresie zostały pracownikami UNFE (finansowane z § 37 - usługi

[287] Urząd rozpoczął działalność w dniu 6 maja 1998 r., tj. z chwilą powołania Prezesa UNFE.

niematerialne). Takich umów zawarto 91 na kwotę 118,8 tys. zł, co stanowiło 18,1% zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia.

Zobowiązania Urzędu na koniec 1998 r. wyniosły 123,9 tys. zł, z czego zobowiązania w wysokości: 54,9 tys. zł (44,3%) dotyczyły kosztów dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 1998 r. wraz z pochodnymi, 28,0 tys. zł (22,6%) dotyczyły wpłaconego wadium podlegającego zwrotowi, a 41,0 tys. zł (33,1%) dotyczyły zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług. W 1998 r. UNFE nie płacił odsetek z tytułu nieterminowej płatności swoich zobowiązań.

Stwierdzone uchybienia w zakresie wydatków dotyczyły: naruszenia dyscypliny budżetowej określonego w art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, przy udzielaniu zamówienia firmie „Delta - Fax" na dostawę wyposażenia w postaci kopiarek poprzez naruszenie zasad i trybu postępowania określonych w art. 72 ust. 3 i art. 76 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych oraz nieprawidłowego opisu rachunków zawierających jednocześnie wykaz zakupów realizowanych na podstawie umów oraz zakupów dodatkowych realizowanych do wysokości 20 % podstawowego zamówienia w trybie „z wolnej ręki" na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

Ponadto stwierdzono, że umowa najmu siedziby Urzędu z dnia 2 czerwca 1998 r. była zawarta na zdecydowanie niekorzystnych dla najemcy warunkach. W warunkach umowy nie przewidziano konsekwencji za nieterminowe udostępnienie UNFE budynku, a jednocześnie żaden z terminów udostępnienia pomieszczeń nie został dotrzymany. Opóźnienia te spowodowały przesunięcie realizacji prawie wszystkich zamówień związanych z wyposażeniem Urzędu.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu w części 62 - Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie działań zapewniających:

1. Prawidłowe rozliczanie dodatkowych zamówień dokonywanych na podstawie art. 71 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.
2. Dokonywanie dodatkowych zamówień na podstawie art. 71 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zamówieniach publicznych na podstawie odrębnego zapotrzebowania.
3. Ustalenie kosztów poniesionych przez UNFE w wyniku nieterminowej realizacji umowy najmu lokalu będącego siedzibą Urzędu.
4. Renegocjację umowy najmu zgodnie z przygotowanym aneksem oraz wyegzekwowanie roszczeń wynikających z nieterminowej realizacji umowy najmu.
5. Dokonywanie na posiedzeniach kierownictwa UNFE okresowych analiz realizacji dochodów i wydatków budżetowych.

CZĘŚĆ 80 - REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 80 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1997 r. były wyższe o 69 tys. zł, tj. o 627,9%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 46,6 tys. zł, tj. o 139,5%, a realnie wzrosły o 114,5%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były tzw. dochody różne (§ 77) - 40,9 tys. zł (51,1% dochodów ogółem), pochodzące głównie z wpłat kar i grzywien nałożonych przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej oraz wpływy w § 43 ze sprzedaży składników majątkowych - 37,5 tys. zł (46,8% dochodów ogółem).

Dochody regionalnych izb obrachunkowych są trudne do precyzyjnego zaplanowania z uwagi na znaczny udział wpływów z tytułu kar oraz dochodów o charakterze jednorazowym.

W jednej izbie stwierdzono przypadki niepodjęcia odpowiednich działań dla wyegzekwowania należności z tytułu kar za naruszenie dyscypliny budżetowej. Nie stwierdzono naruszenia dyscypliny budżetowej przy realizacji dochodów budżetowych.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 80 - regionalne izby obrachunkowe w wysokości 39.165 tys. zł. W ciągu 1997 r. wydatki zostały zwiększone o 8.487 tys. zł do łącznej wysokości 47.652 tys. zł. Zwiększenia planowanych wydatków dotyczyły wydatków w §§ 11, 17 (wraz z wydatkami pochodnymi w §§ 41-42) oraz w § 28 - na podwyższenie wynagrodzeń i diet dla pracowników izb od 1 stycznia 1998 r., na podwyżki wynagrodzeń od 1 kwietnia 1998 r. oraz na zwiększenie zatrudnienia w dwóch izbach łącznie o 6 etatów kalkulacyjnych od 1 sierpnia 1998 r.

Zrealizowane wydatki wyniosły 47.215 tys. zł, tj. 99,1% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 10.082 tys. zł, tj. o 27,1%, a realnie wzrosły o 13,7%.

Struktura zrealizowanych w 1998 r. wydatków w części 80 - regionalne izby obrachunkowe przedstawia się następująco: świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 21, 25) - 611 tys. zł, tj. 1,3% wydatków ogółem, wydatki bieżące (§§ 11-17, 28,

29, 31, 35, 36, 37, 39, 40-43, 66, 67) - 45.566 tys. zł, tj. 96,5% wydatków ogółem, wydatki na inwestycje (§ 72) - 1.038 tys. zł, tj. 2,2% wydatków ogółem. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem zwiększył się z 93,7% w 1997 r. do 96,5% w 1998 r. Wydatki te zrealizowano w 99,8% planu po zmianach. Udział wydatków na inwestycje zmalał z 5,2% w 1997 r. do 2,2% w 1998 r. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły w 1998 r. łącznie kwotę 34.681,6 tys. zł, tj. 73,5% wydatków ogółem (w 1997 r. - 70,4%).

Wykonanie wydatków na inwestycje wyniosło w 1998 r. 100% planu po zmianach i 53,5% kwoty wydatkowanej w 1997 r. Łącznie ze środkami pozostałymi z lat ubiegłych (948,4 tys. zł), w 1998 r. izby dysponowały środkami na rachunkach inwestycyjnych w łącznej kwocie 2.029,1 tys. zł, z czego wykorzystały 1.704,9 tys. zł. Środki inwestycyjne zostały wydatkowane m.in. na (w nawiasie liczba izb, w których wydatkowano środki na dany cel): modernizację siedziby (3), prace projektowe związane z budową budynku administracyjnego (1), zakup i aktualizację oprogramowania (11), zakup notebooków (1), zakup modemów (4), zakup centrali telefonicznej i instalację sieci (3), dodatkowe wyposażenie centrali telefonicznej (1), zakup kserokopiarek, drukarek, rzutnika (9), system alarmowy (1), zakup 2 samochodów osobowych (2).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 1.072 osoby [288]. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 18 osób, tj. o 1,7%. W stosunku do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 47 osób (tj. o 4,2%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 1.839 zł (w 1997 r. - 1.411 zł). W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 30,3%.

[288] W cz. 80 - regionalne izby obrachunkowe - zatrudnienie występuje tylko w dziale 91.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.614,8 tys. zł, w tym wymagalne 3,7 tys. zł, co oznacza wzrost zobowiązań ogółem w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. (58 tys. zł) o 4.408%. Zobowiązania wymagalne w 1997 r. nie wystąpiły. Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 2 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do wykonania 1997 r. o 88,2%.

Dochody gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 174 tys. zł i były niższe o 1,7% od kwoty planowanej (po zmianach). Dotacja budżetowa nie występowała.

Wydatki gospodarki pozabudżetowej w 1998 r. wyniosły 167 tys. zł i były o 1,8% niższe od kwoty planowanej (po zmianach) oraz o 12,8% wyższe niż wykonanie 1997 r. Nie było wpłat do budżetu pochodzących z gospodarki pozabudżetowej.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły m.in.:

- nieterminowego opłacania przez jedną izbę składek na ubezpieczenie społeczne na łączną kwotę 201,5 tys. zł, co naruszało § 14 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego [289]. Działanie takie w myśl art. 57 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budżetowe stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, co obecnie odpowiada art. 138 ust.1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych,
- nierzetelnego sporządzania w jednej izbie sprawozdania budżetowego o stanie zatrudnienia i wynagrodzeń poprzez wykazywanie zawyżonego stanu zatrudnienia, co było niezgodne z przepisami § 16 ust. 6 pkt 7 i 8 instrukcji w sprawie sporządzania sprawozdawczości budżetowej, stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej,

---

[289] Dz. U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330, z 1994 r. Nr 25, poz. 86, Nr 140, poz. 769, z 1995 r. Nr 153, poz. 781, z 1996 r. Nr 111, poz. 532, z 1997 r. Nr 20, poz. 107.

– utworzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - dysponenta głównego części 80 - regionalne izby obrachunkowe - nieprzewidzianej prawem rezerwy na wydatki na szczeblu centralnym [290].

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 1998 rok w części 80 - regionalne izby obrachunkowe, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli NIK odzyskano i wpłacono do budżetu państwa kwotę 2.158 zł.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły w szczególności:

1. Odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami.
2. Wyeliminowania nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdawczości budżetowej.

CZĘŚĆ 81 - REZERWA OGÓLNA

W art. 26 ustawy budżetowej na 1998 rok została ustalona rezerwa budżetowa na wydatki nie przewidziane w wysokości 89.780,0 tys. zł. Rezerwa ta stanowiła 0,06% planowanej kwoty wydatków ogółem budżetu państwa (w 1997 r. - 0,07%). Rozdysponowanie rezerwy ogólnej w 1998 r. odbywało się na podstawie art. 46 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa.[291]

---

[290] Po zapoznaniu się przez MSWiA z wynikami ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu za rok 1997, rezerwa ta została w ciągu trzech miesięcy (do sierpnia 1998 r.) rozdzielona pomiędzy regionalne izby obrachunkowe.

[291] Dz. U. nr 140 poz. 770.

Z zaplanowanej w ustawie budżetowej kwoty 89.780,0 tys. zł, w trakcie 1998 r. rozdysponowano z rezerwy ogólnej 89.611,4 tys. zł.

W związku z rozdysponowaniem tej rezerwy Minister Finansów podjął decyzje w sprawie zmian w planie wydatków w odpowiednich częściach budżetu na łączną kwotę 89.611,4 tys. zł, tj. 99,8%.

Nie zostały przeniesione z rezerwy ogólnej środki na realizację Zarządzenia nr 113 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Nowosądeckiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków na sfinansowanie budowy Ośrodka Szkoleniowo - Rehabilitacyjnego dla osób niepełnosprawnych w Stróżach na kwotę 30,0 tys. zł. Minister Finansów nie otrzymał od Wojewody Nowosądeckiego wniosku o zwiększenie planu wydatków na ten cel.

Do dnia 31 grudnia 1998 r. z ogólnej rezerwy przeniesiono do innych części budżetu państwa kwotę 89.581,4 tys. zł, tj. 99,8% zaplanowanych środków.

W 1997 r. z rezerwy ogólnej Rady Ministrów rozdysponowano, Rozdysponowana w 1998 r. kwota rezerwy ogólnej w porównaniu do 1997 r. (72.172,0 tys. zł) była w ujęciu nominalnym wyższa o 17.409,4 tys. zł, tj. o 24,1%, a realnie o 11,0%.

Kwotę 89.581,4 tys. zł rozdysponowano na podstawie:

- uchwał Rady Ministrów 71.666,3 tys. zł, 80,0% rezerwy,
- zarządzeń Prezesa Rady Ministrów 13.452,5 tys. zł, 15,0% rezerwy,
- decyzji Ministra Finansów 4.462,6 tys. zł, 5,0% rezerwy.

Realizując powyższe dyspozycje, Minister Finansów w okresie od 13 marca 1998 r. do 30 grudnia 1998 r. wydał 85 decyzji przenosząc środki finansowe do sześćdziesięciu czterech części budżetu państwa (w tym do czterdziestu dziewięciu budżetów wojewodów).

Najwyższe kwoty z rezerwy ogólnej przeniesiono do następujących części budżetu państwa:

13	Ministerstwo Gospodarki	12.785,1	tys. zł
30	Ministerstwo Obrony Narodowej	12.660,0	tys. zł
35	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	12.000,0	tys. zł,
31	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	7.866,8	tys. zł,
39	Komenda Główna Policji	7.030,0	tys. zł,
29	Urząd Ochrony Państwa	6.680,0	tys. zł,
32	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	4.749,8	tys. zł,
17	Ministerstwo Skarbu Państwa	3.907,0	tys. zł,
05	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2.801,7	tys. zł,
34	Ministerstwo Kultury i Sztuki	2.780,4	tys. zł.

Z części 81 - Rezerwy ogólne kwotę 12.363,0 tys. zł, tj. 13,8% przekazano na zwiększenie wydatków budżetowych w poszczególnych budżetach wojewodów.

W grudniu 1998 r., na podstawie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, z rezerwy ogólnej przyznano środki w łącznej wysokości 40.148,7 tys. zł, co stanowiło 44,8% ogółu rezerwy, w tym 30 grudnia przyznano 788,0 tys. zł, tj. 8,8% rezerwy ogólnej.

Spośród 44 decyzji, podjętych przez Ministra Finansów w grudniu 1998 r., zdecydowana większość (41 decyzji na łączną kwotę 38.518,7 tys. zł) została podjęta w celu wykonania uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozdysponowania ogólnej rezerwy budżetowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przekazywanie środków w ostatnich dniach grudnia mogło powodować trudności w prawidłowym wydatkowaniu tych środków przez dysponentów przed upływem roku budżetowego, w tym zwłaszcza w przypadku środków uruchamianych i przekazywanych dysponentom głównym w dniu 30 grudnia, a więc przedostatnim dniu roku.

Wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej było przedmiotem kontroli budżetowej w poszczególnych jednostkach, a ich wyniki zostaną przedstawione odrębnie.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozdysponowanie przez Ministra Finansów środków z budżetu państwa w ramach części 81 - Rezerwy ogólne w 1998 r. nie stwierdzając nieprawidłowości.
Ocena ta nie obejmuje wykorzystania środków przekazanych poszczególnym dysponentom budżetu państwa.

W wystąpieniu pokontrolnym przedstawiony został wniosek o rozważenie podjęcia działań mających na celu dokonywanie zmian planowanych wydatków i przekazywanie środków finansowych z rezerw ogólnych w terminach stwarzających niezbędne warunki do prawidłowego wykorzystania środków budżetowych w danym roku budżetowym.

CZĘŚĆ 82 - SUBWENCJE DLA GMIN

Dochody

Zrealizowane w cz. 82 dochody wyniosły 108.012,8 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 2.406,8 tys. zł, tj. o 2,3%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 34.737,3 tys. zł, tj. o 47,4%, a realnie o 31,8%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były wpłaty gmin na zwiększenie subwencji ogólnej w kwocie 103.961,3 tys. zł, tj. 96,2% zrealizowanych dochodów.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania od pięciu gmin wpłat na zwiększenie subwencji ogólnej w 1998 r., w kwocie 1.412,4 tys. zł, co stanowiło 1,3% ustalonych wpłat, i 0,01% dochodów ogółem.

W związku z niewykonaniem przez gminy planowanych wpłat, powstały należności budżetowe w kwocie 2.289,3 tys. zł.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 82 - Subwencje dla gmin w wysokości 11.724.882,0 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 401.610,6 tys. zł, do łącznej wysokości 12.126.492,6 tys. zł. Zwiększenia wydatków dotyczyły: zwrotu gminom dokonanych przez nie wpłat do budżetu państwa w 1996 r. na zwiększenie subwencji ogólnych, uzupełnienia środków dla „dużych miast", oraz wyrównanie ustawowych ulg podatkowych gminom w podatkach rolnym oraz leśnym.

Zrealizowane wydatki wyniosły 12.126.481,3 tys. zł, tj. 100% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 2.404.719,3 tys. zł, tj. o 24,7%, a realnie o 11,6%.

Wydatki w rozdziałach: 9711 - Subwencje ogólne dla gmin wykonane zostały w kwocie 10.764.810,7 tys. zł, tj. w 100%, w tym wydatki na subwencję oświatową wykonane zostały w kwocie 9.497.849,0 tys. zł, co stanowiło 100% planowanych wydatków, oraz 9707 - Subwencja drogowa - 972.368,0 tys. zł, tj. w 100%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 6.528,1 tys. zł, w tym wymagalne 6.528,1 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 88,2%.

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań w 1998 r. zapłacono odsetki od kwot zwróconych gminom za 1996 r., w kwocie 38.576,9 tys. zł. W 1997 r. odsetki z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań nie występowały.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły: wypłacenia 10 gminom drugiej raty subwencji drogowej w kwocie obniżonej o 6.528,1 tys. zł, przekazania 13 gminom środków na dotację z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym za I półrocze 1998 r. w kwocie 193,2 tys. zł, tj. 0,1% ogółem wypłaconej dotacji, po wymaganym terminie, oraz przeznaczenia na wypłatę dotacji z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym w 1998 r., środków pochodzących z dokonanych przez gminy zwrotów dotacji wypłaconych za I półrocze 1997 r., w kwocie 185,4 tys. zł.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, wykonanie budżetu państwa za 1998 r. w części 82 - Subwencje dla gmin stwierdzając, jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły:

1. Egzekwowania od gmin wpłat na zwiększenie subwencji ogólnej.
2. Wywiązywania się ze zobowiązań budżetowych wobec gmin w pełnej wysokości.
3. Terminowego przekazywania subwencji dla gmin.
4. Przestrzegania obowiązku przekazania na dochody budżetu państwa zwracanych przez gminy dotacji pobranych w nadmiernej wysokości.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w kwocie 185,4 tys. zł.

CZĘŚĆ 83 - REZERWY CELOWE

W ustawie budżetowej na rok 1998 zaplanowano wydatki w części 83 - Rezerwy celowe w wysokości 7.517.763,0 tys. zł, co stanowiło 5,2% planowanych wydatków budżetu państwa (w 1997 r. - 6,4%).

Na wniosek Ministra Pracy i Polityki Socjalnej - w trybie art. 43 ust. 1 pkt 3 Prawa budżetowego - Minister Finansów podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych -

część 58 (450.000,0 tys. zł) oraz na dotacje do Funduszu Pracy w Krajowym Urzędzie Pracy - część 46 (1.580.000,0 tys. zł) i przeniósł zablokowaną kwotę wydatków w wysokości 2.030.000,0 tys. zł do rezerw celowych (art. 43 ust. 5 Prawa budżetowego) z przeznaczeniem na sfinansowanie wyższych niż planowano wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (2.000.000,0 tys. zł) i Funduszu Alimentacyjnego (30.000,0 tys. zł).

Zmniejszenie zakresu finansowania w 1998 r. dwóch inwestycji centralnych (nadmiar posiadanych środków) było podstawą do podjęcia przez Ministra Finansów decyzji o zablokowaniu środków w wysokości 20.000,0 tys. zł i przeniesieniu ich do rezerw celowych (art. 43 ust. 1 pkt 3 i ust. 5 - Prawa budżetowego i art. 48 ustawy budżetowej na rok 1998), a następnie przeznaczenia - zgodnie z art. 27 ust. 2a i 2b Prawa budżetowego oraz aprobującą opinią Komisji Finansów Publicznych z dnia 23 października 1998 r. - na dofinansowanie innych inwestycji centralnych.

Zmniejszono wydatki na finansowanie inwestycji p.n.: „Udział w budowie kompleksu obiektów Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie na Placu Krasińskich" w części 03 Sąd Najwyższy - 18.000,0 tys. zł oraz „Szpital Wojewódzki w Koszalinie" część 85/33 - województwo koszalińskie - 2.000,0 tys. zł. Wydatki te przeniesiono do poz. 34 - dofinansowanie inwestycji centralnych i innych w służbie zdrowia oraz na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 1.600 etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na nowe zadania w jednostkach ochrony zdrowia.

W wyniku dokonanych blokad i przeniesień wydatków na kwotę 2.050.000,0 tys. zł rezerwy celowe zostały zwiększone do 9.567.763,0 tys. zł, tj. o 27,3%. Kwota ta stanowiła 6,7% planowanych wydatków budżetu państwa.

W trakcie realizacji budżetu dokonano przeniesień wydatków (1.877 decyzjami) z części 83 - Rezerwy celowe na kwotę 9.096.629,0 tys. zł, tj. 95,0% planu po zmianach, do odpowiednich części budżetu państwa.

Zrealizowane wydatki z rezerwy celowej stanowiły 6,5% całkowitych wydatków budżetu państwa 1998 r. (w 1997 r. 6,9%).

Rozdysponowane w 1998 r. wydatki rezerw celowych były o 439.160,0 tys. zł (tj. o 5,1%) wyższe od środków rezerw rozdysponowanych w 1997 r., a realnie o 6,0% niższe.

Minister Finansów dokonał przeniesienia planowanych wydatków z części 83 - Rezerwy celowe do 97 części budżetu państwa (w tym do 49 budżetów wojewodów). W wyniku tych przeniesień zwiększone zostały wydatki między innymi w następujących częściach:

85/01-97	Budżety wojewodów	o	3.949.565 tys. zł,
58	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	o	2.030.000 tys. zł,
35	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	o	546.412 tys. zł,
82	Subwencje dla gmin	o	401.611 tys. zł,
33	Ministerstwo Edukacji Narodowej	o	372.214 tys. zł.

Planowane wydatki na 1998 r. w części 83 - Rezerwy celowe obejmowały finansowanie 72 zadań. Nie została uruchomiona rezerwa celowa zaplanowana w poz. 73 na uruchomienie programu termomodernizacji w kwocie 30.000,0 tys. zł. Środki na ten cel zaplanowano w związku z przewidywanym wejściem w życie już w 1998 r. przepisów ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Proces legislacyjny w Parlamencie trwał do 18 grudnia 1998 r. a ustawa weszła w życie 14 stycznia 1999 r. W konsekwencji, nie było podstaw prawnych do uruchomienia w 1998 r. zaplanowanej w ustawie budżetowej rezerwy.

Pozostałe rezerwy zostały uruchomione w części lub w całości.

W 1998 r. Minister Finansów, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe dokonał przeniesień pomiędzy poszczególnymi pozycjami wydatków części 83 - Rezerwy celowe.

W wyniku tych decyzji zmniejszono rezerwy w następujących pozycjach:

– poz. 20 - zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne o kwotę 25.800,0 tys. zł,

– poz. 40 - finansowanie wyborów (powszechnych do rad gmin, uzupełniających do Senatu RP, uzupełniających i ponownych do rad gmin) o kwotę 5.000,0 tys. zł,

– poz. 72 - dotacje dla niektórych sprzedawców ciepła dostarczających je gestorom zasobów mieszkaniowych bądź bezpośrednio indywidualnym odbiorcom do lokali mieszkalnych o kwotę 30.000,0 tys. zł.

Środki uzyskane w wyniku tych zmniejszeń w łącznej kwocie 60.800,0 tys. zł zostały przeznaczone na zwiększenie rezerwy celowej w pozycji 69 - zobowiązania Skarbu Państwa.

Główne kierunki rozdysponowania środków z rezerwy celowej (tj. 71,7% wielkości ogółem) dotyczyły:

– zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 2.194.298,0 tys. zł,

– podwyżek wynagrodzeń pracowników cywilnych i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w państwowej sferze budżetowej i pochodnych od wynagrodzeń w wysokości 1.793.798,7 tys. zł,

– likwidacji skutków powodzi w wysokości 861.997,0 tys. zł,

– dodatków mieszkaniowych w wysokości 466.280,8 tys. zł,

– likwidacji skutków powodzi - kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 374.519,2 tys. zł,

– reform systemowych ochrony zdrowia w wysokości 310.000,0 tys. zł,

– wyrównania ustawowych ulg w podatku rolnym z tytułu klęski żywiołowej oraz dotacji na zadania własne gmin z terenów dotkniętych klęską powodzi w wysokości 283.966,5 tys. zł,

– zmian systemowych (ubezpieczenia zdrowotne, administracja, restrukturyzacja górnictwa) w wysokości 239.700,9 tys. zł.

Minister Finansów w grudniu 1998 r. podjął 519 decyzji na łączną kwotę 1.316.657,1 tys. zł, tj. 14,5% rozdysponowanych w 1998 r. wydatków z części 83.

W dniu 30 grudnia 1998 r. przeniesiono wydatki na kwotę 168.875,2 tys. zł, tj. 1,9% rozdysponowanych wydatków z części 83, w tym 161.584,4 tys. zł do części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej na reformy systemowe ochrony zdrowia.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego nie zrealizowane w 1998 r. kwoty planowanych wydatków budżetowych na wdrożenie reform systemowych ochrony zdrowia - ujęte w części 35 - nie wygasają z upływem roku budżetowego 1998.

Uruchamianie środków w ostatnim okresie roku budżetowego, w tym nawet w dniu 30 grudnia 1998 r., mogło utrudnić celowe i oszczędne ich wydatkowanie przez poszczególnych dysponentów.

Najwyższa Izba Kontroli generalnie negatywnie ocenia występujące zjawisko późnego uruchamiania środków z rezerw celowych. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że w 1998 r. wystąpiła sytuacja wyjątkowa związana zwłaszcza z wprowadzaniem reform w ochronie zdrowia, a późne rozdysponowanie środków z niektórych pozycji rezerw celowych spowodowane było koniecznością zapewnienia warunków do ich prawidłowego wykorzystania, w związku z napływającymi sygnałami o nieprawidłowościach w tym zakresie.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozdysponowanie przez Ministra Finansów środków z budżetu państwa w ramach części 83 - Rezerwy celowe w 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienie nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Ocena ta nie obejmuje wykorzystania środków przekazanych do poszczególnych dysponentów z części 83.

Wykorzystanie środków przekazanych do poszczególnych dysponentów z części 83 - Rezerwy celowe było przedmiotem badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 r. w tych jednostkach, a oceny i wnioski zostaną przedstawione w informacjach o wykonaniu budżetu w poszczególnych częściach.

W wystąpieniu pokontrolnym nie przedstawiono wniosku o przyspieszenie terminu dokonywania zmian w budżecie z tytułu uruchamianych rezerw celowych w związku z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych (art. 90. ust. 1), która stanowi, że podziału rezerw celowych dokonuje się nie później niż do 31 października.

CZĘŚĆ 86/01 - 97 - SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE

Dochody

W ustawie budżetowej na rok 1998 nie planowano dochodów budżetowych w części 86. Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 51,0 tys. zł. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 43,8 tys. zł, tj. o 608,3%, a realnie o 537,5%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były dochody różne (§ 77) - 48,3 tys. zł oraz wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (§ 43) - 2,7 tys. zł.

Dochody samorządowych kolegiów odwoławczych są trudne do precyzyjnego zaplanowania z uwagi na fakt, że mają charakter dochodów jednorazowych, których nie można przewidzieć i zaplanować.

Nie stwierdzono naruszenia dyscypliny budżetowej przy realizacji dochodów.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 86 - Samorządowe kolegia odwoławcze w wysokości 32.788,0 tys. zł. W ciągu 1997 r. wydatki zostały zwiększone o 3.279,7 tys. zł, do łącznej wysokości 36.067,7 tys. zł. Zwiększenia planowanych wydatków dotyczyły przede wszystkim wydatków w §§ 11, 17, 41-42 (wynagrodzenia wraz z wydatkami pochodnymi) oraz w § 72 (wydatki inwestycyjne).

Zrealizowane wydatki wyniosły 35.945,7 tys. zł, tj. 99,7% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 3.319,3 tys. zł, tj. o 10,2%, a realnie były niższe o 1,5%.

Struktura zrealizowanych w 1998 r. wydatków w cz. 86 budżetu państwa przedstawiała się następująco: świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 21, 25) - 2.555,6 tys. zł, tj. 7,1% wydatków ogółem, wydatki bieżące (§§ 11, 17, 28-29, 31, 35-38, 39, 40-43, 66-67) - 31.472,7 tys. zł, tj. 87,6% wydatków ogółem, wydatki na inwestycje (§ 72) - 1.917,4 tys. zł, tj. 5,3% wydatków ogółem. Największy udział w wydatkach ogółem miały wydatki na wynagrodzenia (§§ 11 i 17) wraz z pochodnymi (§§ 41 i 42), które wyniosły łącznie 19.756 tys. zł, tj. 63,2% ogółu wydatków (w 1997 r. - 61,2%).

W 1998 r. wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 1.917 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, i 98,7% kwoty wydatków majątkowych zrealizowanych w 1997 r. (1.942 tys. zł). Środki inwestycyjne zostały wydatkowane przez 21 kontrolowanych samorządowych kolegiów odwoławczych m.in. na (w nawiasie liczba kolegiów, w których wystąpiły dane wydatki): zakup i modernizację sprzętu komputerowego oraz zakup oprogramowania (13), zakup kserokopiarek (7), zakup faxomodemu (1), zakup kamery video (1), zakup centrali telefonicznej (1), zakup samochodów osobowych (2).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 615 osób [292]. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 26 osób, tj. o 4,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 55 osób (tj. o 8,2%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 2.102 zł (w 1997 r. - 1.918 zł). W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 9,6%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 1.880,1 tys. zł, w tym wymagalne 5,4 tys. zł, co oznacza wzrost zobowiązań ogółem w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 3.114,5%. W 1997 r. zobowiązania wymagalne w kontrolowanych w ubiegłym roku 17 samorządowych kolegiach odwoławczych nie wystąpiły. Wydatki z tytułu odsetek od nieterminowo zapłaconych zobowiązań w kontrolowanych w 1998 r. samorządowych kolegiach odwoławczych nie wystąpiły (w 1997 r. wydatki te wystąpiły w jednym z 17 kontrolowanych w roku ubiegłym samorządowych kolegiów odwoławczych i wyniosły 0,47 tys. zł).

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły m.in. naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w trzech samorządowych kolegiach odwoławczych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poprzez: niewłaściwe dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (co było niezgodne z art. 26 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych), niedochowanie pisemnej formy zawarcia umowy (co naruszało art. 74 ww. ustawy) oraz udzielenie zamówienia w trybie zapytania o cenę dostawcy, który zaproponował cenę wyższą od najniższej oferowanej (co było niezgodne z art. 69 ust. 2 ww. ustawy), natomiast cena określona w umowie okazała się wyższa od ceny zawartej w wybranej ofercie (co naruszało art. 69 ust. 1 ww. ustawy). Naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, określone w art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe, co obecnie odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

[292] W cz. 86 zatrudnienie występuje tylko w dziale 91.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 1998 r. przez samorządowe kolegia odwoławcze, stwierdzając nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły w szczególności zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W wyniku kontroli ustalono, że w 1998 r. z naruszeniem prawa wydatkowano kwotę 24.200,- zł. Ponadto stwierdzono uszczuplenie budżetu państwa na kwotę 9.498,52 zł, z czego w trakcie kontroli NIK odzyskano i wpłacono do budżetu państwa kwotę 7.837,52 zł.

CZĘŚĆ 98 - PRZYCHODY I ROZCHODY ZWIĄZANE Z FINANSOWANIEM NIEDOBORU I ROZDYSPONOWANIEM NADWYŻKI BUDŻETOWEJ

Przychody

Zrealizowane w 1998 r. przychody ogółem, związane z finansowaniem niedoboru budżetowego wyniosły 72.501.973,5 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 1998 były niższe o 9.652.549,5 tys. zł, tj. o 11,7%.

1) Przychody krajowe

Zakładane w ustawie budżetowej na rok 1998 przychody ze źródeł krajowych w kwocie 78.468.000 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 70.733.795 tys. zł, tj. w 90,1%.

Na osiągnięte w 1998 r. przychody krajowe złożyły się:

- wpływy ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (SPW) w wysokości 61.190.304 tys. zł,
- środki pozostałe z 1997 roku na rachunku finansowania niedoboru budżetowego w kwocie 2.122.755 tys. zł,
- przychody z prywatyzacji w kwocie 7.068.720 tys. zł,
- depozyty w kwocie 352.015 tys. zł.

Zarówno w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej na 1998 r., jak i w rozliczeniu wykonania części 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem w 1998 r. niedoboru budżetowego, nie wykazano w przychodach wpływów w kwocie 4.200 tys. zł z tytułu spłaty rat kapitałowych od pożyczek udzielonych w latach 1994 i 1995 ze środków budżetowych; spłaty te zostały zaliczone (łącznie z odsetkami w kwocie 5,5 mln zł) do dochodów części 08 budżetu państwa.

2) Przychody zagraniczne

Zrealizowane w 1998 r. przychody związane z finansowaniem zagranicznym wyniosły 1.768.178,5 tys. zł. W porównaniu do ustawy budżetowej na rok 1998 (3.686.523 tys. zł) były one niższe o 1.918.344,5 tys. zł, tj. o 52,0%. Największy udział w strukturze zrealizowanych przychodów związanych z finansowaniem zagranicznym stanowiły przychody z Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich (1.276.553,3 tys. zł) oraz zaciągnięte kredyty zagraniczne (435.610,4 tys. zł).

Rozchody

Zrealizowane w 1998 r. rozchody ogółem, związane z finansowaniem niedoboru budżetowego wyniosły 59.310.401,3 tys. zł, tj. 87,5% rozchodów planowanych.

1) Rozchody krajowe

Zrealizowane w 1998 r. rozchody związane z finansowaniem krajowym wyniosły 54.245.635 tys. zł. W porównaniu do ustawy budżetowej (63.420.167 tys. zł) były one niższe o 9.174.532 tys. zł, tj. o 14,5%. Główną przyczyną tego zmniejszenia były niższe (o 9.845.793 tys. zł) rozchody z tytułu bonów skarbowych (w stosunku do wielkości planowanych zmniejszyła się ich sprzedaż i wykup). Rozchody na wykup bonów skarbowych stanowiły największą pozycję (73,4%) wykonanych w 1998 r. rozchodów krajowych.

Na rozchody związane z finansowaniem niedoboru ze źródeł krajowych złożyły się:

- środki wydatkowane na wykup SPW w kwocie 49.810.606 tys. zł, tj. 91,8% rozchodów krajowych,
- spłacany kredyt powodziowy w NBP w kwocie 1.000.000 tys. zł,
- depozyty w kwocie 352.015 tys. zł,
- środki budżetowe na koniec 1998 roku w kwocie 3.083.014 tys. zł.

2) Rozchody zagraniczne

Zrealizowane w 1998 r. rozchody związane z finansowaniem zagranicznym wyniosły 5.064.766,3 tys. zł. W porównaniu do ustawy budżetowej (4.334.356 tys. zł) były one wyższe o 730.410,3 tys. zł, tj. o 16,9%. W strukturze wykonanych rozchodów największą pozycję stanowiły: rozchody na przedterminowy wykup obligacji Brady`ego (2.542.374,6 tys. zł), tj. 50,2% rozchodów zagranicznych; spłata kredytów zaciągniętych (2.379.372,4 tys. zł), tj. 47,0% wartości rozchodów ogółem.

Pożyczkowe potrzeby budżetu państwa

W roku 1998 zgromadzono środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu w łącznej wysokości 33.285.115 tys. zł,

Środki te pochodziły:

- ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa, 24.093.640 tys. zł,
- z wpływów z prywatyzacji 7.068.720 tys. zł,
- z niewykorzystanych na koniec 1997 r. kwot na rachunkach budżetowych 2.122.755 tys. zł.

Środki te zostały przeznaczono na:

- pokrycie niedoboru budżetowego państwa 13.191.572 tys. zł,
- pokrycie ujemnego salda finansowania zagranicznego 3.296.588 tys. zł,
- spłatę zobowiązań długoterminowych 10.016.015 tys. zł,
- spłatę kredytu powodziowego 1.000.000 tys. zł,
- przyrost środków na rachunkach budżetowych 3.083.014 tys. zł,
- zmniejszenie zadłużenia w bonach skarbowych 2.697.926 tys. zł.

Przychody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (SPW), pomniejszone o dokonane w 1998 r. rozchody związane z ich wykupem, pozwoliły na pozyskanie środków w wysokości 11.379.699 tys. zł. Pozostałe środki na pokrycie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kwocie 7.068.720 tys. zł pochodziły z wpływów z prywatyzacji. Razem pozyskane środki wyniosły 18.448.419 tys. zł. Zostały one wydatkowane na:

- pokrycie niedoboru budżetowego w wysokości 13.191.572 tys. zł (na ten cel przeznaczono 71,5% uzyskanych wpływów z tytułu przyrostu zadłużenia w skarbowych papierach wartościowych i z prywatyzacji),
- spłatę kredytu powodziowego w wysokości 1.000.000 tys. zł (5,4%),
- pokrycie ujemnego salda finansowania zagranicznego (w tym na operację oddłużenia zagranicznego) 3.296.588 tys. zł (17,9%).

Ponadto nastąpił przyrost środków na rachunku budżetu państwa (różnica pomiędzy stanem na początek i koniec roku) w wysokości 960.259 tys. zł (5,2%).

W 1998 r. nie zostały sfinansowane pożyczkowe potrzeby budżetu państwa, wynikające z przyrostu niektórych rodzajów tzw. pozostałego zadłużenia (zaległe zadłużenie jednostek budżetowych, zobowiązania z tytułu niepodwyższania płac w sferze budżetowej).

Niedobór budżetowy i saldo finansowania zagranicznego

Planowany w ustawie budżetowej niedobór budżetu państwa na dzień 31 grudnia 1998 r. został ustalony na kwotę nie większą niż 14.400.000,0 tys. zł.

Niedobór ten stanowił różnicę pomiędzy planowanymi dochodami budżetu państwa w kwocie 129.040.795 tys. zł, a wydatkami planowanymi w kwocie 143.440.795 tys. zł.

Faktyczny niedobór budżetu państwa wyniósł na dzień 31 grudnia 1998 roku 13.191.572 tys. zł, co stanowiło 91,6% kwoty dopuszczalnej wg ustawy budżetowej i był wynikiem osiągnięcia dochodów budżetu państwa w wysokości 126.559.929 tys. zł i wydatków w wysokości 139.751.501 tys. zł.

Należy przy tym zauważyć, że w 1998 roku wpływy z prywatyzacji nie były zaliczane do bieżących dochodów budżetu państwa, lecz do jego przychodów, stanowiących źródło finansowania niedoboru budżetowego, natomiast w 1997 roku wpływy z prywatyzacji powiększały dochody budżetu państwa, powodując zmniejszenie wykonanego deficytu.

W związku z powyższym, w celu stworzenia warunków porównywalności lat 1998 i 1997, niedobór budżetowy roku 1997 w kwocie 5.902.838 tys. zł został skorygowany do kwoty 12.440.537 tys. zł.

Wykonany w 1998 r. niedobór budżetowy był w ujęciu nominalnym wyższy od skorygowanego niedoboru za 1997 r. o 751.035 tys. zł, tj. o 6,0%, zaś w ujęciu realnym był niższy o 716.948 tys. zł, tj. o 5,1%.

Niedobór budżetowy stanowił w 1998 roku 2,4% wartości produktu krajowego brutto, podczas gdy w 1997 r. - 1,26% (przed korektą) i 2,65% (po korekcie).

Nie oznacza to jednak, iż Polska spełniała kryterium dopuszczalnego deficytu, stanowiącego jedno z kryteriów wynikających z Traktatu z Maastricht, bowiem zawarta w Prawie budżetowym definicja niedoboru budżetowego różniła się od definicji deficytu budżetowego, zawartej w ww. Traktacie. Ponadto rachunek niedoboru budżetowego nie obejmował w 1998 roku niektórych wydatków, obciążających bezpośrednio dług Skarbu Państwa.

Finansowanie niedoboru

Ustawa budżetowa na rok 1998 ustalała w załączniku nr 3:

- ujemne saldo finansowania zagranicznego (saldo pożyczek i kredytów zagranicznych) w kwocie 647.833 tys. zł,
- dodatnie saldo finansowania ze źródeł krajowych w kwocie 15.047.833 tys. zł, przy planowanym niedoborze budżetu państwa w kwocie nie większej niż 14.400.000 tys. zł.

Zrealizowane saldo finansowania zagranicznego było ujemne i wyniosło 3.296.588 tys. zł. Saldo finansowania niedoboru budżetowego ze źródeł krajowych wyniosło 16.488.160 tys. zł i było większe od założonego w ustawie budżetowej o 1.440.327 tys. zł, tj. o 9,6%.

W 1998 roku uległa zmianie podmiotowa struktura krajowego finansowania niedoboru, a w szczególności wzrósł udział finansowania pozabankowego.

Struktura finansowania niedoboru budżetowego w 1998 r. aktywnymi SPW (bonami skarbowymi i obligacjami aktywnymi), znacznie odbiegała od założonej na etapie planu - w ustawie budżetowej założono saldo sprzedaży i wykupu bonów skarbowych w kwocie 3.437.616 tys. zł; faktycznie wykonane saldo było ujemne i wyniosło - 2.697.926 tys. zł. Osiągnięto to głównie poprzez zwiększenie sprzedaży obligacji aktywnych, w tym zwłaszcza o stałym oprocentowaniu.

W ustawie budżetowej na rok 1998 nie planowano przychodów ze sprzedaży obligacji pasywnych. Jednakże w wyniku wyemitowania przez Ministra Finansów obligacji pasywnej z przeznaczeniem na przedterminowy wykup obligacji Brady`ego uzyskano nieplanowane przychody krajowe w kwocie 2.542.375 tys. zł.

Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu długu publicznego oraz udzielonych gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych

Z ogólnej wielkości zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 1998 r. w kwocie 257.125,2 mln zł, 92,3%, tj. 237.402,0 mln zł przypadało na dług publiczny, a 7,7%, tj. 19.723,2 mln zł na zobowiązania powstałe z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych.

W 1998 r. z ogólnej wartości zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 257.125,2 mln zł, przypadało na zobowiązania: zagraniczne 48,7%, a na krajowe 51,3%.

Relacja omawianych zobowiązań do wartości rocznego produktu krajowego brutto wyniosła w końcu 1998 r. 46,7%.

Nie oznacza to jednak, że Polska spełniała w 1998 r. kryterium dopuszczalnego zadłużenia, wynikające z Traktatu z Maastricht, gdyż stosownie do obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. przepisów prawa budżetowego, ewidencjonowane przez Ministra Finansów zobowiązania nie obejmowały zadłużenia innych - poza Skarbem Państwa - podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Szczegółowe zagadnienia dotyczące zobowiązań zagranicznych - zostały omówione w syntezie dotyczącej realizacji budżetu państwa w części 41, a w zakresie zobowiązań krajowych - w syntezie dotyczącej realizacji budżetu państwa w części 44.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 1998 r. w części 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do:

1. Uzupełnienia dokonanej przez Ministerstwo Finansów w kwietniu 1999 r. korekty długu wg stanu na koniec 1997 r., w zakresie bieżących rozliczeń z bankami i zobowiązań wobec NBP z tytułu odpożyczonych w 1995 r. środków z kredytu Banku Światowego.
2. Opracowania, wspólnie z Narodowym Bankiem Polskim, rachunku opłacalności finansowania niedoboru budżetowego przy pomocy kredytów zagranicznych.
3. Poprawy skuteczności działań w zakresie windykacji należności zagranicznych oraz należności od przedsiębiorstw krajowych z tytułu obsługi kredytów uzyskanych z MBI i od Rosji (na podstawie tzw. Porozumienia Generalnego).
4. Wyeliminowania przypadków niewłaściwego klasyfikowania przychodów z obsługi udzielonych ze środków budżetowych pożyczek krajowych.
5. Wykorzystania upoważnień ustawowych, dotyczących uruchamiania kredytów i pożyczek dla rządów innych krajów, na sfinansowanie importu z Polski towarów i usług, a także konwersji części zadłużenia wobec państw zrzeszonych w Klubie Paryskim na inwestycje kapitałowe w Polsce.
6. Rozwiązania zagadnienia sfinansowania zaległych zobowiązań w dziale Ochrona zdrowia.

7. Dokonania przedterminowego wykupu części obligacji restrukturyzacyjnych ze środków przejętych z rachunku dochodów rozwiązanego Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich. W ocenie NIK, ze względu na wysokie oprocentowanie obligacji restrukturyzacyjnych, celowe byłoby rozważenie możliwości dalszego rozszerzenia skali ich przedterminowego wykupu.
8. Szerszego niż w 1998 r. wykorzystania zawartego w ustawie budżetowej na rok 1999 uprawnienia do przedterminowego wykupu lub zamiany zobowiązań Skarbu Państwa, których umowne oprocentowanie niekorzystnie odbiega od stóp procentowych stosowanych na międzynarodowych rynkach finansowych.

II. FUNDUSZE CELOWE

FUNDUSZ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody ogółem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według przypisu wynosiły 74.541.835 tys. zł, i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 2.864.159 tys. zł, tj. o 4,0%. Natomiast wpływy ogółem wynosiły 71.960.253 tys. zł i były wyższe o 987.251 tys. zł, tj. o 1,4% od kwoty określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 1997 r. wpływy FUS były w ujęciu nominalnym wyższe o 9.324.607 tys. zł, tj. o 14,9%, a realnie wzrosły o 2,8%.

Głównymi źródłami dochodów FUS w 1998 r. były: wpływy ze składek na ubezpieczenie społeczne (62.236.089 tys. zł), dotacja z budżetu państwa (8.792.760 tys. zł) oraz inne dochody własne (931.404 tys. zł).

Zadłużenie płatników składek na ubezpieczenie społeczne wzrosło w 1998 r. o 42,0% i osiągnęło według stanu na 31 grudnia 1998 r. kwotę 8.322.600 tys. zł.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki FUS w wysokości 71.315.258 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 1.658.969 tys. zł, do łącznej wysokości 72.974.227 tys. zł. Zwiększenie wydatków dotyczyło wypłat zasiłków chorobowych oraz emerytur i rent.

Zrealizowane wydatki wyniosły 72.777.800 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe 8.944.051 tys. zł, tj. o 14,0%, a realnie wzrosły o 2,0%.

Główną pozycję wydatków FUS (88,5% wydatków na świadczenia pieniężne) stanowiły wypłaty emerytur i rent. Wydatki na ten cel wyniosły 62.385.354 tys. zł i były wyższe od przyjętych w ustawie budżetowej o 713.819 tys. zł, tj. o 1,2%, a w stosunku do planu po zmianach niższe o 72.990 tys. zł, tj. o 0,1%. W stosunku do 1997 r. wydatki te w ujęciu nominalnym wzrosły o 15,0%.

W 1998 r. na zasiłki i pozostałe świadczenia finansowe z FUS wydatkowano 8.099.883 tys. zł, co stanowiło 11,5% wydatków na świadczenia pieniężne. Według ustawy budżetowej zrealizowano je w 108,0%, a wg planu po zmianach - w 99,8%. W porównaniu do wykonania w 1997 r., wydatki na ten cel wzrosły o 24,0%.

Kontrola stwierdziła, że największą dynamikę wzrostu w 1998 r. miały wydatki na zasiłki chorobowe, na które wydatkowano 4.228.112 tys. zł, tj. o 38,8% więcej niż w 1997 r. Udział FUS w finansowaniu ogólnej liczby dni absencji chorobowej wzrósł z 60,8% w 1997 r. do 64,1% w 1998 r.

Wydatki bieżące ZUS finansowane z FUS w 1998 r. wyniosły 1.731.816 tys. zł, tj. 94,2% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej. W stosunku do wykonania w 1997 r. wzrosły one o 17,0%.

Łączne koszty działalności ZUS w roku 1998 osiągnęły kwotę 1.647.108 tys. zł, tj. 94,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, co stanowiło 95,1% wydatków bieżących i wzrosły w stosunku do 1997 r. o 16,4%.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 38.330 osób. W porównaniu do 1997 r. przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 892 osoby, tj. o 2,4%. W porównaniu do planowanych etatów kalkulacyjnych przeciętne zatrudnienie było niższe o 2.756 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto łącznie z nagrodami z zakładowego funduszu nagród w 1998 r. wyniosło 1.120,83 zł. W porównaniu do 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 1998 r. wzrosło o 148,21 zł, tj. o 15,2%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.236.899 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 7,4%.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia dotyczyły:

- niewłaściwego interpretowania przepisu art. 16, art. 19 ust. 2 i art. 24 ustawy o zamówieniach publicznych, w efekcie czego ZUS poniósł koszty postępowania odwoławczego na kwotę 8.948,40 zł, orzeczone przez zespół arbitrów,
- niskiego wykorzystania (51,3%) środków zaplanowanych na przedsięwzięcia i zakupy inwestycyjne,

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

W wyniku dokonanych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych następujących wniosków:

1. Podjęcie przez Prezesa ZUS działań w celu skuteczniejszej egzekucji środków od płatników zalegających z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne.
2. Wzmocnienie przez Prezesa ZUS dyscypliny planowania i realizacji wydatków na przedsięwzięcia i zakupy inwestycyjne.
3. Wzmocnienie przez Prezesa ZUS nadzoru nad przestrzeganiem przez jednostki organizacyjne Zakładu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

FUNDUSZ PRACY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 5.119.481 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były niższe o 1.652.719 tys. zł, tj. o 24,4%.
W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym niższe o 1.891.062 tys. zł, tj. o 27%, a realnie niższe o 34,7%.

Głównymi źródłami dochodów były składki (4.171.794 tys. zł) oraz dotacja z budżetu państwa (881.000 tys. zł).

Różnica między dochodami planowanymi a zrealizowanymi wynika ze zmniejszenia przez Ministra Finansów dotacji z budżetu państwa o kwotę 1.735.000 tys. zł, tj. o 63,8%.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów Funduszu Pracy.

Wydatki

W Załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 46 - Fundusz Pracy w wysokości 6.772.200 tys. zł. W ciągu 1998 r. plan wydatków został zmniejszony o 1.735.000 tys. zł, do łącznej wysokości 5.037.200 tys. zł.

Zmniejszenie wydatków dotyczyło głównie wypłat zasiłków dla bezrobotnych z planowanej w ustawie budżetowej kwoty 3.152.579 tys. zł do kwoty 1.584.303 tys. zł, czyli o 1.568.276 tys. zł, tj. o 49,7%.

Zrealizowane wydatki wyniosły 4.816.288 tys. zł, tj. o 28,9% mniej od planowanych wg ustawy budżetowej i o 4,4% mniej od planu po zmianach. W porównaniu z 1997 r. kwota wydatków była niższa nominalnie o 26,9%, a realnie o 34,6%.

Dominującymi wydatkami Funduszu Pracy były transfery na rzecz ludności, w tym na zasiłki dla bezrobotnych i aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS).

Na transfery na rzecz ludności wydatkowano 3.220.292 tys. zł, w tym na zasiłki dla bezrobotnych 1.621.505 tys. zł (50,3%) oraz na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu kwotę 1.241.832 tys. zł[293] (38,5%).

[293] Wielkość ta nie obejmuje składek od refundowanych wynagrodzeń na ubezpieczenie społeczne (ZUS).

W porównaniu z 1997 r. wydatki na zasiłki dla bezrobotnych były niższe nominalnie o 51,3%, a realnie o 56,1%, zaś wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu były niższe nominalnie o 5,0%, a realnie o 15%.

W całości wydatków Funduszu największy udział miały zasiłki dla bezrobotnych, stanowiące 33,7% ogółu wydatków, a wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne (ZUS od tych zasiłków 35,1%).

Na zasiłki te wydano 1.621.505 tys. zł, a na składki ZUS 69.914 tys. zł - a więc łącznie 1.691.419 tys. zł. Kwota ta w stosunku do ustawy budżetowej była niższa o 63,0% oraz wyższa o 2,1 % od planu po zmianach, natomiast w porównaniu z 1997 r. niższa nominalnie o 51,4 %, a realnie o 56,1 %.

Pozytywnie należy ocenić wzrost udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Należy jednak zwrócić uwagę na niekorzystne proporcje w ich strukturze. W 1998 r. na roboty publiczne wydatkowano 26,9%, a na szkolenia 9,3% ogółu wydatków Funduszu, podczas gdy efektywność tych form wynosiła odpowiednio 11,8% i 51,8%.

Wydatki inwestycyjne wyniosły 9.094 tys. zł. Kwota ta w stosunku do ustawy budżetowej była wyższa o 37,8% oraz niższa o 0,06% od planu po zmianach, natomiast w porównaniu z 1997 r. wyższa nominalnie o 35,2%, a realnie o 20,9%.

Środki inwestycyjne (§ 72) Funduszu Pracy wydatkowano na informatykę (sprzęt komputerowy i oprogramowanie), w tym dla Centrali Krajowego Urzędu Pracy (399 tys. zł), Centrum Informacji Zawodowej (2.494 tys. zł) oraz dla wojewódzkich urzędów pracy (6.201 tys. zł). Środki powyższe zostały wydatkowane poprzez przekazanie limitów wojewódzkim urzędom pracy.

W 1998 r. z Funduszu Pracy przeznaczono 325.965 tys. zł. na dotacje dla przemysłu lotniczego, górnictwa węgla kamiennego, zakładów azbestowych i rolnictwa. Wydatki na ten cel stanowiły ok. 37% ogólnej kwoty dotacji do Funduszu Pracy. Kontrola przeprowadzona w Ministerstwie Gospodarki oraz Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. wykazała, że z kwoty

250.000 tys. zł dotacji FP na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego dotowane podmioty wykorzystały niezgodnie z przeznaczeniem łącznie 7.536,5 tys. zł (ok. 3,0%) na pokrycie kosztów nie wymienionych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 30 października 1998 r. w sprawie przeznaczenia środków z Funduszu Pracy na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego[294].

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w wojewódzkich i rejonowych urzędach pracy wykazały, że większość urzędów prawidłowo i w sposób racjonalny gospodarowała środkami Funduszu Pracy.

Uchybienia stwierdzono w 7 urzędach, tj. w 20,5% skontrolowanych i polegały one na nieegzekwowaniu od instytucji szkolących bezrobotnych oraz od uczestników szkoleń warunków umów i nieprawidłowym rozliczeniu kosztów szkoleń. W związku z kontrolą w jednym z urzędów (RUP w Moglinie) odzyskano dla Funduszu Pracy od organizatorów szkoleń kwotę 6.797,0 zł.

W jednym urzędzie (RUP w Namysłowie) stwierdzono naruszenie dyscypliny budżetowej przy zakupie wyposażenia urzędu, polegające na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy w 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

W wyniku kontroli, do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy skierowano wystąpienie, w którym wnioskowano o rzetelne planowanie wydatków Funduszu Pracy, zwłaszcza wielkości środków na zasiłki dla bezrobotnych oraz kierowanie środków Funduszu w większym stopniu na te formy aktywnego przeciwdziałania bezrobociu, które są najbardziej efektywne.

---

[294] Dz.U.Nr136,poz.883.

We wnioskach do kierowników powiatowych urzędów pracy (dawnych rejonowych urzędów pracy) postulowano podjęcie działań w celu wyegzekwowania nienależnie wypłaconych kwot z Funduszu Pracy na szkolenie bezrobotnych.

PAŃSTWOWY FUNDUSZ KOMBATANTÓW

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 114.986 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 2.386 tys. zł, tj. o 2,1%.

W porównaniu do 1997 r. dochody te były w ujęciu nominalnym niższe o 1.743 tys. zł, tj. o 1,5%, a realnie były niższe o 11,9%.

Głównym źródłem dochodów była dotacja budżetowa w kwocie 112.000 tys. zł (mniejsza o 3.000 tys. zł niż w 1997 r.), której udział w dochodach Państwowego Funduszu Kombatantów wynosił 97,4%.

Dochody własne PFK w 1998 r. bez dotacji budżetu państwa wyniosły 2.986 tys. zł, tj. 497,7% w stosunku do ustawy budżetowej i 172,7% w stosunku do wykonania w 1997 r., a realnie 154,5%. Źródłem tych dochodów były odsetki bankowe w wysokości 2.227 tys. zł oraz darowizny i dochody z innych źródeł w wysokości 759 tys. zł. Znaczne przekroczenie wykonania dochodów własnych w stosunku do planu było w głównej mierze związane z wprowadzoną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą ustrojową państwa oraz wynikającą z niej likwidacją Wojewódzkich Zespołów Pomocy Społecznej i koniecznością całkowitego rozliczenia na koniec 1998 r. przekazanych środków z PFK wraz z odsetkami bankowymi.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gromadzenia dochodów Państwowego Funduszu Kombatantów.

Wydatki

W Załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki Państwowego Funduszu Kombatantów w wysokości 127.827 tys. zł.

Istotnych zmian w planie finansowym wydatków PFK nie było. Jedynie w związku z treścią art. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[295] przeniesiono środki w kwocie 4.050 tys. zł (15% kwoty wydatków na pomoc społeczną) z pomocy społecznej (§ 22 klasyfikacji wydatków budżetowych) do wydatków bieżących (głównie do § 36 wydatków budżetowych).

Zrealizowane wydatki wyniosły 119.514 tys. zł, tj. 93,5% planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 30.260 tys. zł, tj. o 33,9%, a realnie wzrosły o 19,8%.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków Funduszu największy udział miały wydatki dotyczące refundacji ulg i zwolnień w opłatach za użytkowanie telefonów, radioodbiorników i telewizorów, które wyniosły 75.280 tys. zł, tj. 83,2% w stosunku do planu po zmianach i 122,7% w stosunku do wykonania w 1997 r., a realnie 109,8%.

Na refundację ulg kombatanckich w opłatach abonamentu telefonicznego wydatkowano kwotę 40.591 tys. zł, co stanowi wzrost o 31% w stosunku do roku 1997 (30.976 tys. zł), a na refundację ulg z tytułu abonamentów rtv wydatkowano kwotę 34.058 tys. zł, co stanowi wzrost o 12,9%% w stosunku do roku 1997 (30.172 tys. zł).

Wzrost wydatków z tytułu refundacji w opłatach abonamentu telefonicznego był spowodowany zwiększeniem liczby instalowanych telefonów, w związku z rozwojem prywatnych firm telekomunikacyjnych, obejmujących swym zasięgiem zwłaszcza małe miasta i wsie, a co za tym idzie większą liczbę kombatantów, korzystających z przysługujących im w tym zakresie uprawnień.

[295] Dz.U. Nr 37, poz. 204

Drugą istotną pozycją w strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków stanowiły wydatki na pomoc społeczną dla kombatantów i osób uprawnionych. W 1998 r. wyniosły 30.300 tys. zł (łącznie z ich obsługą) i stanowiły 112,2% do planu po zmianach, w stosunku do wykonania w 1997 r. wzrosły o 91,9%, a realnie o 71,7%.

Wojewódzkim Zespołom Pomocy Społecznej przekazano ze środków PFK kwotę 28.504 tys. zł, co umożliwiło udzielenie pomocy 74.160 kombatantom i osobom uprawnionym.

Ponadto w 1998 r. ze środków Funduszu przekazano kwotę 1.385 tys. zł Związkowi Inwalidów Wojennych RP i kwotę 115 tys. zł Związkowi Ociemniałych Żołnierzy. Związki te udzieliły pomocy 5.175 kombatantom.

W 1998 r. na podstawie decyzji Kierownika Urzędu przyznających środki na pomoc doraźną lub okresową przyznawaną kombatantom i osobom uprawnionym w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wydatkowano 296 tys. zł (dla 350 osób). Z wymienionej kwoty 250 tys. zł przekazano na pomoc doraźną dla 250 osób poszkodowanych w wyniku powodzi w 1997 r.

Równie istotną pozycją w wydatkach Państwowego Funduszu Kombatantów w 1998 r. były dotacje przekazane na dofinansowanie kosztów rozbudowy bazy domów pomocy społecznej i zakładów opieki zdrowotnej dla kombatantów. Stanowiły one kwotę 12.621 tys. zł, tj. 122,5% planu po zmianach i 107,5% w stosunku do wykonania w 1997 r., a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji 96,2%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 2.096 tys. zł i były niższe o 4.121 tys. zł, stanowiąc 33,7% kwoty zobowiązań na koniec grudnia 1997 r. (6.217 tys. zł).

Zobowiązania wymagalne na koniec grudnia 1998 r. (42 tys. zł) stanowiły 1,5% kwoty zobowiązań wymagalnych na koniec grudnia 1997 r. (2.821 tys. zł).

Z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań, w 1998 r. zapłacono odsetki w kwocie 1.301 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do wykonania w 1997 r. o 226,9% (398 tys. zł). Powstałe odsetki dotyczyły nieterminowych płatności z tytułu

refundacji ulg rtv i abonamentów telefonicznych w latach 1995-1996. Zapłacone w 1998 r. odsetki stanowią wyrównanie zobowiązań wykazanych na koniec 1997 r. w stosunku do kwoty 4.000 tys. zł wynegocjonowanej z tytułu odsetek na rzecz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zgodnie z zawartą ugodą, a także odsetek na rzecz Telekomunikacji Polskiej S.A.

Stwierdzone uchybienie dotyczyło niecelowego przekazania dotacji ze środków PFK na dofinansowanie inwestycji socjalnych inwestorom, którzy nie byli organizacyjnie przygotowani do realizacji zadań inwestycyjnych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów w 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienie, nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

W wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli wniosła o bieżącą kontrolę inwestycji socjalnych finansowanych ze środków PFK w celu ich racjonalnego wykorzystania.

Stwierdzone uchybienie dotyczyło 500 tys. zł, tj. 0,42% wydatków PFK ogółem, a w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych PFK ogółem 3,96%.

FUNDUSZ ALIMENTACYJNY

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.219.193 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 26.490 tys. zł, tj. o 2,2%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 262.716 tys. zł, tj. o 27,5%, a realnie wzrosły o 14,0%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były: przypis dochodów z tytułu wypłaconych świadczeń (624.504 tys. zł), dotacja z budżetu państwa (558.000 tys. zł) oraz przypis z tytułu różnych dochodów (36.689 tys. zł).

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki Funduszu Alimentacyjnego w wysokości 688.166 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zwiększone o 20.829 tys. zł, do łącznej wysokości 708.995 tys. zł. Zwiększenie wydatków dotyczyło świadczeń wypłacanych z Funduszu.

Zrealizowane wydatki wyniosły 708.465 tys. zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 148.642 tys. zł, tj. o 26,6%, a realnie wzrosły o 13,2%.

Główną pozycję w wydatkach Funduszu Alimentacyjnego stanowiła wypłata świadczeń alimentacyjnych w wysokości 648.125 tys. zł, tj. 103,6% planu według ustawy budżetowej i 99,9% planu po zmianach. W stosunku do wykonania w 1997 r. wydatki te wzrosły o 27,9%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 221 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 22,5%.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienie dotyczyło wzrostu o 75,3%, tj. o 12,8 tys. zł, w stosunku do 1997 r., wypłat nienależnych świadczeń alimentacyjnych z winy Oddziałów ZUS.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego za 1997 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienie nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

W wyniku dokonanych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych następujących wniosków:

1. Zobowiązanie Oddziałów ZUS do skuteczniejszej weryfikacji posiadanych przez świadczeniobiorców uprawnień, w celu ograniczenia do minimum bezpodstawnych wypłat świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.
2. Zobowiązanie dyrektorów Oddziałów ZUS do ściślejszej współpracy z komornikami sądowymi w celu zwiększenia efektywności egzekucji od osób zobowiązanych wobec Funduszu Alimentacyjnego.

NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Dochody

W zakresie dochodów zadania określone ustawą budżetową zrealizowano w kwocie 1.215.683 tys. zł, tj. 115,1%. W kwocie dochodów zawarta została wartość 63.628 tys. zł niewyegzekwowanych kwot wynikających z decyzji z tytułu opłat eksploatacyjnych.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były:

- wpływy z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i kar za przekroczenie norm ochrony środowiska w kwocie 679.906 tys. zł, tj. 55,9% dochodów ogółem i były niższe od planowanych w kwocie 735.000 tys. zł, tj. o 7,5%;
- wpływy z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych w kwocie 152.616 tys. zł, tj. 31,5% dochodów ogółem i były wyższe od planowanych w kwocie 110.000 tys. zł, tj. o 38,7%, przy czym faktyczne wpływy z w/w tytułu wynosiły 88.988 tys. zł;

– dochody uzyskane z działalności finansowej NFOŚiGW w kwocie 382.689 tys. zł, tj. 31,5% dochodów ogółem i były wyższe od planowanych w kwocie 211.000 tys. zł, tj. o 81,4%.

Na realizację wpływów z tytułu opłat i kar zarówno za gospodarcze korzystanie ze środowiska jak i z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych oddziaływała niska ściągalność opłat w górnictwie. Na przykład zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych na koniec 1998 r. wynosiły 251.550 tys. zł.

Wpływy z tytułu opłat i kar za emisję do powietrza dwutlenku siarki oraz tlenków azotu oraz zwrotu pożyczek udzielonych na ograniczenie emisji tych gazów, nie były ewidencjonowane na odrębnych kontach. Uniemożliwiało to ustalenie czy uzyskiwane środki z ww. tytułów były wykorzystane na wymagane w art. 87 pkt 8 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wspomaganie przedsięwzięć ograniczających emisję dwutlenku siarki i tlenków azotu i wspomaganie produkcji urządzeń służących do tego celu.

Wydatki

Zrealizowane wydatki wyniosły 458.395 tys. zł, tj. 92,8% planowanej kwoty 494.210 tys. zł.

Dotacje wykonano w kwocie 354.615 tys. zł, tj. 75,8% planowanej kwoty 468.000 tys. zł i 94,5% wykonania w 1997 r.

Dotacje na cele nieinwestycyjne wykonano w kwocie 93.405 tys. zł, tj. w 62,7% planowanej kwoty 149.000 tys. zł i w 44% wykonania w 1997 r.

Dotacje na cele inwestycyjne wykonano w kwocie 261.210 tys. zł, tj. 81,9% planowanej kwoty 319.000 tys. zł i 159,9% wykonania w 1997 r.

Dopłaty do kredytów preferencyjnych wykonano w kwocie 45.552 tys. zł, tj. 17,4%, a umorzenia w kwocie 11.777 tys. zł, tj. 4,5% zrealizowanych wydatków na dotacje inwestycyjne. Wykorzystana na dopłaty do kredytów preferencyjnych kwota nominalnie stanowiła 56,9% założonej w planie finansowym NFOŚiGW na 1998 r., a na umorzenia 98,1%. Nie wykorzystano rezerwy zakładanej w planie działalności na kwotę 57.520 tys. zł.

Stan zobowiązań na koniec 1998 r. wynosił 8.323 tys. zł wobec 6.646 tys. zł na koniec 1997 r., tj. nastąpił wzrost o 25,2%. Zobowiązań wymagalnych nie stwierdzono.

Plan pożyczek wykonano w kwocie 721.047 tys. zł, co stanowiło 76,6% planu, natomiast poziom należności z tytułu udzielonych pożyczek przez Narodowy Fundusz na koniec 1998 r. wynosił 2.715.975 tys. zł i był wyższy o 33,9% od stanu na początek roku.

Nastąpił trzykrotny wzrost poziomu środków pieniężnych (m.in w lokatach i akcjach) oraz wartości posiadanych papierów wartościowych Skarbu Państwa. Ze stanu na początek roku w wysokości 192.775 tys. zł do 585.434 tys. zł, a w odniesieniu do kwot planowanych o 249,3% w środkach pieniężnych i o 576,0% w papierach wartościowych Skarbu Państwa. Działalność ta nie jest podstawowym celem NFOŚiGW.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 205 osób, tj. 100% planu. W porównaniu do 1997 r przeciętne zatrudnienie w 1998 r. było wyższe o 15 osób, tj. o 7,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osobowe brutto w 1998 r. wyniosło 4.007 zł i wzrosło o 15,7% w stosunku do 1997 r. (3.464 zł).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niewykorzystania posiadanych środków na cele ekologiczne,
- trzykrotnego wzrostu poziomu środków na lokatach, rachunkach i w papierach wartościowych,
- wzrostu zaległych zobowiązań z tytułu realizacji zawartych umów pożyczek i dotacji,
- niezrealizowania w pełni wniosków NIK po kontrolach wykonania planu finansowego w 1996 r. i 1997 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za 1998 r., mimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, nie mających jednak zasadniczego wpływu na wykonanie planu.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dla zapewnienia realizacji celów i zadań NFOŚiGW, w tym realizacji rocznych planów finansowych, niezbędne jest podjęcie przez organy statutowe Narodowego Funduszu działań polegających na:

1. Realizacji wniosków przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW po kontrolach NIK dotyczących realizacji planu finansowego NFOŚiGW w 1996 i 1997 r. i doprowadzenie do zakończenia prac nad projektem „Strategii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej".
2. Dostosowaniu planu finansowego do potrzeb wynikających z list przedsięwzięć priorytetowych.
3. Planowym realizowaniu przyjętych do dofinansowania przedsięwzięć proekologicznych z szerszym uwzględnieniem pożyczek.
4. Wprowadzeniu odrębnej ewidencji wpływów z opłat i kar za emisję do powietrza dwutlenku siarki oraz tlenków azotu, a także udzielonych pożyczek z tych środków.
5. Wprowadzeniu systemu rejestracji wniosków wpływających do NFOŚiGW o udzielenie pomocy, w tym w zakresie ograniczenia zasolenia wód powierzchniowych, ograniczenia emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu.
6. Przygotowaniu i realizacji planu działania dla zmniejszenia zaległych zobowiązań, biorąc pod uwagę ograniczenie środków na lokatach, w papierach wartościowych i innych oraz poprawę windykacji.

CENTRALNY FUNDUSZ OCHRONY GRUNTÓW ROLNYCH

Dochody

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono dochody Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w wysokości 23.600 tys. zł, tj. o 26,9% wyższej od wykonania w 1997 r. Zrealizowane dochody, przy stanie środków na początek roku w wysokości 2.967 tys. zł, wyniosły 40.552 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 16.952 tys. zł, tj. o 71,8%.

W porównaniu do 1997 r. dochody te były w ujęciu nominalnym wyższe o 21.952 tys. zł, tj. o 118%, a realnie wzrosły o 95%.

Wyższe niż planowane dochody osiągnięto z tytułu wyższych wpływów, nie dających się wcześniej przewidzieć w projektach planów. Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji pod realizację kilku dużych inwestycji m.in. związanych z budową autostrad oraz z budową gazociągu „JAMAŁ" spowodowało uiszczenie na rachunki terenowych Funduszy kilku województw opłat z tytułu ich wyłączenia.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. dochodów największy udział miały wpłaty 50% środków terenowych Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych na Fundusz Centralny. Udział tych wpłat w dochodach ogółem wyniósł 40.098 tys. zł, tj. 98,9%. Pozostałe 1,1% stanowiły odsetki bankowe.

Na koniec 1998 r. należności Funduszu Centralnego wynosiły 3.013,6 tys. zł i były wyższe o 782,6 tys. zł, tj. o 35,1% w stosunku do roku 1997. Wynikały one z zaległości we wpłatach na Fundusz Centralny przez 49 wojewodów.

W 1998 r. 16 wojewodów umorzyło, bez podstawy prawnej, należności terenowych Funduszy na kwotę 1.161 tys. zł, tj. 1,45% ogólnych wpływów Funduszu, przez co wpływy Funduszu Centralnego zostały obniżone o kwotę 580,5 tys. zł. Było to naruszeniem dyscypliny budżetowej z art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budżetowe (art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych).

W świetle kontroli krytycznie należy ocenić sposób planowania przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dochodów Funduszu Centralnego. Znaczne ich dysproporcje jakie wystąpiły w ostatnich latach pomiędzy planem a wykonaniem dochodów świadczą o wadliwości tego planowania.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w wysokości 23.580 tys. zł, tj. o 4.998 tys. zł (o 26,9%) wyższej od wykonanych w 1997 r.

Zrealizowane wydatki tego Funduszu wyniosły 38.701 tys. zł i w porównaniu do kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej na 1998 r. były wyższe o 15.121 tys. zł, tj. o 64,1%. W porównaniu do 1997 r. zrealizowane wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 108,3%, a realnie wzrosły o 86,3%. Wysokie zrealizowanie planowanych wydatków Funduszu centralnego jest wynikiem uzyskania wyższych niż zakładano w planie wpływów z dochodów terenowych Funduszy.

W strukturze zrealizowanych w 1998 r. wydatków centralnego Funduszu 99,9% stanowiły przelewy redystrybucyjne na zasilenie Funduszy terenowych. Przyjęte w planie finansowym CFOGR na 1998 r. wydatki inwestycyjne w kwocie 60 tys. zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu komputerowego dla Departamentu Gospodarki Ziemią nie zostały zrealizowane ponieważ ww. sprzęt został zakupiony ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Wykazane na początek 1998 r. zobowiązania CFOGR w kwocie 94 tys. zł, wynikające z dokonanej nadpłaty środków w 1997 r. przez Fundusze terenowe w Krośnie i we Wrocławiu zostały uregulowane w kwietniu 1998 r. Na koniec roku zobowiązania CFOGR nie wystąpiły.

Pozytywnie należy ocenić zakres prac wykonanych ze środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w ramach rekultywacji i poprawienia wartości użytkowej gruntów. W roku 1998 zrekultywowano, użyźniono i zagospodarowano łącznie

49.921 ha, tj. o 71,2% więcej niż w roku ubiegłym (29.165 ha) oraz zbudowano i zmodernizowano 4.337 km dróg dojazdowych do gruntów rolnych, tj. o 21,5% więcej niż w roku ubiegłym.

Stwierdzone uchybienia wynikały z niewłaściwego sprawowania nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i dotyczyły poza wadliwym planowaniem, zbyt późnego wprowadzenia w życie regulaminu funkcjonowania Funduszu oraz nieterminowego sporządzenia sprawozdania Rb-30.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych za 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

Wnioski wynikające z ustaleń kontroli wskazują na konieczność podjęcia działań zmierzających do:

1. Rzetelnego planowania dochodów i wydatków Funduszu Centralnego.
2. Przyśpieszenia wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego do art. 34 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które powinno uregulować szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania i rozkładania na raty spłat należności pieniężnych przysługujących państwowym jednostkom sektora finansów publicznych.
3. Stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez wojewodów na mocy których umorzone zostały należności Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.
4. Podjęcia kontroli w zakresie stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz egzekucji należnych opłat stanowiących dochody Funduszu.
5. Przestrzegania terminowości sporządzania rocznych sprawozdań finansowych.

CENTRALNY FUNDUSZ GOSPODARKI ZASOBEM GEODEZYJNYM I KARTOGRAFICZNYM

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 13.311,7 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 503,7 tys. zł, tj. o 3,9%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 613,9 tys. zł, tj. o 4,8%, a realnie były niższe o 6,2%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 r. były:

- wpływy z wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym (§ 96) w wysokości 10.597,3 tys. zł,
- wpływy z usług Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (§ 42) w wysokości 1.430,1 tys. zł,
- wpływy ze sprzedaży map CODGiK (§ 43) w wysokości 720,4 tys. zł.

Wyniki kontroli wskazują na trudności w ustalaniu należnych przychodów CFGZGiK z tytułu 20% wpłat z wpływów Wojewódzkich Funduszy. Przyczyną jest brak zdefiniowania terminu „inne wpływy" Funduszu zamieszczonego w art. 41 ust. 2 i 3 ustawy z dn. 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[296]. Określenia, jakie pozycje i składniki ten termin powinien obejmować, nie zawiera także akt wykonawczy, tj. rozporządzenie Ministra SWiA z dnia 25 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym[297].

Nie stwierdzono naruszenia dyscypliny budżetowej po stronie dochodowej.

---

[296] Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.

[297] Dz.U. Nr 91, poz. 566.

Wydatki

Wydatki Centralnego Funduszu w ustawie budżetowej na rok 1998 (plan finansowy CFGZGiK) ustalono w wysokości 15.500 tys. zł. W ciągu 1998 r. nie dokonywano zmian planu finansowego wydatków.

Zrealizowane wydatki wyniosły 16.758,2 tys. zł, tj. 108,1% planu. W porównaniu do 1997 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 2.753,5 tys. zł, tj. o 19,7%, a realnie wzrosły o 7,0%.

Główne wydatki dotyczyły:

- dotacji dla urzędów wojewódzkich na zasilenie WFGZGiK (§ 96) w wysokości 11.972 tys. zł, co stanowiło 126,0% planu (9.500 tys. zł) i 99,8% wykonania w 1997 r. (12.000 tys. zł);
- wydatków bieżących (§§ 31,36,37) poniesionych na zakup materiałów, usług niematerialnych oraz refundację części kosztów i usług CODGiK, w wysokości 2.886,2 tys. zł, co stanowiło 72,2% planu (4.000 tys. zł), oraz 169,9% wykonania w 1997 r. (1.698,8 tys. zł);
- wydatków inwestycyjnych (§ 72) w wysokości 1.900 tys. zł, co stanowiło 95,0% planu (2.000 tys. zł) i 621% wykonania w 1997 r. (305,9 tys. zł).

W ramach wydatków inwestycyjnych zrealizowano zakup skanera precyzyjnego DSW-300 z oprogramowaniem w szwajcarskiej firmie LEICA, o wartości 925,8 tys. zł niezbędnego do obsługi państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w CODGiK, oraz wykonano prace informatyczne związane z modernizacją systemu „OŚRODEK" przez Przedsiębiorstwo GEOBIT Sp. z o.o. z Katowic w kwocie 72,8 tys. zł. Nie zrealizowano m.in. planowanego zakupu sprzętu dla laboratorium fotograficznego.

Zobowiązania na koniec grudnia 1998 r. nie wystąpiły. Nie płacono odsetek w 1998 r. z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej uchybienia w zakresie wydatków dotyczyły wystąpienia przypadków niezgodnego z planem realizowania wydatków, w szczególności dotyczących dotacji dla wojewódzkich funduszy.

Inne stwierdzone uchybienia dotyczyły zakresu spraw finansowo-księgowych, m.in.: braków w zakładowym planie kont i instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, dokonywania wydatków bez skompletowania przez księgowość wymaganej dokumentacji finansowej.

Nie stwierdzono naruszenia dyscypliny budżetowej po stronie wydatków.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym za 1998 r., stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

Dla poprawy gospodarowania środkami CFGZGiK przez GUGiK, należy zdaniem NIK, podjąć następujące działania:

1. W zakresie obowiązującego prawa:
   Główny Geodeta Kraju powinien wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie potrzeby przedstawienia wniosku Radzie Ministrów o znowelizowanie art. 41 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie określenia „innych wpływów", a także z wnioskiem o nowelizację rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w zakresie określenia zasad ustalania należnych i naliczonych „wpływów".

2. W zakresie organizacyjno-finansowym:
   Główny Geodeta Kraju powinien zapewnić nadzór nad gospodarowaniem środkami Centralnego Funduszu zgodne z planem finansowym, tak w odniesieniu do ogólnej kwoty wydatków jak i w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej.
3. W zakresie finansowo-księgowym:
   Dyrektor Generalny GUGiK powinien podjąć działania dyscyplinujące w zakresie bezwzględnego przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych.

PAŃSTWOWY FUNDUSZ REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 1.881.719 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 576.719 tys. zł, tj. o 44,2%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 502.518 tys. zł, tj. o 36,4%, a realnie wzrosły o 22,0%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były: obowiązkowe, deklarowane wpłaty zakładów pracy - 1.187.154 tys. zł i wpływy z tytułu nadwyżki podatku od towarów i usług od zakładów pracy chronionej - 547. 535 tys. zł.

Wpływy, z tytułu nadwyżki podatku od towarów i usług od z.p.ch, nie zostały właściwie oszacowane na etapie sporządzania projektu planu. W 1998 r. przychody z tego tytułu były wyższe o 110,6% od założeń planowych (260.000 tys. zł) i o 88,9% - od wpływów osiągniętych w 1997 r.

Fundusz nadal nie dysponuje pełną informacją o zadłużeniu wszystkich podmiotów, zobowiązanych do wnoszenia wpłat. W dalszym ciągu pozostaje nierozliczony, za lata ubiegłe, znaczny odsetek zakładów pracy (ponad 18%). Przyczyną tego stanu jest m.in. niedysponowanie funkcjonalnym systemem informatycznym, umożliwiającym sprawne przeprowadzenie uzgodnień sald kont analitycznych z syntetycznymi, z uwzględnieniem decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty lub odroczeniu wpłat. Istniejący system nie pozwala na uzyskanie aktualnych sald rozliczeń poszczególnych podmiotów, czyli pełnej informacji finansowo-księgowej o stanie zadłużenia wszystkich podmiotów.

Mimo podjętych działań doskonalących użytkowane przez PFRON oprogramowanie (system informatyczny), nie zapewnia on jednak - w dalszym ciągu - możliwości pozyskania pełnej informacji o środkach, przyznanych - w różnych formach - poszczególnym beneficjentom Funduszu, niezbędnej dla efektywnej analizy i kontroli realizacji zadań cząstkowych.

Prowadzona ewidencja księgowa nie spełniała wymogów przepisów o rachunkowości[298]. Uniemożliwiała ona sprawne przeprowadzanie uzgodnień sald kont analitycznych z syntetycznymi, a tym samym uzyskanie pełnej informacji finansowo-księgowej o stanie zadłużenia poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem skutków finansowych podjętych decyzji o umorzeniu, zaniechaniu ustalania i poboru wpłat na Fundusz. Zauważyć należy, że według stanu na koniec grudnia 1998 r. (wg I wersji sprawozdania finansowego) niezgodności w księgach rachunkowych, dotyczące należności z tytułu wpłat, wyniosły 202.296,3 tys. zł.

W 1998 r. kontynuowano egzekucję administracyjną zaległych wpłat. Efektem tych działań było wystawienie 807 tytułów wykonawczych (801 w 1997 r.) na kwotę 91.593,1 tys. zł (o 74,5% wyższą, niż w 1997 r.). Wpływy uzyskane w wyniku

[298] Art. 28 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz § 9 pkt 1 zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych, ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 14, poz. 60).

wystawionych tytułów wykonawczych wyniosły 2.704,4 tys. zł. Dopuszczono jednak, w przypadku należności Funduszu pochodzących z 1993 r., do przedawnienia wierzytelności w wysokości 695 tys. zł, z tytułu niepodjęcia w 1998 r. czynności, mających na celu przerwanie biegu przedawnienia, co należy ocenić jako działanie niegospodarne.

Podobnie oceniono również dopuszczenie do przedawnienia należności Funduszu w kwocie 104,7 tys. zł, z tytułu rozliczeń tzw. faktur węglowych, wystawionych w ramach realizowanego w poprzednich latach „Programu węglowego".

Krytyczne oceniono nieustalenie przez Zarząd Funduszu szczegółowych zasad postępowania w sprawach o umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności PFRON. O potrzebie ustalenia tych zasad świadczy wysokość umorzeń zadłużenia wobec PFRON, z tytułu należnych wpłat od zakładów pracy, wynosząca w 1998 r. 75.067 tys. zł. W porównaniu z planem na 1998 r., kwota umorzeń była wyższa o 477,4%, natomiast w relacji do 1997 r. o 82%. W stosunku do dochodów osiągniętych w 1998 r., kwota umorzeń kształtowała się na poziomie 14,1%.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki PFRON w wysokości 1.341.000 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 1.564.452 tys. zł i były wyższe od założeń planowych o 16,7% . W porównaniu z 1997 r. wydatki były, w ujęciu nominalnym, wyższe o 247.936 tys. zł, tj. o 18,8%, a realnie wzrosły o 6,3%.

Z ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków na zadania realizowane przez wojewódzkie ośrodki ds. zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych wykorzystano - 498.700 tys. zł (31,9%), na subwencje z nadwyżek podatku od towarów i usług dla z.p.ch. - 382.509 tys. zł (24,5%), zaś na pozostałe zadania ustawowe, realizowane przez Biuro i Oddziały Funduszu, wydatkowano 469.862 tys. zł (30%).

Z pozostałej kwoty 213.381 tys. zł (13,6%) sfinansowano koszty własne działalności Centrali i Oddziałów Funduszu - w wysokości 45.475 tys. zł (2,9%) oraz wydatki operacyjne (finansowe) - w wysokości 167.906 tys. zł (10,7%).

Wydatki wojewódzkich ośrodków (498.700 tys. zł) były w 1998 r. wyższe o 16% od założeń planu i o 3,7% mniejsze - od wydatków zrealizowanych w 1997 r.

Na refundację kosztów utworzenia 15.062 nowych stanowisk pracy (tj. 847 więcej, niż w 1997 r.) wydatkowano 253.628,7 tys. zł (tj. 40,9% więcej od wielkości planowanej) i o 15,4% więcej - od wydatków zrealizowanych w 1997 r. Na nowo utworzonych miejscach pracy zatrudnionych zostało 15.927 osób, tj. o 1.377 więcej, niż w 1997 r. Średni koszt utworzenia jednego stanowiska pracy wyniósł 16.839 zł i był wyższy o 1.374 zł, tj. o 8,9% - w relacji do poniesionego w 1997 r. (15.465 zł).

Z tytułu refundacji wynagrodzeń, wraz ze składką ZUS, wydatkowano środki w wysokości 152.754,8 tys. zł, co stanowiło 67% wielkości planowanej i 83,1% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 1997 r.

Na pożyczki dla osób niepełnosprawnych, przeznaczone na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wydatkowano 27.271 tys. zł, tj. kwotę o 9,1% większą od planowanej. Wykorzystana kwota pożyczek była, w porównaniu z 1997 r., o 3,2% większa. Udzielono pożyczek 1.354 osobom, tj. o 32 osoby mniej, niż w 1997 r., natomiast wzrosła średnia kwota udzielonej pożyczki - z 19.067 zł w 1997 r. do 20.141 zł - w 1998 r. (o 5,6%).

Na szkolenia i przekwalifikowania wydatkowano środki w wysokości 4.062 tys. zł (40,6% kwoty zaplanowanej). Poniesione wydatki były ponad sześciokrotnie wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 1997 r. (665 tys. zł).

Wydatki zrealizowane w 1998 r. przez Biuro Funduszu wyniosły 1.065.752 tys. zł i były wyższe od planowanych (911.000 tys. zł) - o 17%. W porównaniu z wydatkami dokonanymi w 1997 r. (798.558 tys. zł) były wyższe o 33,5%.

Najwięcej środków przeznaczono dla z.p.ch., głównie w formie subwencji z nadwyżki podatku od towarów i usług. Wydatkowana na ten cel kwota 382.509 tys. zł stanowiła 35,9% wydatków zrealizowanych przez Biuro Funduszu (w 1997 r. - 30,7%).

W celu dofinansowania oprocentowania kredytów bankowych, zaciągniętych przez z.p.ch., przekazano środki w kwocie 86.126 tys. zł, tj. o 36,3% więcej, niż planowano oraz 10,1% więcej, niż w 1997 r.

Z tytułu refundacji dla ZUS kwoty wynikającej z zastosowania ulg na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych, ze środków Funduszu wydatkowano (w ciągu 3 kw. 1998 r.) - 86.944 tys. zł, tj. 102,3% wielkości planowanej, z tego wydatki w wysokości 82.617 tys. zł dotyczyły refundacji składek osób zatrudnionych w z.p.ch.

Zadania, wynikające z rządowego „Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem", zostały dofinansowane w wysokości 13.147 tys. zł, tj. 65,7% kwoty planowanej (20.000 tys. zł), w tym na rzecz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej - 11.059 tys. zł, tj. o 10,6% więcej, niż planowano (10.000 tys. zł).

Na dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych wydatkowano 65.698 tys. zł, tj. o 9,5% więcej, niż planowano (60.000 tys. zł).

Na dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych przekazano 4.823 tys. zł, tj. o 7,2% więcej, niż planowano (4.500 tys. zł). Na dofinansowania przedsięwzięć z udziałem dzieci i młodzieży niepełnosprawnej wydatkowano natomiast 833 tys. zł, tj. 33,3% planowanej kwoty (2.500 tys. zł).

Na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze wydatkowano 18.164 tys. zł, tj. o 21,1% więcej, niż planowano (15.000 tys. zł), w tym na dofinansowanie zaopatrzenia dzieci i młodzieży niepełnosprawnej wydatkowano 7.540 tys. zł, tj. o 2.540 tys. zł więcej, niż planowano (5.000 tys. zł).

Na dofinansowanie budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów służących rehabilitacji wydatkowano 38.191 tys. zł, tj. 96,2% środków planowanych, w tym jedynie 9.450 tys. zł na dofinansowanie obiektów służących rehabilitacji dzieci i młodzieży, tj. 63% zaplanowanej kwoty (15.000 tys. zł).

Na likwidację barier architektonicznych, urbanistycznych, transportowych i w komunikowaniu się wydatkowano 48.905 tys. zł, tj. o 2,2% mniej, niż planowano (50.000 tys. zł), w tym na rzecz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej 11.077 tys. zł (o 3.577 tys. zł więcej, niż planowano).

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 747 osób i w porównaniu do 1997 r. było wyższe o 152 osoby, tj. o 25,5%. W porównaniu z planowanymi etatami było ono niższe o 2 osoby.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, bez odpraw z tytułu zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy, wyniosło 2.265 zł i było o 18 zł (tj. o 0,8%) wyższe od planowanego (2.247 zł). W porównaniu z 1997 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 11,5%.

Zobowiązania ogółem wyniosły, na koniec grudnia 1998 r., 14.711 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 29,4%.

Naruszając obowiązujące przepisy prawa,[299] Zarząd PFRON uchwalił i wprowadził w 1998 r. zasady[300] przyznawania z.p.ch. subwencji z nadwyżek podatku od towarów i usług, skutkiem czego było rozszerzenie ustawowo określonych przywilejów dla pracodawców prowadzących tego rodzaju zakłady. Ponadto jako działanie niecelowe i niegospodarne oceniono rozdysponowanie w 1998 r., w formie subwencji, przychodów Funduszu z nadwyżek podatku od towarów i usług w wysokości 382,5 mln zł, polegające na zwrocie środków tym samym pracodawcom

[299] Por. art. 32 i 47 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych".

[300] Uchwałą nr 30/98 Zarządu PFRON z dnia 23 stycznia 1998 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przekazywania przez z.p.ch. nadwyżki podatku od towarów i usług oraz udzielania subwencji przez PFRON z tej nadwyżki.

prowadzącym z.p.ch., którzy dokonali ich odprowadzenia na Fundusz. Zaznaczyć należy, że kwota subwencji stanowiła w 1998 r. 24,5% ogólnej kwoty wydatków PFRON.

Jako niecelowe, prowadzące do niegospodarności, uznano decyzje o umorzeniu części kwot pożyczek - na łączną kwotę 1.406,5 tys. zł nierzetelnym pożyczkobiorcom, niewywiązującym się z umownych zobowiązań, jak również w sytuacji, która nie wskazywała na konieczność podjęcia tego rodzaju decyzji wobec pożyczkobiorców.

Np. podjęto decyzję o umorzeniu pożyczki w wysokości 200 tys. zł, udzielonej właścicielowi zakładu w Słupsku, mimo negatywnej opinii Oddziału Funduszu, Komisji ds. Pożyczek, posiadania informacji o niezgodnym z przepisami wykorzystaniu przez właściciela środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku decyzji o umorzeniu części pożyczki w kwocie 162,5 tys. zł właścicielowi firmy z Gliwic. Stwierdzono także podjęcie decyzji o umorzeniu części pożyczki w kwocie 450 tys. zł właścicielowi firmy z Łodzi, w sytuacji uzyskania korzystnych zmian w umowie pożyczki, tj. zawieszenia spłaty kapitału.

Za nierzetelne i niegospodarne uznano nierozliczenie dofinansowań i dotacji udzielanych w latach poprzednich (od 1992 r.). Z 3.865 indywidualnych spraw, do końca 1998 r. rozliczono zaledwie ok. 50% ogólnej ich liczby. Rozliczanie zaległości powstałych w latach poprzednich utrudnione jest m.in. z uwagi: na niefunkcjonalny system komputerowy, uniemożliwiający ustalenie rzeczywistej liczby podmiotów, które nie rozliczyły się z otrzymanych dofinansowań (mimo upływu terminu rozliczenia, jak również wysokości nierozliczonych kwot.

Za działanie nierzetelne należy uznać niedokonanie, do czasu zakończenia kontroli, ostatecznego rozliczenia wydatków w kwocie 882 tys. zł, dotyczących zakończonej w kwietniu 1998 r., modernizacji budynku przy ul. Jana Pawła II 13 - siedziby Biura Funduszu, na co poniesiono nakłady, od początku realizacji zadania, w łącznej wysokości 24,6 mln zł.

Jako niecelowe i niegospodarne uznano - w sytuacji przewidywanego przeniesienia, w związku z reformą ustrojową państwa,[301] części kompetencji Biura Funduszu do struktur terenowych - zwiększenie w 1998 r., w porównaniu z 1997 r., przeciętnego zatrudnienia w Biurze PFRON o 72 osoby.

W podobny sposób oceniono rozwiązanie w 1998 r. umów o pracę ze 185 pracownikami i nawiązanie nowego stosunku pracy z 268 osobami, w wyniku czego Fundusz poniósł koszty z tytułu wypłaconych odpraw pieniężnych w łącznej wysokości 275 tys. zł.

W 1998 r. wydatki osobowe Funduszu zwiększyły się ponadto, w związku z koniecznością wypłacenia odszkodowań pracownikom, z powodu korzystnych dla zwolnionych osób wyroków sądowych - o ponad 93,7 tys. zł, w rezultacie rozwiązania, z naruszeniem przepisów prawa, umów z 58 pracownikami z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

Przyjęte zasady wynagradzania kierowców, zatrudnionych w PFRON, polegające na comiesięcznym wypłacaniu nagród, jako formy gratyfikacji, m.in. za pracę w godzinach nadliczbowych, naruszały obowiązujący w Funduszu wewnętrzny regulamin wynagradzania pracowników[302] oraz przepisy Kodeksu pracy. W 1998 r., począwszy od II kwartału, wypłacono kierowcom tego rodzaju nagrody w wysokości 94,5 tys. zł.

Z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych realizowane były zakupy inwestycyjne i roboty budowlane. Nieprzestrzeganie przepisów ustawy stwierdzono we wszystkich czterech zbadanych zamówieniach publicznych, na łączną kwotę 1.590,5 tys. zł.

---

[301] Por. przepisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106 poz. 668 ze zm.), zwanej dalej „ustawą kompetencyjną", w zakresie dotyczącym PFRON.

[302] Regulamin zakładowego systemu wynagradzania pracowników Biura PFRON z dnia 1 października 1992 r. (ze zm.).

Przy udzielaniu zamówienia publicznego na prace remontowo - adaptacyjne w lokalu PFRON przy ul. Grójeckiej, o wartości 377,7 tys. zł, naruszono przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, przez zastosowanie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, mimo iż okoliczności faktyczne nie uprawniały do jego zastosowania. Ponadto ustalona wartość szacunkowa zamówienia nie została określona na podstawie kosztorysu inwestorskiego, skutkiem czego było zaniżenie jej wartości.

W postępowaniu, dotyczącym zakupu samochodów na potrzeby Zarządu PFRON, o wartości 375,1 tys. zł, realizowanym w trybie zapytania o cenę, przedmiot zamówienia określono w sposób uniemożliwiający rzetelne porównanie ofert, a ponadto postępowanie to nie zostało unieważnione, mimo iż wpłynęła tylko jedna oferta niepodlegająca odrzuceniu.

W postępowaniu przetargowym, dotyczącym zakupu sprzętu komputerowego na potrzeby PFRON, o wartości 563,1 tys. zł, nadmiernie wydłużono czas trwania procedury przetargowej, a w przypadku innego zamówienia, dotyczącego zakupu oprogramowania, o wartości 274,6 tys. zł, nie żądano od oferentów potwierdzania treści składanych przez nich oświadczeń, do czego obligowała wartość przedmiotu zamówienia.

Mimo negatywnych skutków finansowych rozwiązania umowy o zarządzanie z byłym wiceprezesem Zarządu Spółki z o.o. „Ron Leasing", które za okres 4 miesięcy pełnienia tej funkcji wyniosły 141,8 tys. zł, a ponadto uwzględniając fakt, iż z tytułu rozwiązania umowy z byłym prezesem Zarządu Spółki toczy się postępowanie sądowe o odszkodowanie w kwocie 164,8 tys. zł wraz z odsetkami, za działanie niecelowe, prowadzące do niegospodarności, należy uznać zawarcie z nowym prezesem Zarządu Spółki z o.o. „Ron Leasing" umowy o zarządzanie na bardzo podobnych do poprzednich i wyjątkowo korzystnych dla niego warunkach finansowych.

Skutkiem ujawnionych przez kontrolę nieprawidłowości są uszczuplenia - na łączną kwotę 385.969 tys. zł. Uszczuplenia te były, w porównaniu z 1997 r., wyższe o 456%, a składają się na nie kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa w wysokości 384.288 tys. zł oraz inne uszczuplenia w wysokości 1.681 tys. zł.

Ocena i wnioski

Mimo istnienia pozytywnych tendencji w działalności Funduszu w 1998 r., polegających m.in. na zintensyfikowaniu działań rozpoczętych w końcu 1996 r., a w szczególności kontynuowaniu: rozliczeń, za lata ubiegłe, poszczególnych zakładów pracy, zobowiązanych do wnoszenia wpłat na PFRON, akcji rozliczania z.p.ch., porządkowania spraw związanych z obsługą umów pożyczek, udzielonych w poprzednich latach ze środków Funduszu oraz podejmowaniu przedsięwzięć, mających na celu usprawnienie, wdrożonego w poprzednich latach, systemu informatycznego -

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1998 r.

Powyższą ocenę uzasadniają wyniki kontroli, świadczące o utrzymywaniu się nieprawidłowości w dysponowaniu środkami PFRON, a w szczególności:

- ustalenie - 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,
- prowadzenie 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,
- nieustalenie 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,

- nierozliczenie 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,
- wydatkowanie, 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.

Stwierdzony w wyniku kontroli stan faktyczny uzasadniał przedstawienie Zarządowi PFRON wniosków dotyczących:

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,[303] 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.[304]
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; zapobieżenie 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 renegocjacji warunków umowy o zarządzanie, zawartej przez Radę Nadzorczą Spółki z o.o. „Ron Leasing" z Prezesem Zarządu tej Spółki.

---

[303] Nr 30/98 z dnia 23 stycznia 1998 r.

[304] Por. § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PFRON.

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 Funduszu sprzyjały - dotychczas obowiązujące - niejasne i niespójne rozwiązania prawne.[305]

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.[306]

---

[305] 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.

[306] 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.

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 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.,[307] przez wprowadzenie obowiązku odprowadzania przez pracodawców prowadzących z.p.ch. na wydzielony rachunek bankowy, zamiast dotychczasowych 10%[308] - 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.

---

[307] Ustawa o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

[308] Jak wyżej - art. 33 ust. 3 pkt 2.

FUNDUSZ GWARANTOWANYCH ŚWIADCZEŃ PRACOWNICZYCH

Dochody

Zrealizowane w 1998 roku dochody wyniosły 269.857 tys. zł, i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 rok były wyższe o 59.450 tys. zł, tj. o 28%. W porównaniu do 1997 roku były w ujęciu nominalnym wyższe o 35.122 tys. zł, tj. o 15%, a realnie wzrosły o 3%.

Głównymi źródłami dochodów w 1998 roku były:

- składki od pracodawców zrealizowane w kwocie 140.756 tys. zł, tj. 90% planu. W porównaniu do 1997 roku dochody ze składki były nominalnie niższe o 1%, a realnie o 11%,
- odsetki od lokat i odsetki bankowe od rachunków bieżących zrealizowane w kwocie 91.251 tys. zł, tj. 174% planu. W porównaniu do 1997 roku dochody z tytułu odsetek były nominalnie niższe o 1%, a realnie o 11%. Rentowność lokat w 1998 roku wyniosła średnio 19,9%.

Odnotowano zmniejszenie udziału dochodów z tytułu składki od pracodawców w ogólnej kwocie dochodów własnych Funduszu, z 60,3% w 1997 r. do 52,2% w 1998 r. Zmniejszenie udziału składki w dochodach Funduszu spowodowany był obniżeniem przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wysokości stawki z 0,18% jej podstawy w 1997 roku do 0,15% w 1998 roku oraz wzrostem kwot ulokowanych w papierach wartościowych Skarbu Państwa.

Należności Funduszu z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych na koniec 1998 roku wyniosły 449.574 tys. zł. Kwota wypłaconych w 1998 roku świadczeń przewyższyła 3,7 - krotnie kwotę zwróconych świadczeń (kwota wypłacona - 178.128 tys. zł, kwota zwrotów - 48.488 tys. zł, tj. 27,2%).

Wydatki

Zrealizowane w 1998 roku wydatki wyniosły 17.030 tys. zł, tj. 78,5% planu wynoszącego - 21.701 tys. zł (plan nie był zmieniany). W porównaniu do 1997 roku wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 4.856 tys. zł, tj. o 39,9%, a realnie o 25,1%.

Z ogólnej kwoty (17.030 tys. zł) Fundusz wydatkował:

- 1.153 tys. zł na niektóre świadczenia należne emerytom i rencistom zaplanowane w wysokości 6.050 tys. zł, co stanowiło 19% planu wynoszącego 6.050 tys. zł (plan nie był zmieniany). W porównaniu do 1997 roku były one niższe nominalnie o 3.708 tys. zł, tj. o 76%, a realnie - o 78%. Niepełne wykonanie planu wydatków spowodowane było niedostatecznym rozpoznaniem potrzeb na te świadczenia i nierealistycznym ich zaplanowaniem, nie uwzględniono bowiem faktu, że świadczenie to ma trend gasnący,
- wydatki bieżące - 15.250 tys. zł, tj. 103% planu wynoszącego 14.901 tys. zł (plan nie był zmieniany), w tym : koszty poboru składki - 730 tys. zł, koszty obsługi - 8.049 tys. zł, umorzenia - 6.471 tys. zł. W porównaniu do 1997 roku wydatki bieżące wzrosły nominalnie o 8.245 tys. zł, tj. o 118%, a realnie o 95%. Na przekroczenie planu wydatków miał wpływ, zwłaszcza wysoki - o 348% wzrost kosztów obsługi Funduszu. Było to, z jednej strony rezultatem nieprecyzyjnego planowania, z drugiej zaś faktu, iż na wniosek NIK, wojewódzkie urzędy pracy (zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy)[309] zaczęły ustalać koszty obsługi Funduszu podlegające refundacji,
- wydatki inwestycyjne - 626 tys. zł, tj. 83,5% planu wynoszącego 750 tys. zł (plan nie był zmieniany). W porównaniu do 1997 roku były większe nominalnie o 103%, a realnie o 82%. Cała kwota wydatków inwestycyjnych przypada na inwestycje własne, których przedmiotem były dodatkowe zakupy komputerów, oprogramowania i wyposażenia jednostek organizacyjnych obsługujących Fundusz, niezbędnych do ewidencji wypłaty i zwrotu świadczeń pracowniczych.

[309] Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 250 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. o 187%. Na zobowiązania złożyły się: zaliczka na podatek dochodowy podlegająca odprowadzeniu do 20 dnia następnego miesiąca, rezerwy i przychody przyszłych okresów oraz przyznane a niewypłacone świadczenia, zwłaszcza emerytom i rencistom ze względu na fakt, że uprawnieni nie zgłosili się po odbiór świadczeń - skala zjawiska była większa niż w latach ubiegłych.

Wypłata świadczeń pracowniczych (transfery dla ludności mieszczące się w należnościach Funduszu), zaplanowane na 1998 rok w kwocie 185.672 tys. zł - zrealizowane zostały w kwocie 178.128 tys. zł, co stanowiło 96% planu.

Wypłacone świadczenia w 1998 roku w porównaniu do 1997 roku (160.826 tys. zł) były nominalnie większe o 11%, a realnie mniejsze o 1%.

Stan Funduszu na koniec 1998 roku wynosił 1.073.432 tys. zł, tj. o 30,8% więcej niż na początku roku, a w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. był wyższy o 103.267 tys. zł, tj. o 10,6%. Wyższy od planowanego stan środków na koniec roku był m. in. wynikiem: osiągnięcia wyższych od planowanych dochodów o 28% oraz zrealizowania mniejszych od planowanych wypłat na transfery dla ludności (niektóre świadczenia należne emerytom i rencistom) o 81% oraz mniejszych o 45% umorzeń nieściągalnych świadczeń.

Na stan Funduszu na koniec 1998 roku składały się:

- środki finansowe w wysokości 619.454 tys. zł, w tym ulokowane w papierach wartościowych Skarbu Państwa o wartości 597.128 tys. zł,
- należności w kwocie 449.574 tys. zł,
- zobowiązania z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od wypłaconych świadczeń pracowniczych - 250 tys. zł.

W związku z szybkim przyrostem środków pieniężnych Funduszu, Minister Pracy i Polityki Socjalnej wykorzystując ustawowe upoważnienie, w porozumieniu z Radą Funduszu i Ministrem Finansów, obniżył stawkę składki z 0,18% podstawy jej wymiaru (w 1997 roku) do 0,15% (w 1998 roku).

Stwierdzone w wyniku kontroli uchybienia dotyczyły:

- niezrealizowania przez KUP wniosku NIK dotyczącego ustalenia kosztów obsługi Funduszu za okres od 01.03.1996 r. do 31.12.1997 r. i zrefundowania ich przez budżet państwa. Wg wyliczeń KUP z dnia 30.04.1999 r. kwota uszczupleń budżetowych z tego tytułu wyniosła - 4.270 tys. zł, tj. 2% wydatków Funduszu w 1998 r.;
- niedostatecznej wnikliwości badania i analizowania okoliczności stanowiących przyczyny odmowy załatwienia wniosków o przyznanie świadczeń, np. z powodu upływu terminu ich złożenia, a także niestosowanie przewidzianych w KPA procedur administracyjnych dotyczących przywracania terminów do złożenia wniosku oraz wznawiania zakończonych już postępowań. W rezultacie, do sądów zaskarżono 179 odmów, tj. 28,3% wszystkich spraw załatwionych odmownie w tych urzędach, z czego 114, tj. 75% spraw rozpatrzonych przez sądy zostało rozstrzygniętych na korzyść wnioskodawców. Stanowi to 3% odsetek spraw załatwionych przez te WUP;
- występowaniu, w dwóch kontrolowanych WUP, przypadków nieterminowego załatwiania wniosków o świadczenia pracownicze. Odsetek wniosków załatwionych z opóźnieniem wynosił od 6,6% do 15,8% rozpatrzonych spraw. Wśród przyczyn zwłoki w załatwianiu spraw należy wymienić przyjmowanie przez urzędy nieprawidłowo sporządzonych lub niekompletnych wniosków o wypłatę świadczeń oraz przewlekłe postępowanie w celu ich poprawienia bądź uzupełnienia.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu za 1998 rok - stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie planu.

W celu zapewnienia niezbędnych warunków do prawidłowej gospodarki środkami FGŚP konieczne jest - zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - podjęcie przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, Krajowy Urząd Pracy oraz wojewódzkie urzędy pracy następujących działań:

1. Jednoznaczne rozstrzygnięcie, przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministra Finansów, charakteru wypłat z Funduszu świadczeń pracowniczych, a w szczególności ustalenie czy wypłaty tych świadczeń mają charakter wydatków Funduszu, czy też pożyczki zwiększającej jego należności, a zwroty należności stanowią dochody czy też wpływy zmniejszające te należności. Wg art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, wypłaty świadczeń pracowniczych powodują z mocy prawa przejście na ten Fundusz roszczenia wobec pracodawcy lub masy upadłości, a zwroty wypłaconych świadczeń, stanowią dochody Funduszu (art. 13 ust. 2). W § 30 ust. 6 zarządzenia Nr 23 Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na 1998 r. stwierdza się zaś, że do dochodów Funduszu nie zalicza się zwrotu pożyczek udzielonych przez Fundusz, a do wydatków (...) wartości pożyczek udzielonych przez Fundusz.
2. Kontynuowanie działań w celu zmniejszenia nadwyżek Funduszu. W tym celu należy rozważyć możliwość utrzymania również w II półroczu 1999 r. zawieszenia obowiązku opłacania składki przez pracodawców.
3. Kontynuowanie przez dyrektorów WUP działań zmierzających do poprawy skuteczności windykacji należności FGŚP, zwłaszcza w regionach gdzie jest ona niska.

4. Zapewnienie prawidłowego i terminowego załatwiania wniosków o przyznanie świadczeń pracowniczych, w tym także stosowania przewidzianych w KPA procedur administracyjnych dotyczących przywracania terminów do złożenia wniosku lub wznawiania zakończonych postępowań.
5. Poprawienie jakości planowania, zwłaszcza w zakresie wydatków Funduszu.

FUNDUSZ PROMOCJI TWÓRCZOŚCI

Dochody

Zrealizowane w 1998 r. dochody wyniosły 819,8 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 119,8 tys. zł, tj. o 17,1%. W porównaniu do 1997 r. dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 2,2 tys. zł, tj. o 0,3%, a realnie były niższe o 10,3%.

Głównym źródłem dochodów w 1998 r. były wpłaty w wysokości 768,2 tys. zł (93,7%), dokonywane przez producentów i wydawców z tytułu uzyskanych wpływów brutto ze sprzedaży egzemplarzy opublikowanych utworów literackich, muzycznych, plastycznych, fotograficznych i kartograficznych, w stosunku do których upłynął okres ochrony autorskich praw majątkowych.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie gromadzenia dochodów dotyczyły:

- niepodejmowania przez Ministerstwo Kultury i Sztuki skutecznych działań w celu ustalania pełnej kwoty należności Funduszu oraz ich wyegzekwowania, w tym niekierowania wniosków o przeprowadzenie kontroli skarbowej u wydawców uchylających się od opłat, co mogłoby zwiększyć dochody Funduszu,
- niezaewidencjonowania należności Funduszu, wynikających z kwot deklarowanych przez wydawców oraz producentów płyt i kaset, w wysokości 35,8 tys. zł.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki Funduszu Promocji Twórczości w wysokości 850 tys. zł. W ciągu 1998 r. wydatki zostały zmniejszone o 150 tys. zł, do łącznej wysokości 700 tys. zł. Zmniejszenia wydatków dotyczyły kwot na dofinansowanie wydań książek i czasopism (o 82% wydatków funduszu) oraz na stypendia twórcze (o 23,3%), natomiast zwiększenia - kwot planowanych na zapomogi socjalne dla twórców (o 112%).

Zrealizowane wydatki wyniosły 656,7 tys. zł, tj. 77,3% w stosunku do ustawy budżetowej i 93,8% do planu po zmianach. W porównaniu do 1997 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 122,7 tys. zł, tj. o 23%, a realnie wzrosły o 10%.

W strukturze zrealizowanych wydatków dominowały wypłaty na stypendia twórcze, na które przeznaczono 542,5 tys. zł (82,6%), tj. o 207,5 tys. zł (o 27,7%) mniej niż planowano w ustawie budżetowej i o 32,5 tys. zł (o 5,9%) mniej od kwoty w planie po zmianach. W porównaniu do wydatków w 1997 r. wypłaty na stypendia twórcze były nominalnie wyższe o 94,8 tys. zł, tj. o 21,2%, a realnie wzrosły o 8,4%.

Na zapomogi socjalne dla 49 twórców wydatkowano 101,5 tys. zł, co stanowiło 15,5% wydatków Funduszu. Wydatki te w porównaniu do ustawy budżetowej na 1998 r. były wyższe o 51,5 tys. zł, tj. o 103%, a o 4,5 tys. zł (o 4,4%) niższe od planu po zmianach. W porównaniu do wydatków w kwocie 72,5 tys. zł, poniesionych na ten cel w 1997 r., były wyższe nominalnie o 40%, a realnie o 25,2%.

Na dofinansowanie wydań książek wydatkowano 9 tys. zł, tj. 1,4% wydatków ogółem. Zrealizowane na ten cel wydatki były niższe o 41 tys. zł, tj. o 82% od zaplanowanych w ustawie budżetowej i zgodne z kwotą ujętą w planie po zmianach. W porównaniu do 1997 r. były niższe nominalnie o 1 tys. zł, tj. o 10%, a realnie o 19,6%.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 1998 r. wyniosły 14,6 tys. zł i dotyczyły podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu stypendiów twórczych wypłaconych w grudniu 1998 r. W porównaniu do stanu na koniec grudnia 1997 r. kwota zobowiązań zmniejszyła się o 14,6%. W 1998 r. w Funduszu nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Stwierdzone w toku kontroli budżetowej nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowej struktury wydatków, niezgodnej z ustawowym zakresem działalności FPT, wskazującej na zanikanie promocyjnej funkcji Funduszu na rzecz zwiększania jego funkcji socjalnej. Środki FPT w niedostatecznym zakresie wykorzystywane były na pokrycie w całości lub w części kosztów wydań utworów o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki. W 1998 r. dofinansowano wydanie tylko jednego tytułu, natomiast od początku funkcjonowania Funduszu nie dofinansowano z jego środków żadnych wydań dla niewidomych;
- niezaewidencjonowaniu zobowiązań z tytułu wypłat stypendiów twórczych przyznanych przez Ministra Kultury i Sztuki w 1998 r. w wysokości 522 tys. zł;
- nieuregulowania przez Ministra Kultury i Sztuki zasad gospodarki finansowej Funduszu, w tym nieokreślenie zasad finansowania kosztów obsługi Funduszu;
- braku zakładowego planu kont Funduszu oraz dokumentacji opisującej przyjęte przez Fundusz zasady księgowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów oraz prowadzenia kont pomocniczych;
- podejmowania przez osoby nieuprawnione decyzji w sprawie zmian planu finansowego Funduszu;
- nieegzekwowania obowiązku składania przez stypendystów sprawozdań z realizacji programu stypendiów przyznawanych przez Fundusz;
- niezgodnego z przepisami prowadzenia obsługi finansowej Funduszu z rachunku bankowego założonego w Banku Gdańskim, zamiast w Narodowym Banku Polskim;
- braku realizacji wniosków pokontrolnych NIK po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu w 1997 r.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości w 1998 r.

Powyższa ocena wynika z niedostatecznego wykorzystywania Funduszu Promocji Twórczości jako instrumentu do gromadzenia środków pozabudżetowych i finansowania z tych środków ustawowo określonych zadań przez Ministra Kultury i Sztuki. Ministerstwo Kultury i Sztuki, zarządzając Funduszem, nie prowadziło skutecznych działań w celu ustalenia i egzekwowania od producentów i wydawców pełnych należności Funduszu oraz nie podjęło działań zmierzających do stworzenia podstaw prawnych, umożliwiających pozyskiwanie pełnej wiedzy o wydawnictwach i wielkości sprzedaży utworów, dla których upłynął okres ochrony autorskich praw majątkowych. Negatywna ocena jest także konsekwencją niepełnej realizacji ustawowego zakresu działania, w tym niedostatecznego wykorzystywania środków na pokrycie w całości lub w części kosztów wydań utworów o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki oraz niedofinansowywania wydań dla niewidomych, mimo niewykorzystywania posiadanych środków finansowych.

Ocena powyższa uzasadniona jest także niewłaściwą strukturą wydatków Funduszu, powodującą zanikanie jego promocyjnej funkcji na rzecz zwiększania funkcji socjalnej, niewykonaniem wydatków Funduszu w stosunku do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej, podejmowaniem decyzji w sprawie zmiany planu przez osobę nieuprawnioną, niezaewidencjonowaniem wszystkich należności i zobowiązań, nieopracowaniem zakładowego planu kont i nieuregulowaniem zasad prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu.

Ponadto nie zrealizowano wniosków z kontroli wykonania planu finansowego FPT w 1996 r. i w 1997 r., mimo iż Minister Kultury i Sztuki poinformował NIK o podjęciu ich realizacji.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podjęcia przez Ministra Kultury i Sztuki 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.
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.

CZĘŚĆ 55 - KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ORAZ PLANY FINANSOWE FUNDUSZU EMERYTALNO-RENTOWEGO, FUNDUSZU PREWENCJI I REHABILITACJI ORAZ FUNDUSZU ADMINISTRACYJNEGO

Dochody

W ustawie budżetowej na rok 1998 (załącznik Nr 2 do ustawy budżetowej na 1998 r. z dnia 19 lutego 1998 r.)[310] nie ustalono dochodów dla części 55 budżetu państwa - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ustalono je w planach finansowych państwowych funduszy celowych (fundusz emerytalno - rentowy, fundusz prewencji i rehabilitacji, fundusz administracyjny) w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej.

[310] Dz. U. Nr 28, poz. 156.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 r. ustalono wydatki w części 55 „Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego" w wysokości 10.986.123 tys. zł. W ciągu 1998 r. decyzją Ministra Finansów wydatki zostały zwiększone o 2.671 tys. zł do łącznej wysokości 10.988.794 tys. zł.
Zrealizowane wydatki wyniosły 10.988.794 tys. zł, tj. 100% kwoty w budżecie po zmianach.

W porównaniu do wydatków 1997 r. były one w ujęciu nominalnym wyższe o 1.265.434 tys. zł, tj. o 13,0%, a realnie wyższe o 1,1%.
Z ogólnej kwoty wydatków budżetowych 318.064 tys. zł przeznaczono na wydatki Działu 86 Opieka społeczna - zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne, a 10.670.730 tys. zł na dotację w Dziale 95 Ubezpieczenia społeczne w tym dla funduszu emerytalno - rentowego 10.652.320 tys. zł i 18.410 tys. zł dla funduszu prewencji i rehabilitacji.

Poniesione wydatki na wypłatę zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych wyniosły kwotę 317.502 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i 100,7% planu według ustawy budżetowej. Z kwoty przeznaczonej na ten cel 253.214 tys. zł wydatkowano na wypłaty zasiłków rodzinnych, 58.355 tys. zł na wypłaty zasiłków pielęgnacyjnych a 5.932 tys. zł na pokrycie kosztów obsługi.

Przeciętne zatrudnienie w 1998 r. wyniosło 6.238 osób. W porównaniu do zatrudniena w 1997 r. wzrosło ono o 231 osób, tj. o 3,8%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami z zakładowego funduszu nagród) w 1998 r. wyniosło 944,87 zł (w 1997 r. - 864,70 zł). W porównaniu do 1997 r. wzrosło ono nominalnie o 9,4%, realnie zaś było niższe o 2,1%.

Dochody

1. Dochody funduszu emerytalno - rentowego (bez świadczeń zbiegowych), w roku 1998 wyniosły w ujęciu memoriałowym kwotę 11.352.737 tys. zł, tj. 100,0% planu według ustawy budżetowej (plan według ustawy budżetowej nie był zmieniany w trakcie jego realizacji). Dochody, w stosunku do wykonania w 1997 r., wzrosły o 1.283.389 tys. zł, tj. nominalnie o 12,7%, a realnie zaś o 0,8%.

Główną pozycję dochodów stanowiła dotacja budżetowa, która wyniosła 10.652.320 tys. zł (93,8 % dochodów ogółem, co oznaczało taki sam udział jak w roku 1997). Następną co do wielkości pozycją dochodów były w 1998 r. składki od ubezpieczonych rolników, które stanowiły 5,7% dochodów (w 1997 r. odpowiednio 5,8%). Dochody ze składek, w ujęciu memoriałowym, wyniosły 647.421 tys. zł, tj. 99,1% planu według ustawy budżetowej. W porównaniu do wykonania budżetu w 1997 r. dochody ze składek wzrosły o 63.709 tys. zł, tj. o 10,9%, realnie zaś były niższe o 0,8%.

2. Dochody funduszu prewencji i rehabilitacji w 1998 r. wyniosły 23.792 tys. zł i były wyższe od planu według ustawy budżetowej o 9,3% oraz od planu po zmianach o 0,1%. Dochody te były wyższe od uzyskanych w 1997 r. o 321 tys. zł, co oznaczało nominalny wzrost o 4,1%, realnie zaś były niższe o 6,9%.

Na dochody funduszu prewencji i rehabilitacji złożyły się:

- dotacja budżetowa w wysokości 18.410 tys. zł, tj. 100% planowanej wielkości. Stanowiła ona 77,4% dochodów funduszu prewencji i rehabilitacji ogółem. Dotacja budżetowa w 1998 r. była niższa o 376 tys. zł (nominalnie o 2,0%, realnie zaś o 12,3%) od dotacji uzyskanej w 1997 r.,
- odpis od funduszu składkowego w kwocie 2.910 tys. zł, tj. 0,9% planowanych jego wydatków. Odpis ten stanowił 12,2% dochodów funduszu i został zrealizowany w 100%. Dochody z tego tytułu były wyższe od uzyskanych w 1997 r. o 63 tys. zł, tj. nominalnie o 2,2%, realnie zaś były niższe o 8,6%,
- dochody własne w wysokości 2.087 tys. zł, tj. 101,8% planu po zmianach i 463,8% planu według ustawy budżetowej. Stanowiły one 8,8% dochodów funduszu. Dochodem własnym było przede wszystkim dofinansowanie w kwocie 2.019 tys. zł z funduszu rezerwowego Kasy,
- dofinansowanie ze środków PFRON w wysokości 385 tys. zł, co stanowiło 1,6% dochodów funduszu. Dochodów z tego tytułu nie przewidywano w planie według ustawy budżetowej (umowa Kasy z PFRON na dofinansowanie podpisana została w listopadzie 1998 r.).

3. W planie finansowym funduszu administracyjnego na 1998 r. założono uzyskanie dochodów w łącznej wysokości 363.566 tys. zł, tj. o 30.077 tys. zł wyższych od uzyskanych w 1997 r. W planie po zmianach, łączne dochody określono na 367.531 tys. zł. Wykonanie dochodów ogółem wyniosło 371.539 tys. zł i było wyższe od planu według ustawy budżetowej o 7.973 tys. zł, tj. o 2,2% oraz o 1,1% od planu po zmianach. Dochody funduszu w 1998 r. były o 38.050 tys. zł większe od ich wykonania w 1997 r., tj. były nominalnie wyższe o 11,4%, realnie zaś były o 0,3% niższe.

Na kwotę dochodów składały się:

- odpis od funduszu emerytalno - rentowego w kwocie 288.500 tys. zł. Stanowiło to 77,6% zrealizowanych dochodów funduszu administracyjnego i 2,6% planowanych wydatków,
- odpis od funduszu składkowego w kwocie 13.094 tys. zł (4,2% planowanych jego wydatków). Stanowiło to 3,5% dochodów funduszu ogółem,
- refundacja z ZUS w kwocie 43.093 tys. zł, za obsługę świadczeń zbiegowych. Stanowiło to 11,6% dochodów funduszu ogółem,
- refundacja z budżetu państwa w kwocie 5.932 tys. zł kosztów obsługi wypłat zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Stanowiło to 1,6% dochodów funduszu ogółem,
- refundacja kosztów obsługi świadczeń kombatanckich w kwocie 12.740 tys. zł. Stanowiło to 3,4% dochodów funduszu ogółem,
- inne dochody i zwiększenia w kwocie 8.180 tys. zł. Stanowiło to 2,2% dochodów funduszu ogółem.

Wydatki

1. Wydatki funduszu emerytalno - rentowego (bez świadczeń zbiegowych), wyniosły 11.310.578 tys. zł i były wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 0,1%. W porównaniu do 1997 r. nastąpił wzrost wydatków o 1.255.077 tys. zł, tj. nominalnie o 12,5%, realnie zaś o 0,6%. Główną pozycję wydatków (92,3%

rozchodów ogółem) stanowiły wypłaty emerytur i rent. Na ten cel wydatkowano 10.442.007 tys. zł, tj. o 0,1% mniej niż zakładał plan ustawy budżetowej. Wydatki na emerytury i renty były wyższe w stosunku do wykonania w 1997 r. o 1.201.291 tys. zł, tj. nominalnie o 13,0%, realnie zaś o 1,1%.

2. Wydatki funduszu prewencji i rehabilitacji wyniosły w 1998 r. kwotę 24.278 tys. zł, co stanowiło 100,1% planu po zmianach i 112,2% planu według ustawy budżetowej. Były one wyższe od wydatków w 1997 r. o 321 tys. zł, tj. nominalnie wyższe o 1,3%, natomiast realnie o 9,4% mniejsze.

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły kwotę 4.155 tys. zł, a na wydatki bieżące 18.170 tys. zł (w tej grupie dominującą pozycję zajmowały zakupy materiałów i usług, na które wydatkowano w 1998 r. kwotę 15.947 tys. zł). Wydatki na inwestycje wyniosły 1.201 tys. zł i były mniejsze niż w 1997 r. o 1.613 tys. zł (nominalnie o 57,3%, realnie o 61,8%). Wykonanie wydatków inwestycyjnych stanowiło 100,2% planu po zmianach (w planie według ustawy budżetowej nie były uwzględniane).

3. W 1998 r. wykonanie wydatków funduszu administracyjnego wyniosło 376.449 tys. zł, czyli o 25.665 tys. zł więcej niż w 1997 r. Oznaczało to wzrost (nominalnie) o 7,3%, realnie zaś wydatki były o 4,0% mniejsze. W odniesieniu do planu przyjętego w ustawie budżetowej wykonanie rozchodów było wyższe o 11.380 tys. zł (o 3,1%), a w odniesieniu do planu po zmianach było ono wyższe o 1.962 tys. zł (o 0,5%).

W wydatkach funduszu administracyjnego, „transfery na rzecz ludności" wyniosły kwotę 87.500 tys. zł, co stanowiło 104,6% planu po zmianach i 107,0% planu według ustawy budżetowej. Wzrosły one o 15.112 tys. zł (o 20,9%) w stosunku do wykonania 1997 r., realnie zaś były wyższe o 8,1%. W tej grupie wydatków największą pozycję stanowiły wynagrodzenia, na które w 1998 r. wydatkowano kwotę 61.379 tys. zł było to o 6.920 tys. zł więcej niż w 1997 r., tj. nominalnie o 12,7% więcej, zaś realnie o 0,8%.

Wydatki bieżące wyniosły 257.039 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i 100,7% planu według ustawy budżetowej. Wydatki bieżące funduszu administracyjnego były większe o 15.432 tys. zł w 1998 r. niż w 1997 r. Oznaczało to wzrost nominalnie o 6,4%, realnie zaś były o 4,8% mniejsze.

Wydatki na inwestycje w 1998 r. były mniejsze niż w 1997 r. Wyniosły one kwotę 31.910 tys. zł i były niższe od poniesionych w roku poprzednim o 4.879 tys. zł, tj. nominalnie o 13,3% mniej, realnie zaś o 22,4%. Plan po zmianach wydatków inwestycyjnych wykonany został w 97,1%, a plan według ustawy budżetowej w 113,7%.

Stwierdzone w wyniku kontroli uchybienia dotyczyły:

a) nierzetelnego planowania wysokości środków przeznaczonych na wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, na skutek czego część wypłat tych zasiłków sfinansowano ze środków funduszu emerytalno - rentowego. Spowodowało to powstanie na koniec 1998 r. zobowiązań budżetu państwa w stosunku do tego funduszu na kwotę 1.277 tys. zł.

b) niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków funduszu emerytalno - rentowego, co stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej w rozumieniu art. 57 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budżetowe co odpowiada art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

c) nieegzekwowania przez Kasę istotnych postanowień zawartej umowy ze Szpitalem Specjalistycznym im. Józefa Dietla w Krakowie. Kasa sfinansowała koszty leczenia rolników, nie posiadających skierowań z jej jednostek organizacyjnych na hospitalizację, w kwocie 94 tys. zł.

Stwierdzono, że środki funduszu emerytalno - rentowego były wydatkowane na wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. zobowiązania działu 86 - Opieka społeczna rozdziału 8617 - Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wobec funduszu emerytalno - rentowego wyniosły kwotę 1.277 tys. zł. Działanie takie było nielegalne, bowiem art.78 ust.1 ustawy o ubezpieczeniu

społecznym rolników nie przewiduje możliwości wydatkowania środków funduszu emerytalno - rentowego na ten cel. Przyczyną tej nieprawidłowości było niedoszacowanie w planach rzeczowo - finansowych oddziałów regionalnych Kasy na 1998 r. wydatków na te zasiłki.

Kasa niezgodnie z postanowieniem umowy ze Szpitalem Specjalistycznym im. J. Dietla w Krakowie zrefundowała ze środków funduszu prewencji i rehabilitacji koszty leczenia rolników nie posiadających skierowań na hospitalizację z jednostek organizacyjnych KRUS. Z tego tytułu wydatkowano w 1998 r. kwotę 94 tys. zł.

Stwierdzono ponadto znaczne obniżenie w okresie ostatnich dwóch lat stanu środków obrotowych funduszu administracyjnego oraz funduszu prewencji i rehabilitacji. Stan środków funduszu administracyjnego zmniejszył się z 35.579 tys. zł (wg. stanu na dzień 1 stycznia 1997 r.) do 13.374 tys. zł (wg. stanu na dzień 31 grudnia 1998 r.) tj. o 22.205 tys. zł (o 62,4 %). Przyczyną była nadwyżka wydatków nad dochodami funduszu, która w 1997 r. wynosiła 17.295 tys. zł, a w 1998 r. 4.910 tys. zł. Wynikała ona głównie z wzrostu wydatków na czynsze i usługi bankowe. W porównaniu do roku 1997 wydatki na cele wzrosły o 13.139 tys. zł (o 34,1%).

W analogicznym okresie stan środków funduszu prewencji i rehabilitacji zmniejszył się z 1.604 tys. zł do 12 tys. zł, tj. o 1.592 tys. zł (o 99,3%). Przyczyną było zmniejszenie (nominalne i realne) kwoty dotacji budżetowej dla tego funduszu przy niezmienionej ilości realizowanych zadań ustawowych.

Ocena i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 1998 r. w części 55 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz planów finansowych funduszy: emerytalno - rentowego, administracyjnego oraz prewencji i rehabilitacji, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu i planów.

Ustalenia kontroli wykazały, że w celu prawidłowej realizacji budżetu i usunięcia stwierdzonych uchybień niezbędne jest podjęcie przez Prezesa Kasy działań zapewniających:

1. Rzetelne planowanie środków na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne, w celu wyeliminowania niezgodnego z prawem wydatkowania środków funduszu emerytalno - rentowego na wypłaty tych zasiłków.
2. Wydatkowanie środków funduszu emerytalno - rentowego zgodnie z celami tego funduszu określonymi w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.
3. Dokonanie korekty stanu środków funduszu emerytalno - rentowego o kwotę 1.277 tys. zł, wypłaconą niezgodnie z przeznaczeniem, na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne.
4. Przestrzeganie i pełne egzekwowanie postanowień umowy zawartej ze Szpitalem im. J. Dietla w Krakowie.

W toku kontroli stwierdzono łączne uszczuplenia funduszów Kasy w kwocie 1.371 tys. zł.