NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ANALIZA

WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2002 ROKU

Niniejsza
„Analiza wykonania budżetu państwa
i założeń polityki pieniężnej w 2002 roku”
zatwierdzona została przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 11 czerwca 2003 roku

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław Sekuła

S P I S T R E Ś C I

str.

WSTĘP **7**

I. FINANSOWE ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA 11

1. Sprawozdawczość budżetowa 11
2. Systemy rachunkowości 13
3. Sporządzanie i ewidencja dowodów księgowych 17
4. System kontroli wewnętrznej 22

II. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W ASPEKCIE POSTANOWIEŃ USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2002 ORAZ INNYCH AKTÓW PRAWNYCH **25**

III. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH **35**

1. Produkt krajowy brutto i jego składowe 38
2. Bilans płatniczy 40
3. Rynek pracy 42
4. Ceny, rynek pieniężny i walutowy 45
5. Sektor publiczny a gospodarka 47

IV. REALIZACJA CELÓW BUDŻETOWYCH **49**

1. Dochody budżetu państwa 52
1.1. Dochody podatkowe 60
1.1.1. Podatki pośrednie 61
1.1.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych 70
1.1.3. Podatek dochodowy od osób prawnych 73
1.2. Dochody niepodatkowe 76
1.2.1. Dywidendy i wpłaty z zysku 77
1.2.2. Wpłaty z zysku NBP 79
1.2.3. Dochody z cła 80

1.2.4. Dochody jednostek budżetowych 82
1.2.5. Wpłaty gmin 92
1.2.6. Pozostałe dochody niepodatkowe 93
1.3. Dochody zagraniczne 95
2. Wydatki budżetu państwa 97
2.1. Wydatki budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych 105
2.1.1. Dotacje i subwencje 106
2.1.2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych 144
2.1.3. Wydatki majątkowe 152
2.1.4. Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa 172
2.2. Wydatki budżetu państwa według działów 183
3. Deficyt budżetu państwa i źródła jego finansowania 205
3.1. Deficyt budżetu państwa 205
3.2. Źródła finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa 210
3.2.1. Finansowanie krajowe 212
3.2.2. Finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych budżetu państwa 216
3.3. System obsługi budżetu państwa 218
4. Państwowych dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa 221
4.1. Państwowych dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji 221
4.2. Państwowy dług publiczny 224
4.2.1. Dług Skarbu Państwa 227
4.2.2. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002-2004 235
4.3. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji 236
4.4. Należności Skarbu Państwa 237

V. PAŃSTWOWE ZAKŁADY BUDŻETOWE, GOSPODARSTWA POMOCNICZE I ŚRODKI SPECJALNE 241

1. Środki specjalne 242
2. Zakłady budżetowe 246
3. Gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych 248

VI. ŚRODKI POCHODZĄCE ZE ŹRÓDEŁ ZAGRANICZNYCH NIEPODLEGAJĄCE ZWROTOWI ORAZ WYDATKI NIMI FINANSOWANE 253

VII. PRYWATYZACJA 259

VIII. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2002 R. 271

1. Uwarunkowania polityki pieniężnej w 2002 r. 271
2. Cel inflacyjny 272
3. Podaż pieniądza 274
4. Polityka stóp procentowych 277
5. Operacje otwartego rynku 279
6. Rezerwa obowiązkowa 281
7. Polityka kursowa 282
8. Refinansowanie banków 285

IX. PODSUMOWANIE I WNIOSKI 289

Spis załączników:

Załącznik nr 1 - Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2002 r.

Załącznik nr 2 - Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2002 r.

Załącznik nr 3 - Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.

Załącznik nr 4 - Kryteria oceny wykonania budżetu

Załącznik nr 5 - Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2002 r. w porównaniu do ocen za 2001 r.

Załącznik nr 6 - Spis tabel i wykresów

WSTĘP

Najwyższa Izba Kontroli, realizując obowiązek wynikający 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], przedstawia Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r. Materiał został opracowany na podstawie wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez wszystkie jednostki kontrolne NIK i zatwierdzony przez Kolegium NIK w dniu 11 czerwca 2003 r.

Kontrole, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 2002 r., były prowadzone w okresie od grudnia 2002 r. do początku maja 2003 r. Badaniami objęto wszystkich dysponentów części budżetowych wraz z wybranymi jednostkami podległymi, państwowe fundusze celowe i agencje, państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, jednostki samorządu terytorialnego oraz niektóre podmioty niepubliczne korzystające z dotacji budżetowych. Łącznie przeprowadzono 553 kontrole w 463 jednostkach. Wykaz kontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do analizy.

W dokumencie tym uwzględniono także wyniki innych kontroli przeprowadzonych wcześniej lub równolegle z kontrolą budżetową. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane, zawiera załącznik nr 2 do analizy. Przy opracowywaniu analizy korzystano również ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2002 r., a także z materiałów sprawozdawczych i analitycznych Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego i Głównego Urzędu Statystycznego.

W stosunku do lat ubiegłych Najwyższa Izba Kontroli wprowadziła zmiany w sposobie prowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa. Dotyczą one zarówno tematyki i metodyki kontroli, jak i formy oraz treści raportów końcowych. Zmiany te wynikają z dostosowania działalności NIK do zaakceptowanych przez Prezesa NIK standardów kontroli zgodnych z międzynarodowymi standardami kontroli oraz wykorzystania doświadczeń najwyższych organów kontroli krajów Unii Europejskiej. W szczególności została zbadana prawidłowość prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, dowodów księgowych oraz sprawozdawczości budżetowej.

---

1 DzU nr 78, poz. 483.

2 DzU z 2001 r. nr 85, poz. 937, ze zm.

Kontrola wykonania budżetu państwa za 2002 r. przeprowadzona została w postaci kontroli prawidłowości i kontroli wykonania zadań. Kontrola prawidłowości wykonania budżetu państwa stworzyła podstawę do dokonania finansowego rozliczenia kontrolowanych jednostek, łącznie ze zbadaniem i oceną ksiąg rachunkowych i wyrażeniem opinii na temat sprawozdań budżetowych oraz dokonania finansowego rozliczenia wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach i budżetu państwa jako całości. Kontrola wykonania zadań pozwoliła natomiast na ocenę kontrolowanych jednostek lub działalności z punktu widzenia oszczędności, wydajności i skuteczności.

W kontroli wykonania budżetu państwa za 2002 r. zostały zastosowane nowe metody i narzędzia wspomagające pracę kontrolerów. Na wymienienie zasługują wykorzystanie statystycznych metod doboru reprezentatywnej próby oraz zastosowanie specjalnych kwestionariuszy kontrolnych do oceny systemów rachunkowości. Do doboru reprezentatywnej próby spraw podlegających kontroli wykorzystano metody statystyczne umożliwiające ekstrapolację wyników kontroli z badanej próby na całą populację. Zastosowano również dobór celowy spraw do kontroli, wynikający z oceny ryzyka związanego z charakterem poszczególnych dochodów i wydatków stosując jednolite kryteria wartościowe i jakościowe. Ponadto zastosowane zostały, oparte na jednolitych wartościowych kryteriach, oceny wykonania budżetu w poszczególnych częściach, a także planów finansowych państwowych funduszy i agencji.

Kontrola wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK), z wyjątkiem jednostek samorządu terytorialnego, w których kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności oraz jednostek niepublicznych, gdzie zastosowano kryterium legalności i gospodarności.

W niniejszym dokumencie przedstawiono finansowe rozliczenie wykonania budżetu państwa wraz z opinią NIK o rzetelności i prawidłowości sprawozdań budżetowych, zgodności realizacji budżetu z ustawą budżetową i innymi przepisami regulującymi zasady gospodarowania środkami budżetowymi, realizację założeń makroekonomicznych i celów budżetowych w zakresie: dochodów, wydatków, deficytu i zadłużenia, wykonanie planów finansowych przez państwowe zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne, rozliczenie środków bezzwrotnych pochodzących z zagranicy i kierunków prywatyzacji oraz realizację założeń polityki pieniężnej. Dokonano również oceny wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r. ze wskazaniem najważniejszych wniosków.

Oprócz Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r. Najwyższa Izba Kontroli sporządziła również szczegółowe informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach, realizacji planów finansowych przez państwowe fundusze celowe, wykonaniu budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem powiązań jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, realizacji inwestycji wieloletnich i wydatków na finansowanie dróg publicznych. Wykaz informacji, które zostały przedłożone Sejmowi, stanowi załącznik nr 3 . Kryteria oceny wykonania budżetu zostały przedstawione w załączniku nr 4, a w załączniku nr 5 zestawienie ocen za wykonanie budżetu w poszczególnych częściach oraz wykonanie niektórych planów finansowych.

I. FINANSOWE ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowe wielkości budżetu państwa w 2002 r. zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej. Dochody budżetu państwa wyniosły 143.519,8 mln zł, a zatem były niższe od kwoty planowanej o 1.581,8 mln zł. Wydatki budżetu państwa wykonano w kwocie 182.922,4 mln zł, a więc o 2.179,2 mln zł niższej od limitu określonego w ustawie. W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł 39.402,6 mln zł i był niższy o 597,4 mln zł od nieprzekraczalnej kwoty określonej w ustawie budżetowej. Potwierdzają to wyniki badań sprawozdań budżetowych. Wymienione powyżej kwoty dochodów, wydatków i deficytu stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części.

Na tej podstawie należy uznać, że również sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2002 r. przekazuje w podstawowych wielkościach prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa

1. Sprawozdawczość budżetowa

Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość jednostkowych sprawozdań budżetowych we wszystkich kontrolowanych jednostkach, a także sprawozdań łącznych sporządzonych przez dysponentów części.[3]

Badania te dotyczyły:

- prawidłowości przyjętych zasad rachunkowości,
- ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń mających wpływ na wykonanie budżetu,
- sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych,
- zgodności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ustalono, że roczne sprawozdania: o stanie środków na rachunkach bankowych, z wykonania planu dochodów budżetowych oraz z wykonania planu wydatków budżetu państwa, sporządzone przez dysponentów 83 części (tj. 84,7% części objętych badaniem), przekazują prawidłowy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa w 2002 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych[4].

---

[3] Badaniem objęto następujące sprawozdania: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

[4] W opiniach nie uwzględnio zlikwidowanych części oraz części 89 i 90.

Do sprawozdań budżetowych sporządzonych przez dysponentów 14 części, NIK zgłosiła zastrzeżenia, a negatywnie zaopiniowała sprawozdanie Rb-27 z wykonania dochodów sporządzone w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie, w którym zaniżono należności (w tym zaległości) na ogólną kwotę (per saldo) 1.406,2 tys. zł, co wynikało głównie z kilkakrotnego zaewidencjonowania tych samych kwot umorzonych mandatów karnych kredytowanych.

Nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań dotyczyły:

– nieewidencjonowania w dokumentacji księgowej operacji finansowych i zdarzeń gospodarczych, które z kolei winny być ujęte w sprawozdaniach budżetowych. Braki w ewidencji i sprawozdawczości dotyczyły w szczególności kwot zaangażowania, należności i zobowiązań;
– kwalifikacji dochodów i wydatków do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, co powodowało, że ich struktura nie odzwierciedlała stanu faktycznego oraz niekiedy, po dokonaniu korekty sprawozdania, przekroczony był plan wydatków w danym paragrafie. Nie miało to jednak z reguły wpływu na ogólne wykonanie dochodów i wydatków w danej części;
– braku należytej staranności w sporządzaniu sprawozdań, co przejawiało się m.in. w prezentowaniu w różnych sprawozdaniach tych samych danych różniących się liczbowo (np. Rb-Z i Rb-28 – kwoty zobowiązań) lub ujmowaniu kwot, których pochodzenie nie wynikało z ewidencji księgowej,
– błędów w sprawozdaniach sporządzonych przez dysponentów niższego stopnia,
– nieterminowego przekazywania sprawozdań do Ministerstwa Finansów.

W trakcie trwania kontroli dokonano korekt sprawozdań łącznych na kwotę ogółem 6.548,9 tys. zł w następujących częściach budżetowych: 85/08– województwo lubuskie, 85/24 – województwo śląskie, 42 - Sprawy wewnętrzne, 46 – Zdrowie, 51 – Urząd Służby Cywilnej, 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Wnioski w sprawie wyjaśnienia przyczyn powstania nieścisłości w sprawozdaniach budżetowych na kwotę ogółem 16.935,1 tys. zł oraz w sprawie ich ewentualnych korekt NIK skierowała do dysponentów następujących części: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 20 – Gospodarka, 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej.

W dniu 16 maja 2003 r. dysponent części 19 dokonał korekty sprawozdania Rb-27 za 2002 r., w wyniku której uległo zmniejszeniu wykonanie dochodów za 2002 r. o 7.146,2 tys. zł.

Do zakończenia kontroli nie wykonano korekt sprawozdań łącznych na kwotę ogółem 514,3 tys. zł, w następujących częściach budżetowych: 85/16 – Województwo opolskie, 17 – Administracja publiczna, 42 – Sprawy wewnętrzne, 43 – Wyznania religijne, 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 46 – Zdrowie, 30 – Oświata i wychowanie.

Ze względu na fakt, że w trakcie trwania kontroli, jak również i po jej zakończeniu skorygowano sprawozdania budżetowe lub wyjaśniono różnice w prezentacji danych na kwotę ogółem 23.295,1 tys. zł, tj. 97,1% kwoty nieścisłości, a skutki pozostałych błędów dotyczą głównie niewłaściwej struktury dochodów, wydatków oraz należności, co nie powodowało zmiany kwot ogólnych dochodów i wydatków prezentowanych w sprawozdaniach, należy – zdaniem NIK – przyjąć, że również sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2002 r. przekazuje w podstawowych wielkościach prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Badanie sprawozdań budżetowych zostało, w porównaniu do lat poprzednich, znacznie rozszerzone i pogłębione, szczególnie w zakresie prawidłowości stosowanych systemów rachunkowości oraz poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych.

2. Systemy rachunkowości

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała funkcjonujące w 2002 r. w 268 państwowych jednostkach budżetowych systemy rachunkowości. Ustalono, że w 164 jednostkach (61,2% zbadanych) przyjęte zasady rachunkowości spełniały bez zastrzeżeń wymogi przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[5], w 85 jednostkach (31,7% zbadanych) do prawidłowości funkcjonowania systemów rachunkowości NIK zgłosiła zastrzeżenia, w 19 (7,1%) stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia.

Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły głównie:

– prowadzenia rachunkowości w oparciu o plan kont niespełniający wymogów §12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych[6], tj. w oparciu o nieaktualny lub niedbale opracowany zakładowy plan kont, bez szczegółowości księgowania według podziałek klasyfikacji budżetowej, zwłaszcza na kontach 130 i 998, co utrudniało sporządzanie sprawozdań budżetowych;

---

5 DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694, ze zm.

6 DzU nr 153, poz. 1752.

– sporządzania zestawień obrotów i sald z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dokonywano tylko zestawień sald księgi głównej bez obrotów, nie sporządzano comiesięcznych zestawień obrotów i sald lub zestawienia obrotów i sald księgi głównej różniły się od obrotów dziennika lub zestawień obrotów ksiąg pomocniczych;
– braku dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, w tym: opisu systemu informatycznego (przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera), zasad sporządzania i obiegu dokumentów księgowych, kontroli wewnętrznej i zasad inwentaryzacji, zasad klasyfikacji zdarzeń, systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, co było niezgodne z przepisami art. 10 ustawy o rachunkowości.

Podstawowe zastrzeżenia po kontroli systemów rachunkowości w 85 państwowych jednostkach budżetowych dotyczyły nieprzestrzegania w pełni (59 jednostek) przepisów art. 10 ustawy o rachunkowości, a zwłaszcza braku aktualizacji lub zatwierdzenia przez kierownika jednostki budżetowej dokumentacji zasad rachunkowości (w tym m.in.: zakładowego planu kont ustalającego wykaz kont księgi głównej, zasad systemu rachunkowości komputerowej, zasad obiegu dokumentów księgowych i kontroli wewnętrznej, zasad inwentaryzacji, zasad klasyfikacji zdarzeń, opisu funkcji zbioru danych). W pozostałych (26) jednostkach stwierdzono niedociągnięcia:

– w obszarze powierzenia innym pracownikom przez kierownika odpowiedzialności za wykonywanie niektórych jego obowiązków w zakresie rachunkowości. Polegały one na braku aktualizacji przepisów wewnętrznych jednostki lub zakresów czynności wyznaczonych osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości i kontroli funkcjonalnej;
– w przestrzeganiu przepisów art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości, tj. w zakresie sprawdzalności ksiąg rachunkowych. Uchybienia te głównie dotyczyły nieprzejrzystej ewidencji na kontach, w tym: braku uporządkowania chronologicznego zapisów księgowych – według kolejności zdarzeń. Ponadto utrudniona możliwość dostępu do zbiorów danych nie zapewniała pełnej kontroli kompletności zapisów dokonanych w księgach rachunkowych;
– w sposobie prowadzenia ksiąg rachunkowych, który nie zawsze odpowiadał wszystkim formalnym wymaganiom przepisów art. 13 ustawy o rachunkowości. Główne zastrzeżenia dotyczyły: nieprowadzenia dziennika, a jedynie księgi głównej, braków w oznaczeniu: nazwy jednostki, okresu za jaki zostały sporządzone zapisy księgowe, roku obrotowego, nazwy systemu komputerowego (programu przetwarzania).

Zasady rachunkowości funkcjonujące w państwowych jednostkach budżetowych zostały ustalone prawidłowo. Ocenę tę potwierdza niski poziom i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły na ogół formalnych niedociągnięć w dokumentacji proceduralnej. Również zastrzeżenia, które zgłosiła NIK, dotyczyły kwestii nie mających zasadniczego wpływu na prawidłowość księgowania w jednostkach.

Na uwagę zasługuje fakt, że nadal 60 państwowych jednostek budżetowych, tj. 22,4% w stosunku do wszystkich skontrolowanych (268), prowadziło księgowość systemem ręcznym. Dotyczyło to głównie (34 przypadki) samorządowych kolegiów odwoławczych oraz części regionalnych izb obrachunkowych. Księgowość ręczna prowadzona była również w 9 na 37 badanych urzędów skarbowych, w 7 jednostkach podległych wojewodom (wojewódzkie inspektoraty weterynarii, komendy wojewódzkie PSP oraz urząd wojewódzki w Łodzi) i w 4 jednostkach szczebla centralnego.

Jednolite komputerowe systemy finansowo-księgowe zostały wprowadzone w izbach celnych, w jednostkach policji oraz jednostkach resortu obrony narodowej. Na ogół jednorodne funkcjonują systemy również w urzędach skarbowych, przy czym odbywa się to poprzez zakup i stosowanie systemów opracowanych przez zespoły informatyczne niektórych izb skarbowych. W pozostałych jednostkach spotkać można bardzo dużą różnorodność stosowanych rozwiązań informatycznych od dużych systemów, po małe programy autorskie, stosujące czasami niestandardowe formaty zapisu danych, przez co utrudniona jest zarówno ich modyfikacja i dostosowanie do zmian przepisów prawnych, jak i możliwość integracji z innymi programami. Jakkolwiek w wielu jednostkach funkcjonują dodatkowe programy, służące np. do naliczania płac, prowadzenia gospodarki materiałowej oraz ewidencji środków trwałych, to najczęściej nie są one zintegrowane w jeden system i nie zapewniają automatycznej wymiany danych.

Ponad 1/4 kontrolowanych jednostek sygnalizuje chęć wymiany systemu FK, przy czym dotyczy to nie tylko systemów zakupionych w pierwszej połowie lat 90-tych, ale w niektórych przypadkach również systemów nowszych, a niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości lub niedostosowanych funkcjonalnie do potrzeb jednostki. Kontrola systemu księgowości oraz rzetelności ewidencji księgowej w jednostkach wykazała, że często służby księgowe kontrolowanych jednostek nie są świadome niedociągnięć oprogramowania pod względem funkcjonalnym, formalnym lub ze względu na bezpieczeństwo danych, a z kolei służby informatyczne nie zawsze są przygotowane merytorycznie do oceny zagadnień księgowych.

Systemy rachunkowości komputerowej posiadało 208 jednostek. W 90 jednostkach (43,3% w stosunku do 208) nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. Jedynym mankamentem w większości systemów komputerowych tych jednostek było niesporządzanie automatycznie nowych dowodów księgowych oraz nie generowanie sprawozdań budżetowych z wprowadzonych danych, co nie miało wpływu zarówno na jakość techniczną tych systemów jak i na spełnienie wymagań określonych przepisami ustawy o rachunkowości.

Do funkcjonowania w 61 jednostkach (29,3 %) informatycznych systemów rachunkowości NIK zgłosiła zastrzeżenia, a w 57 (27,4%) jednostkach stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w działaniu komputerowych systemów księgowania.

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w 57 jednostkach dotyczyły głównie:

1) technicznych niedociągnięć systemu polegających na:
   - braku funkcji zabezpieczenia hasłem różnych poziomów uprawnień w obszarze dokonywania przez upoważnionych pracowników operacji księgowych;
   - niewykorzystywania funkcji definiowania i wielokrotnego przetwarzania układów analitycznych lub skorowidzów czy braku takiej funkcji;
   - nieudostępniania przez system lub tylko częściowego udostępniania danych niezbędnych do wykonywania sprawozdań budżetowych, co utrudniało rzetelne sporządzenie takich sprawozdań;
2) braków formalnych w dokumentacji księgowej i opisowej dotyczącej systemu przetwarzania danych rachunkowych, co naruszało zasady wymienione w przepisach ustawy o rachunkowości, a zwłaszcza braku opisów systemu informatycznego, w tym wykazu programów, procedur i funkcji, wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe, nieuregulowania w formie dokumentu zasad ochrony i zabezpieczenia danych, oraz braku ustalenia w formie pisemnej przez kierownika jednostki tej dokumentacji, co było sprzeczne z przepisami art. 10 ustawy o rachunkowości;

Zastrzeżenia do rachunkowych systemów informatycznych funkcjonujących w 61 jednostkach dotyczyły najczęściej:

- braku czytelności zapisu, ze względu na nieodtwarzanie kolejnego numeru zapisu księgowego, braku określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego lub daty tego dowodu, jeżeli różniła się ona od daty operacji, co nie zapewniało pełnej kontroli poprawności zapisów księgowych i było niezgodne z postanowieniami art. 23 ustawy o rachunkowości;

- błędnego odtwarzania numeru identyfikacyjnego osoby wprowadzającej dane, co stanowiło naruszenie przepisów art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości;
- ograniczonego opisu operacji księgowej do przedstawienia numerów faktury, co stanowiło naruszenie przepisów art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
- niewłaściwie oznaczonej lub nieaktualnej wersji użytkowanego programu komputerowego, braku aktualnej nazwy systemu, co wiązało się z brakiem aktualnego dokumentu podpisanego przez kierownika jednostki o dopuszczeniu użytkowanego systemu do eksploatacji i nie odpowiadało wymaganiom art. 10 ustawy;
- uchybień w zakresie obowiązkowego – określonego przepisami art. 71 ustawy o rachunkowości – zabezpieczenia i ochrony danych, a zwłaszcza archiwizacji baz oraz przenoszenia ksiąg na inny komputerowy nośnik danych.

Stosowane w państwowych jednostkach budżetowych różnorodne rachunkowe systemy komputerowe (FK), pomimo wykazanych uchybień i nieprawidłowości niewątpliwie usprawniały pracę w tych jednostkach, jednakże zakres informatyzacji systemów rachunkowości należałoby uzupełnić m.in. o możliwość automatycznego sporządzania z raz wprowadzonych danych nowych dowodów księgowych i generowania sprawozdań budżetowych, czego w większości systemów komputerowych użytkowanych w kontrolowanych jednostkach nie było.

Istnieje pilna potrzeba określenia zestawu minimalnych wymagań, jakie powinny spełniać systemy informatyczne stosowane w jednostkach sektora publicznego, jak również szczegółowych wymagań jakie spełniać powinny systemy księgowości komputerowej stosowane w tych jednostkach. Miałoby to istotne znaczenie zarówno dla odpowiednich służb w samych jednostkach, jak i dla dostawców oprogramowania.

3. Sporządzanie i ewidencja dowodów księgowych

Badania poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych prowadzone były w oparciu o kontrolę losowo wybranej próby dowodów księgowych i ekstrapolację uzyskanych wyników z zastosowaniem metod statystycznych. Przyjęto do kontroli próbę o liczebności co najmniej 200 dowodów księgowych, wybraną losowo z całej populacji, niezależnie od wartości dowodu.

Badanie polegało na sprawdzeniu każdego wybranego dowodu oraz związanego z nim zapisu księgowego pod kątem spełniania wymogów zapisanych w ustawie o rachunkowości oraz ustawie o finansach publicznych, a w szczególności w zakresie:

a) kompletności zapisów w dowodzie,
b) kompletności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji dowodu,
c) poprawności dowodu,
d) kompletności zapisu dowodu w dzienniku – księdze głównej,
e) poprawności zapisu w dzienniku – księdze głównej.

Na podstawie badania określony został odsetek dowodów księgowych w próbie, w których wystąpiły nieprawidłowości dotyczące zapisów księgowych mających wpływ na bieżącą sprawozdawczość jednostki (błędy w zapisach co do miesiąca księgowania, wartości lub ujęcia na kontach syntetycznych) oraz odsetek dowodów, w których wystąpiły jakiekolwiek nieprawidłowości w zakresie sporządzania lub ewidencji dowodów. Wyniki z badania próby były ekstrapolowane z zastosowaniem metod statystycznych na całą populację, z której wylosowano badaną próbę, przy założeniu typowego poziomu ufności równego 95%[7]. Uzyskany w wyniku ekstrapolacji przedział ufności, czyli przedział, w którym z założoną pewnością zawiera się proporcja nieprawidłowości w populacji był następnie porównywany z przyjętym progiem istotności[8]. W zależności od lokalizacji obliczonego przedziału względem przyjętego progu istotności wydawana była opinia:

– pozytywna, w przypadku gdy cały przedział znajdował się poniżej przyjętego progu,
– negatywna, gdy cały przedział przewyższał przyjęty próg istotności,
– pozytywna z zastrzeżeniami, w przypadku, gdy próg istotności znajdował się w granicach przedziału proporcji nieprawidłowości.

Na wydawaną opinię miała również wpływ proporcja liczebności próby do wielkości populacji, z której wylosowano próbę poddaną czynnościom kontrolnym, która zgodnie z zasadami statystyki wpływa na szerokość przedziału ufności. I tak, np. dla stosunkowo typowej populacji rzędu 3000 dowodów księgowych, po przebadaniu próby 200 dowodów, opinia negatywna wydawana była dopiero po przekroczeniu liczby:

– 12 (6%) zapisów księgowych z nieprawidłowościami (miesiąc, kwota, konto).
– 17 (8,5%) dowodów i zapisów z nieprawidłowościami (ocena ogólna, formalna).

---

[7] Poziom ufności - wyraża pewność, z jaką sformułowane przez kontrolera oceny, uwagi i wnioski będą prawidłowe.

[8] Próg istotności określa granicę tolerancji dla wartości nieprawidłowości stwierdzonych w skontrolowanej próbie i w odniesieniu do całej populacji.
Przy badaniu poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych pod pojęciem progu istotności należy rozumieć maksymalny tolerowany przez kontrolera odsetek dowodów z nieprawidłowościami. Dla nieprawidłowości z zapisów księgowych przyjęto, że odsetek ten wynosi 3%, a dla nieprawidłowości w sporządzaniu i ewidencji dowodów – 5%.

Na opinię końcową miały również wpływ czynniki pozastatystyczne, tj. wykryte nieprawidłowości o charakterze systematycznym, w tym nieprawidłowości stwierdzone w trakcie badania systemu rachunkowości w jednostce oraz inne uwarunkowania stwierdzone w trakcie kontroli.

Losowanie próby poddawanej czynnościom kontrolnym z określonej populacji dowodów księgowych, badanie oraz ekstrapolacja wyników wykonywane było z zastosowaniem specjalnie opracowanych przez NIK narzędzi informatycznych.

Badanie próby dowodów księgowych przeprowadzone zostało w 264 państwowych jednostkach budżetowych będących dysponentami III stopnia budżetu państwa oraz w 106 jednostkach samorządu terytorialnego.

W zakresie poprawności zapisów księgowych, mającej wpływ na bieżącą sprawozdawczość budżetową kontrolowanych jednostek, wydane zostało w państwowych jednostkach budżetowych 236 (89,4%) opinii pozytywnych, 19 (7,2%) opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i 9 (3,4%) opinii negatywnych.

Opinie negatywne wydano w przypadku 6 jednostek budżetowych podległych wojewodom (Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu), Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urzędowi Skarbowemu w Śremie i Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Nowym Sączu.

Przyczyną wydania opinii negatywnych było najczęściej księgowanie dowodów w niewłaściwym miesiącu, skutkujące zaniżeniem stanu zobowiązań jednostki wykazywanych w sprawozdaniach kwartalnych Rb-28. Część jednostek prowadziła księgowość w ujęciu kasowym, ujmując w ewidencji księgowej faktury z chwilą dokonania zapłaty, a nie powstania zobowiązania. W pozostałych przypadkach zastrzeżenia dotyczyły wartości oraz ujęcia dowodów w księgach na kontach syntetycznych.

W jednostkach, w stosunku do których wydano opinię pozytywną z zastrzeżeniami przeważały nieprawidłowości dotyczące miesiąca księgowania i ujęcia dowodów w księgach, jednak skala tych nieprawidłowości była niewielka.

Znacznie wyższy wskaźnik stwierdzonych nieprawidłowości dotyczył strony formalnej dowodów i zapisów księgowych.

W zakresie prawidłowości sporządzania i ewidencji dowodów księgowych wydane zostały w państwowych jednostkach budżetowych 163 (61,7%) opinie pozytywne, 60 (22,7%) opinii pozytywnych z zastrzeżeniami oraz 41 (15,5%) opinii negatywnych. Ponad połowa (21) opinii negatywnych dotyczyła jednostek budżetowych podległych wojewodom, 8 odnosiło się do ministerstw i urzędów centralnych (Ministerstwa: Finansów, Kultury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Zagranicznych, Zdrowia). Niekorzystnie wypada statystyka dotycząca prawidłowości sporządzania i ewidencji dowodów księgowych w urzędach wojewódzkich, z których 7 uzyskało opinię negatywną, 6 – pozytywną z zastrzeżeniami i jedynie 3 – pozytywną.

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły kompletności dowodów w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz poprawności formalnej dowodów. W prawie połowie (45%) jednostek znaleziono przypadki nieprawidłowości w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, przy czym najczęściej dotyczyło to sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz kompletności dekretacji. Usterki w zakresie poprawności dowodów dotyczyły głównie formy nanoszenia korekt i poprawek na dowodzie, w nieco mniejszej skali dekretacji oraz miesiąca księgowania dowodu. W ok. 25% badanych jednostek natrafiono na przypadki nieprawidłowego nanoszenia korekt na dowodach (zamazywanie zapisów przy pomocy korektora, brak podpisu lub daty przy korekcie). Z kolei w zakresie kompletności zapisów księgowych najwięcej uwag wniesiono do jednoznaczności identyfikacji dowodów oraz opisu operacji.

W trakcie kontroli wykryte zostały również nieprawidłowości o charakterze systematycznym, dotyczące całości lub znacznej części populacji dowodów księgowych w kontrolowanej jednostce, polegające głównie na:

- braku wskazania miesiąca księgowania na dowodzie,
- braku podpisu pod dekretacją ,
- braku jednoznacznej identyfikacji dowodu stanowiącego podstawę zapisu do księgi,
- braku kompletności zapisów księgowych, głównie w zakresie wymaganych ustawą dat.

Ostatni z wymienionych elementów spowodowany był najczęściej niedostatkami funkcjonującego w jednostce komputerowego systemu finansowo-księgowego i nie był uwzględniany w opinii końcowej.

W nieco odmienny sposób kształtowały się wyniki badania w jednostkach samorządu terytorialnego. Badanie przeprowadzono w 68 urzędach gmin i miast, w tym miast na prawach powiatu, w 21 starostwach powiatowych oraz we wszystkich 16 urzędach marszałkowskich.

W zakresie poprawności zapisów księgowych, mającej wpływ na bieżącą sprawozdawczość budżetową kontrolowanych jednostek, wydane zostało 89 (84,0%) opinii pozytywnych, 9 (8,5%) opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i 8 (7,5%) opinii negatywnych. Opinie negatywne dotyczyły 2 urzędów marszałkowskich, 2 starostw powiatowych i 4 urzędów gmin. Spośród wykrytych nieprawidłowości wpływających na bieżącą sprawozdawczość jednostek zdecydowanie najwięcej było przypadków nieprawidłowego okresu księgowania dowodów.

W zakresie prawidłowości sporządzania i ewidencji dowodów księgowych jedynie w stosunku do 48% jednostek wydano opinię pozytywną. Pozostałe jednostki uzyskały opinię pozytywną z zastrzeżeniami (25,5% jednostek) oraz opinię negatywną (26,5%). Największy procentowy udział nieprawidłowości wystąpił w stosunku do urzędów marszałkowskich, gdzie wyniki badania kształtowały się następująco: 5 – pozytywnych, 5 – pozytywnych z zastrzeżeniami, 6 – negatywnych. Najczęściej występujące nieprawidłowości były podobne jak w przypadku państwowych jednostek budżetowych i dotyczyły kontroli bieżącej, dekretacji, nanoszenia korekt i poprawek oraz identyfikacji dowodów źródłowych, przy czym proporcje w udziale poszczególnych nieprawidłowości były nieco inne. Większy był udział nieprawidłowości dotyczących miesiąca księgowania, kontroli dowodów pod względem merytorycznym oraz identyfikacji dowodów księgowych.

Przeprowadzenie po raz pierwszy na tak szeroką skalę i w oparciu o metody wnioskowania statystycznego badania poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych w jednostkach budżetowych będących dysponentami III stopnia budżetu państwa pozwoliło z jednej strony na wykrycie indywidualnych nieprawidłowości, jak i ujawniło szereg nieprawidłowości o charakterze systematycznym, wynikających najczęściej z błędnej interpretacji przepisów.

Jakkolwiek większość stwierdzonych nieprawidłowości miała charakter formalny, to mogły być one w przyszłości podstawą do nieprawidłowości natury finansowej. Również stwierdzone nieprawidłowości w zapisach księgowych w większości przypadków nie prowadziły do zniekształcenia rocznego sprawozdania jednostki, znajdowały natomiast swoje odzwierciedlenie w bieżącej sprawozdawczości jednostek budżetowych.

W stosunku do większości stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności dotyczących form nanoszenia korekt na dowodach księgowych, kontroli bieżącej i dekretacji zostały wprowadzone natychmiastowe mechanizmy naprawcze. Część nieprawidłowości o charakterze systematycznym wymaga jednak bardziej zasadniczych zmian w systemie

sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w jednostkach. Dotyczy to w szczególności jednoznaczności identyfikacji dowodów źródłowych na podstawie zapisów księgowych dokonywanych przy pomocy zbiorczych dowodów księgowych (polecenie księgowania).

Część nieprawidłowości o charakterze systematycznym miała związek z nieprawidłową interpretacją przez kontrolowane jednostki niektórych przepisów ustawy o rachunkowości, a w szczególności art. 21 ust. 1a. pozwalającego na zaniechanie zamieszczania na dowodach niektórych danych w sytuacji, jeśli wynikają one z techniki dokumentowania zapisów księgowych. Również w zakresie identyfikacji dowodów, wobec przyjętych technik tworzenia wielopozycyjnych dowodów zbiorczych, pojawiały się różne interpretacje art. 23 ust. 2 pkt. 2 ustawy mówiącego o tym, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego.

Stwierdzona w trakcie kontroli duża różnorodność zasad i technik prowadzenia rachunkowości w jednostkach oraz interpretacji poszczególnych przepisów ustawy o rachunkowości, a także liczba wykrytych nieprawidłowości o charakterze formalnym przemawia za celowością opracowania bardziej szczegółowych unormowań prawnych dotyczących zasad prowadzenia rachunkowości w jednostkach budżetowych.

4. System kontroli wewnętrznej

Na prawidłowe funkcjonowanie jednostek budżetowych wpływ mają przyjęte systemy kontroli wewnętrznej, czyli ogół działań podejmowanych przez kierownictwo jednostki w celu zapewnienia osiągania celów jednostki, przestrzegania zasad zewnętrznych i wewnętrznych, zapobiegania i wykrywania oszustw i błędów oraz terminowego sporządzania wiarygodnych sprawozdań i informacji. Podstawowe wymogi odnośnie części systemu kontroli wewnętrznej, którą jest system kontroli finansowej, określone zostały w ustawie o finansach publicznych. W wyniku zmian wprowadzonych do ustawy, począwszy od 1 stycznia 2002 r., określone zostały zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 28a odpowiedzialność za prowadzenie gospodarki finansowej, w tym kontroli finansowej, spoczywa na kierowniku jednostki. Przepisy art. 35a ust. 2 i 3 wprowadziły obowiązek stworzenia przez kierownika jednostki pisemnych procedur kontroli finansowej, które mają dotyczyć procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. W podmiotach zaliczanych do sektora finansów publicznych procedury kontroli finansowej opracowywano

zgodnie z obowiązującymi w tej mierze przepisami. Nie mniej jednak, w tym zakresie stwierdzono pewne nieprawidłowości, m.in.: w Polskim Komitecie Normalizacyjnym takich procedur nie opracowano i nie wdrożono wcale, w Ministerstwie Kultury nie dopełniono obowiązku opracowania procedur kontroli finansowej dotyczących przeprowadzenia wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków.

Realizując upoważnienia zawarte w art. 35j ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 5 lipca 2002 r. [9] określił szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego. W związku z istniejącym obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego, w strukturach jednostek powstały samodzielne komórki audytu bądź stanowiska audytorów. W zakresie wdrażania audytu wewnętrznego w 2002 r., działania w zasadzie ograniczały się do jego organizowania i szkolenia (w zakresie audytu) pracowników zatrudnionych w tym charakterze. W ramach prowadzonych kontroli dokonywano ocen (w tym kwartalnych) realizacji dochodów i wydatków budżetowych, realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz dotacji. Z przeprowadzonych kontroli sporządzano sprawozdania, przedkładane kierownikowi jednostki. Tylko w niektórych jednostkach wdrożono audyt wewnętrzny w pełnym zakresie, np. w Kancelarii Senatu.

W zakresie wdrażania i funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego stwierdzono pewne nieprawidłowości i uchybienia, m.in.: nieprzeprowadzanie badań audytowych w 2002 r. oraz nieopracowywanie planu audytu na rok 2003 – dotyczyło to m.in. Ministerstwa Infrastruktury, Komitetu Integracji Europejskiej, Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Ponadto w Głównym Urzędzie Miar nie wyodrębniono organizacyjnie komórki audytu, a w Głównym Inspektoracie Kolejnictwa zadanie audytowe realizowano na podstawie ustnego upoważnienia.

Opóźnienia we wdrażaniu instytucji audytu oraz nieprowadzenie w 2002 r. badań audytowych spowodowane było m.in. tym, iż rozporządzenie regulujące szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego wydane zostało przez Ministra Finansów dopiero w lipcu, a weszło w życie w sierpniu 2002 r. Dodatkowo, standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych określone zostały przez Ministra Finansów dopiero w styczniu 2003 r.[10]

---

[9] DzU nr 111, poz. 973.

[10] Komunikat nr 1 i 2 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF z 2003 r. nr 3, poz. 13 i 14).

Występowanie powyższych zjawisk potwierdziła kontrola przeprowadzona w urzędach wojewódzkich. We wszystkich urzędach stworzono stanowiska audytorów. W 2002 r. w większości województw nie realizowano żadnych zadań audytowych (jedynie w 3 województwach przeprowadzono badania audytowe), a zatrudnieni audytorzy odbywali szkolenia z zakresu prowadzenia audytu wewnętrznego. Opracowywano również plany audytu na rok 2003. W urzędach opracowano i wdrożono pisemne procedury kontroli finansowej. Nieprawidłowości w tej mierze stwierdzono w 2 województwach: pomorskim i śląskim, gdzie w Wojewódzkich Komendach Policji nie opracowano pisemnych procedur kontroli finansowej.

Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego (GIAW) został powołany dopiero 25 listopada 2002 r. Obsługę Ministra Finansów i GIAW w zakresie wykonywania zadań związanych z koordynacją kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych prowadzi powołany w Ministertwie Finansów Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego. W 2002 r. dokonano oceny stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w 6 jednostkach sektora finansów publicznych (Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Ministerstwie Finansów.

II. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W ASPEKCIE POSTANOWIEŃ USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2002 ORAZ INNYCH AKTÓW PRAWNYCH.

Zmiany przepisów mających wpływ na realizację budżetu państwa w 2002 r.

Do najistotniejszych zmian mających wpływ na realizację budżetu państwa w 2002 r. należały nowelizacje ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W 2002 r. wprowadzono do ustawy dziesięć zmian.

Zmiana dokonana ustawą z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej[11] wprowadziła regulacje dotyczące obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Powołano również nową instytucję kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Negatywnie należy ocenić fakt, iż zawarte w ustawie o finansach publicznych upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego Minister Finansów zrealizował dopiero po upływie 9 i 16 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Sprawiło to, że zadania z zakresu audytu wewnętrznego były realizowane tylko w nielicznych jednostkach objętych kontrolą. W większości kontrolowanych jednostek rok 2002 był rokiem szkolenia i przygotowania służb audytora wewnętrznego do realizacji przyszłych zadań.

Nowelizacja wynikająca np. z ustawy z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 oraz niektórych innych ustaw[12] umożliwiła zarządowi jednostki samorządu terytorialnego dokonywanie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu. Natomiast ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu

---

[11] DzU nr 102, poz. 1116.

[12] DzU nr 145, poz. 1623.

inwestycji[13] wprowadziła nowe, odrębne zasady udzielania dotacji dla przedsiębiorców oraz przedsiębiorców i gmin, którzy mogą otrzymać dotację na nowe inwestycje na zasadach określonych w przepisach o finansowym wspieraniu inwestycji.

Zakładano, że wydatki budżetu państwa po 31 grudnia 2002 r. będą dokonywane z pewnymi wyjątkami poprzez obciążenie centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Wymagało to stworzenia odpowiedniego systemu informatycznego. Przedłużające się prace nad tym systemem były powodem zmiany wskazanego terminu. Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych[14] przedłużyła ten termin do dnia 31 grudnia 2004 r.

Wszystkie zmiany wprowadzone w 2002 r. w ustawie o finansach publicznych miały charakter cząstkowy i nie można ich uznać za realizację wniosku NIK dotyczącego opracowania i przekazania do Sejmu kompleksowej nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Warto jednocześnie wspomnieć, że od czasu uchwalenia ustawy o finansach publicznych dokonano aż dwadzieścia pięć jej nowelizacji.

Ważny element funkcjonowania sektora publicznego stanowią ustawy podatkowe, zapewniające dochody niezbędne do wykonywania jego zadań.

W ostatnich latach system podatkowy nie był dostatecznie stabilny i przejrzysty, na co wpływ miały częste zmiany przepisów podatkowych, a także niejednoznaczność przepisów prawa podatkowego, sprzyjająca uznaniowemu i często dowolnemu działaniu ze strony organów podatkowych. Wyniki kontroli dotyczących funkcjonowania systemu podatkowego przeprowadzonych przez NIK w 2002 r. wskazują, że na niedostateczną realizację dochodów podatkowych istotny wpływ miały opóźnienia w wydawaniu lub brak aktów wykonawczych do ustaw podatkowych, umożliwiających skuteczne egzekwowanie zobowiązań podatkowych.

Ogólne pogorszenie wyników ekonomicznych podmiotów gospodarczych, ich znaczny stan zadłużenia wobec sektora publicznego wymagał podjęcia działań naprawczych. Rolę taką spełniać miała ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców[15]. Ustawa miała na celu radykalne oddłużenie przedsiębiorstw w zakresie należności publicznoprawnych znanych oraz należności samodzielnie ujawnionych przez przedsiębiorców. Ustawa przewidywała korzyści finansowe również dla przedsiębiorców nie posiadających zaległości podatkowych – w postaci premii

---

[13] DzU nr 41, poz. 363 ze zm.

[14] DzU nr 200, poz. 1685.

[15] DzU nr 155, poz. 1287 ze zm.

podatkowej. Wymierną korzyścią dla budżetu państwa z wprowadzenia w życie ustawy o restrukturyzacji miała być opłata restrukturyzacyjna. W 2002 r. do budżetu państwa z tego tytułu wpłynęła kwota 16.841,7 tys. zł. Najczęściej występującą nieprawidłowością w działaniach organów restrukturyzacyjnych było niewypełnianie przez nich obowiązku badania efektywności pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom.

Istotny wpływ na funkcjonowanie sektora publicznego miała w 2002 r. reorganizacja centralnych organów administracji rządowej. Na mocy ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podległych oraz o zmianie niektórych ustaw zniesione zostały następujące centralne organy administracji rządowej wraz z urzędami obsługującymi te organy: Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, Główny Inspektor Inspekcji Nasiennej, Główny Inspektor Ochrony Roślin, Generalny Konserwator Zabytków, Komitet Kinematografii, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Prezes Krajowego Urzędu Pracy, Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, Prezes Głównego Urzędu Ceł, Generalny Inspektor Celny, wojewódzcy inspektorzy: Inspekcji Nasiennej oraz Inspekcji Ochrony Roślin.

Ponadto zniesione zostały z dniem 31 grudnia 2002 r., z tym, że na podstawie odrębnych przepisów, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Centralny Inspektorat Standaryzacji, Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych. Ponadto likwidacji uległy następujące agencje: Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencja Techniki i Technologii, Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych, Agencja Prywatyzacji oraz zostały połączone dwie agencje będące spółkami akcyjnymi Skarbu Państwa: Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych S.A. i Polska Agencja Informacyjna S.A.

Zadania i kompetencje niektórych znoszonych urzędów centralnych i likwidowanych agencji przeszły do zakresu działania niektórych właściwych ministrów kierujących działami administracji rządowej. I tak:

- minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przejął zadania i kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków i Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Komitetu Kinematografii,
- minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu przejął część zadań Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu,
- minister właściwy do spraw pracy przejął zadania i kompetencje Prezesa Krajowego Urzędu Pracy,
- minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przejął kompetencje wykonywane na podstawie stosownych upoważnień przez Agencję Prywatyzacji.

Zadania likwidowanej Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych przejęła Agencja Rezerw Materiałowych, a Agencji Techniki i Technologii – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Utworzono również nowe urzędy centralne, które przejęły zadania i kompetencje likwidowanych urzędów:

- Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych przejęła zadania dotychczasowych: Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń oraz Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi,
- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przejął zadania dotychczasowych: Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych oraz Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, koordynujący i nadzorujący działania Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, wykonującej zadania określone dotychczas dla Inspekcji Nasiennej oraz Inspekcji Ochrony Roślin,
- Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty przejął zadania dawnego Urzędu Regulacji Telekomunikacji.

Efektem zmian w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej była konieczność dostosowania do nowych struktur klasyfikacji budżetowej. I tak skreślono siedem części budżetowych, utworzono trzy nowe części, sześć natomiast zmieniło swe nazwy, oznaczenia lub zakres zadań. Spowodowało to również zmiany w zakresach obowiązków dysponentów części.

Do oceny funkcjonowania zmian w organizacji centralnych organów administracji rządowej potrzebny jest okres dłuższy niż kilka miesięcy. Tym niemniej już w tej kontroli NIK stwierdziła, że wystąpiły np. problemy w wykonaniu przepisów ustawy dotyczących finansowania kosztów nadzoru, wykonywanego przez Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych nad działalnością ubezpieczeniową oraz działalnością funduszy emerytalnych.

Podobnie jak zmiany innych ustaw, także zmiany ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[16] miały wpływ na realizację budżetu w 2002 r. Nowelizacja tej ustawy, obowiązująca od dnia 26 października 2001 r., a wprowadzona ustawą z dnia

[16] DzU z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.

22 czerwca 2001 r.[17], spowodowała rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów tejże ustawy, a ponadto wskazano w jakich przypadkach ustawa nie ma zastosowania w całości lub tylko w części. Jednocześnie wzmocniona została zasada jawności udzielanych zamówień publicznych, przez wprowadzenie obowiązku publikacji ogłoszeń o planowanych zamówieniach publicznych. Wśród zmian ustawy o zamówieniach publicznych warto jeszcze zwrócić uwagę na zwiększenie ochrony prawnej uczestników postępowań o udzielenie zamówień publicznych, poprzez wprowadzenie możliwości wnoszenia skargi na wyroki zespołu arbitrów. Ustawa ta wprowadziła również zasadnicze zmiany i modyfikację w katalogu przesłanek uzasadniających wybór trybu innego niż tryb przetargu nieograniczonego.

Natomiast zmiana ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych[18] (wejście w życie z dniem 10 stycznia 2002 r.) m.in.: nałożyła na Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych obowiązek zawiadamiania rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych przypadkach naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wprowadziła obowiązek powoływania komisji przetargowych w przypadku zamówień przekraczających równowartość 30.000 EURO.

Wprowadzone zmiany bezpośrednio i pozytywnie wpłynęły na przejrzystość i skuteczność procedur zamówień publicznych. Jednak wprowadzone w ciągu 2002 r. nowelizacje nie doprowadziły do wyeliminowania, a nawet zmniejszenia nieprawidłowości w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych. Stwierdzone naruszenia przedstawione zostały w dalszej części analizy.

W ocenie NIK, zmiany przepisów prawnych, dotyczących funkcjonowania systemu finansów publicznych, stworzyły generalnie lepsze warunki prawne realizacji budżetu państwa.

Przestrzeganie przepisów obowiązujących przy realizacji budżetu w 2002 r.

Projekt ustawy budżetowej Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi w listopadzie 2001 r., po skorzystaniu z przewidzianej w art. 222 Konstytucji możliwości późniejszego przedłożenia projektu ustawy budżetowej.

---

[17] DzU nr 76, poz. 813, ze zm.

[18] DzU nr 113, poz. 1208.

W trakcie 2002 r. prawidłowo dokonywano zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych. W przeciwieństwie do lat ubiegłych akty wykonawcze wydane zostały bez opóźnień. Dokonane w 2002 r. przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych związane były głównie z likwidacją lub przekształcaniem centralnych organów administracji rządowej.

Na podstawie art. 50 ustawy budżetowej na rok 2002, w celu wykonania przepisów ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw[19], Prezes Rady Ministrów w drodze 3 rozporządzeń[20] dokonał przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń oraz limitów zatrudnienia między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa, w zakresie likwidowanych, łączonych lub przekształcanych organów, urzędów lub jednostek organizacyjnych oraz w zakresie związanym ze zmianami kompetencji wynikającymi z tej ustawy, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych. Ponadto na mocy rozporządzeń Ministra Finansów dokonane zostały przeniesienia planowanych dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 w zakresie dotyczącym Głównego Urzędu Ceł[21] i Generalnego Inspektoratu Celnego[22].

W trakcie realizacji budżetu państwa w 2002 r. Minister Finansów dokonał przeniesień planowanych wydatków pomiędzy częściami (z wyłączeniem zmniejszeń i zwiększeń korespondujących z częścią 81 i częścią 83) na łączną kwotę zmniejszeń 5.201,0 mln zł oraz zwiększeń na kwotę 12.670,7 mln zł.

Na podstawie art. 100 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych 40 dysponentów środków finansowych dokonało blokad wydatków na łączną kwotę 1.218,2 mln zł. Największych blokad planowanych wydatków dokonali dysponenci następujących części:

79 – Obsługa długu krajowego	826,1 mln zł,
55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	245,7 mln zł,
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	51,0 mln zł,
20 – Minister Gospodarki	28,1 mln zł,
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	14,5 mln zł.

[19] DzU nr 25, poz. 253, ze zm.

[20] DzU nr 32, poz. 306, DzU nr 93,poz. 831 ze zm., DzU nr 96, poz. 853.

[21] DzU nr 46,poz. 437 ze zm.

[22] DzU nr 96, poz. 857 ze zm.

Na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów wyraził zgodę na przeniesienia polegające na: zmniejszeniu wydatków majątkowych w budżetach 28 dysponentów (w tym 16 wojewodom oraz 2 samorządowym kolegiom odwoławczym) i zwiększeniu wydatków majątkowych w budżetach 33 dysponentów (w tym 12 wojewodom oraz 8 samorządowym kolegiom odwoławczym). Celowość tych zmian była uzasadniona.

Minister Finansów wykorzystał upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2002. I tak:

– na podstawie art. 47, w związku z uzyskaniem do końca trzeciego kwartału 2002 r. dodatkowej kwoty dochodów z podatku od towarów i usług ponad kwotę 41.700,0 mln zł, dokonał przeniesienia z rezerw celowych wydatków budżetowych w łącznej wysokości 615,0 mln zł, przeznaczając te wydatki na: wsparcie realizacji trzeciego etapu reformy oświaty, w tym na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli (349,0 mln zł), dotację dla Agencji Rynku Rolnego na finansowanie działalności interwencyjnej w roku 2002 (100,0 mln zł), budowę i modernizację dróg (91,0 mln zł), w tym dofinansowanie remontu wiaduktów na obszarze m.st. Warszawy (35,0 mln zł) oraz na realizację programu rozwoju sieci autostrad (75,0 mln zł);
– na podstawie art. 48, w związku z brakiem możliwości wykorzystania środków na współfinansowanie programu SAPARD przeznaczył dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, na dopłaty do oprocentowania kredytów (100 mln zł) oraz na dopłaty do cen mleka w klasie ekstra (60 mln zł).

Minister Finansów wykorzystał także upoważnienie zawarte w art. 10a ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[23] i dokonał przeniesień planowanych wydatków budżetowych między działami pomiędzy 3 częściami budżetu państwa (cz. 29 – Obrona narodowa, cz. 42 – Sprawy wewnętrzne i cz. 85/02-32 – Budżety wojewodów na łączną kwotę 263,1 tys. zł.

Powyższe środki zostały przeznaczone m.in. na:

– wypłatę świadczeń w kwocie 184,2 tys. zł dla większej od planowanej liczby odchodzących ze służby funkcjonariuszy Wojewódzkiej Komendy Państwowej Straży Pożarnej w części 85/10 – województwo łódzkie;

[23] DzU nr 110, poz. 1255 ze zm.

– sfinansowanie od 1 stycznia 2002 r. uposażeń dwóch etatów funkcjonariuszy Policji przenoszonych w związku ze zmianą podziału administracyjnego województw i przeniesień Gminy Sławków z Województwa Małopolskiego do Śląskiego w kwocie 56,3 tys. zł;
– sfinansowanie od 1 listopada 2002 r. uposażeń i pochodnych czterech etatów funkcjonariuszy Policji przekazywanych z Komendy Głównej Policji do Komendy Miejskiej Policji w Zielonej Górze w związku ze wznowieniem działalności Portu Lotniczego Zielona Góra – Babimost w kwocie 19,6 tys. zł w części 85/08 – województwo lubuskie.

W 2002 r występowały wprawdzie przypadki naruszenia przez dysponentów części budżetowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych, jednak skala tych naruszeń uległa znacznemu zmniejszeniu.

Nieprawidłowości dotyczyły m.in.:
– przekazywania dochodów budżetowych niezgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa;
– ustalenia, a następnie pobrania należności Skarbu Państwa w wysokości niższej niż należna,
– przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, w granicach kwot określonych w planie finansowym;
– wykorzystanie dotacji niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Ponadto w zakresie rozdysponowania dotacji stwierdzono nieprawidłowości dotyczące naruszenia zasady jawności finansów publicznych, polegające m.in. na niepodaniu do publicznej wiadomości kwot dotacji przyznanych szkołom wyższym, nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej dotacji, co w stwierdzonym przypadku dotyczyło kwoty 667,7 tys. zł.

Poza tym, w 2002 r. przekazano do niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych dotacje w wysokości ok. 6 mln zł, mimo, że nie określono szczegółowych zasad sposobu przekazywania takich dotacji oraz sposobu ich rozliczania. W 2002 r. Minister Kultury nie zrealizował wniosków NIK skierowanych po kontrolach wykonania budżetu w 2000 r. i 2001 r., dotyczących wykonania ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady udzielania

dotacji dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, do czego był zobowiązany na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego.

Najczęściej stwierdzane w toku kontroli naruszenia przepisów prawnych dotyczyły ustawy o zamówieniach publicznych. Obejmowały one m.in.:

a) niezawiadomienie o wyborze oferty w trybie zapytania o cenę wszystkich oferentów, zamykając im w ten sposób drogę do wniesienia ewentualnego protestu,
b) podpisywanie umów przed otrzymaniem zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na ich podpisanie przed rozstrzygnięciem wniesionego protestu,
c) ujmowanie tych samych robót w ramach różnych zamówień, a w konsekwencji dwukrotna zapłata za wykonane roboty budowlane,
d) błędną ocenę prawidłowo złożonych ofert, co skutkowało ich wykluczeniem lub odrzuceniem,
e) wybór ofert nie spełniających warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

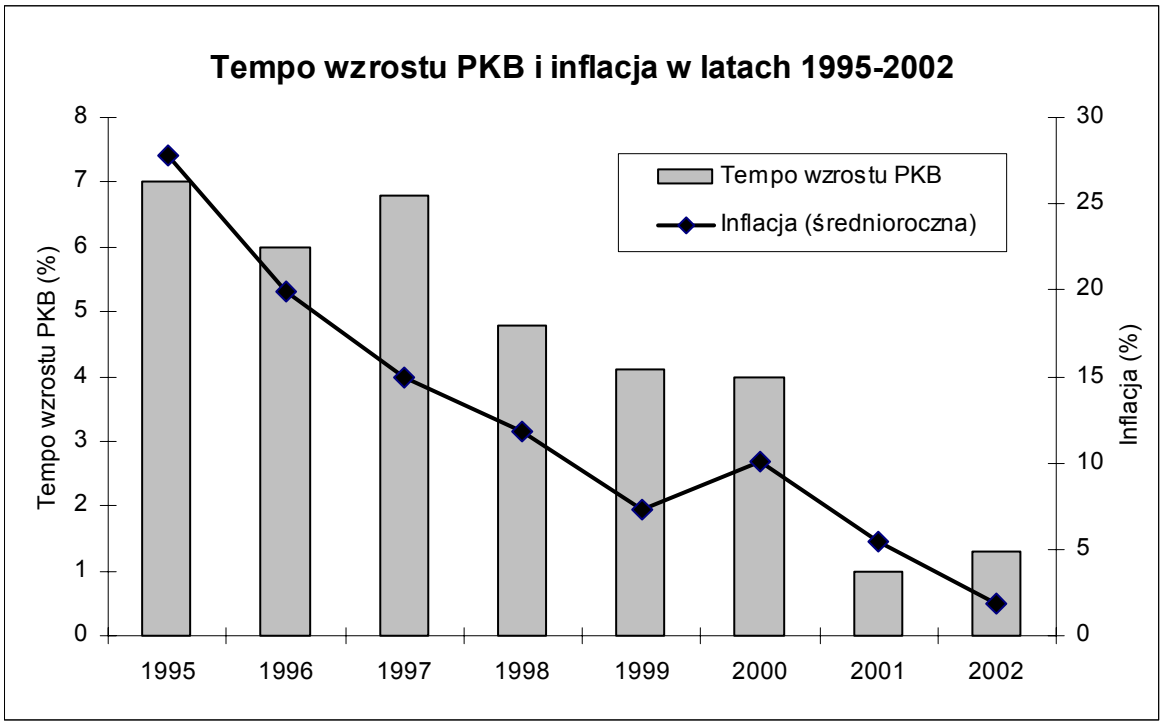
III. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH

Podstawowymi wskaźnikami wykorzystywanymi przy konstrukcji budżetu państwa są realny wzrost produktu krajowego brutto (PKB) oraz inflacja. Obie te wielkości stanowią punkt odniesienia zarówno przy opracowaniu prognozy dochodów, jak i planowaniu wydatków budżetowych. Odchylenia od zakładanych wartości tych wskaźników mogą prowadzić do powstawania napięć finansowych w gospodarce budżetowej.

W „Założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2002" przyjęto na podstawie trendów gospodarczych obserwowanych w I półroczu 2001 r., że stopa wzrostu gospodarczego w 2002 r. ukształtuje się na poziomie 2,9%, a średnioroczna inflacja osiągnie wartość 5,1%. W kolejnej fazie prac nad budżetem państwa – wobec braku spodziewanego ożywienia w II połowie 2001 r. – zdecydowano się obniżyć zakładane wartości parametrów makroekonomicznych. Znalazło to odzwierciedlenie w uzasadnieniu do Ustawy budżetowej na 2002 r., w której zmniejszono prognozę stopy wzrostu PKB do 1,0% a prognozę inflacji do 4,5%.

W rzeczywistości okazało się, że rok 2002 był drugim rokiem stagnacji gospodarczej, tj. niskiego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyła niska inflacja. Realny wzrost PKB osiągnął wartość 1,3%, przy inflacji średniorocznej na poziomie 1,9%. Tempo wzrostu gospodarczego okazało się zatem nieco wyższe od prognozowanego oraz odnotowanego w 2001 r. (w obu przypadkach było to 1%) – niemniej jednak nadal jego średnia wartość z 2001 i 2002 r. była najniższa od czasu powrotu gospodarki polskiej na ścieżkę dodatniego wzrostu gospodarczego. Również inflacja osiągnęła poziom nienotowany od początku transformacji systemowej w Polsce. Wskaźnik wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych spadł na koniec 2002 r. (grudzień 2002/grudzień 2001) nawet poniżej 1%. Wielkość wzrostu gospodarczego i inflacji na przestrzeni ostatnich ośmiu lat przedstawia poniższy wykres:

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Sytuacja gospodarki polskiej wypada również niekorzystnie w porównaniu z innymi krajami centralno-wschodniej części Europy. Wzrost gospodarczy Polski był w 2002 r. najniższy w grupie państw z regionu, które w najbliższym czasie wstąpią do Unii Europejskiej. Państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia) odnotowały realny wzrost PKB na poziomie od 4,5 do 5,9%. Z kolei wzrost gospodarczy Słowenii, Czech, Węgier i Słowacji wahał się w przedziale od 2,5 do 4,0%. Z wspomnianych krajów mniejszą inflację średnioroczną odnotowano jedynie w Czechach i na Litwie – gdzie wyniosła ona odpowiednio 1,8 i 0,3%[24]. Spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce było zatem stosunkowo duże również na tle innych państw regionu.

Rozważając implikacje realizacji makroekonomicznej prognozy budżetowej dla wykonania budżetu państwa, należy stwierdzić, że założony wzrost gospodarczy okazał się mniejszy od wykonanego, podczas gdy założona inflacja była wyższa od faktycznej. Przeciwne kierunki odchyleń w ramach prognoz tych dwóch podstawowych kategorii spowodowały, że ogólny wpływ niewykonania obu wskaźników na realizację budżetu był znikomy. Ponadto odchylenia od zakładanych poziomów wskaźników były – np. w porównaniu z sytuacją w 2001 r. – stosunkowo niewielkie. Należy jednak pamiętać, że ta

[24] Dane dotyczące wzrostu gospodarczego i inflacji w wymienionych w tekście krajach cytowane są za artykułem *Sytuacja gospodarcza Polski* (opr. Tadeusz Chrościcki) [w:] Kontrola Państwowa nr 2 (289)/2003, NIK, Warszawa 2003.

względna poprawa jakości prognozowania dokonała się w warunkach malejącej zmienności otoczenia makroekonomicznego. Inaczej mówiąc prognozowanie makroekonomiczne przy stagnacji gospodarczej jest zadaniem ułatwionym.

W grudniu 2002 r., wraz z wydaniem *Rocznika Statystycznego Rzeczpospolitej Polskiej 2002*, Główny Urząd Statystyczny (GUS) wprowadził w rachunkach narodowych zmiany metodologiczne dostosowujące prezentowane dane do wymogów standardu statystyki ESA 95. Zmiany te można podzielić na dwa rodzaje. Pierwszym z nich są zmiany zakresu podmiotowego sektorów gospodarki narodowej, natomiast drugim – zmiany przedmiotowe dotyczące ujmowania transakcji między sektorami.

Wprowadzono następujące zmiany zakresu podmiotowego sektorów instytucjonalnych gospodarki narodowej:

- zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz agencje rządowe przeniesiono z sektora przedsiębiorstw do sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- spółki cywilne z liczbą pracujących do 5 osób zostały przeniesione do sektora przedsiębiorstw z sektora gospodarstw domowych – w rezultacie tej operacji wszystkie spółki cywilne znajdują się teraz w sektorze przedsiębiorstw,
- osoby prowadzące działalność gospodarczą zostały rozdzielone między sektor przedsiębiorstw i gospodarstw domowych według nowego schematu, tj. z liczbą pracujących powyżej 9 osób w sektorze przedsiębiorstw, z liczbą pracujących poniżej 9 – w sektorze gospodarstw domowych (dotychczas wartością graniczną była liczba pracujących wynosząca 5),
- w sektorze gospodarstw domowych przyjęto nowe kryterium klasyfikowania na podsektory, zwiększając jednocześnie liczbę tych podsektorów z 4 do 6.

Zmiany dotyczące ujmowania transakcji są następujące:

- w sektorze instytucji rządowych i samorządowych dokonano przejścia z kasowego ujmowania transakcji na memoriałowe, tzn. wszystkie transakcje są rejestrowane w rachunkach narodowych w momencie powstania zobowiązania, a nie w momencie jego regulacji (płatności),
- we wszystkich sektorach przyjęto metodę wyceny wartości środków trwałych według cen rynkowych.

W wyniku powyższych zmian przeszacowano dane bezwzględne dotyczące PKB i jego składowych od 2000 r. W celu zachowania częściowej porównywalności dane dotyczące 2000 r. podano w roczniku w dwóch wariantach: A – według starej metodologii, B – po

wprowadzeniu powyższych zmian. W rezultacie dane z roku 2001 są porównywalne z wariantem B roku 2000, a dane do roku 1999 są porównywalne z wariantem A roku 2000. Wielkości PKB i jego składowych dla lat 1999-2001 (2000 w wariancie A i B) prezentuje poniższa tabela:

Tabela 1 (mln zł)

Wyszczególnienie	1999	2000		2001
		A	B	
Produkt krajowy brutto	615.115,3	684.981,9	712.321,5	749.311,0
Import	199.903,6	248.853,2	248.867,0	238.562,0
Eksport	160.786,8	201.507,1	201.548,0	210.585,0
Popyt krajowy	654.232.1	732.328,0	759.640,5	777.288,0
Spożycie	491.946,8	553.766,6	581.079,1	619.566,9
- prywatne	396.360,8	447.452,6	454.205,7	486.374,9
- publiczne	95.586,0	106.314,0	126.873,4	133.192,0
Akumulacja	162.285,3	178.561,4		157.721,1

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa, 2002 r.

Opisane zmiany metodologiczne podwyższają w 2000 r wartość bezwzględną produktu krajowego brutto o 4%, popytu krajowego o 4,2%, spożycia o 4,9% – w tym prywatnego o 1,5%, a publicznego o 19,3%. Największe przeszacowanie dotyczy zatem spożycia publicznego i jest bezpośrednio związane z memoriałowym ujęciem transakcji i przeniesieniem z sektora przedsiębiorstw do sektora instytucji samorządowych i rządowych (sektora publicznego) zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i agencji rządowych. Pozostałe składowe PKB pozostają praktycznie bez zmian. Również dynamiki dla porównywalnych wariantów i lat nie ulegają zmianie. Operacja przeszacowania jest jednorazowym zwiększeniem wartości PKB, dlatego zmniejszeniu ulegają wszystkie relacje odnoszące się do wartości PKB.

1. Produkt krajowy brutto i jego składowe

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2002 r. przyjęto, że PKB wzrośnie realnie w 2002 r. o 1,0% i wyrażone w cenach bieżących wyniesie 764,8 mld zł (181,2 mld USD). Wzrost gospodarczy miał być napędzany popytem krajowym, którego prognozowana na 2002 r. realna stopa wzrostu wynosiła również 1,0%. W ramach popytu krajowego zakładano, że najszybciej będą rosły inwestycje – prognozowano, że w 2002 r. realna stopa wzrostu akumulacji będzie równa 1,5%, a nieco wolniej będzie rosło spożycie – jedynie o 0,8%.

Eksport miał według rządowych planów wzrosnąć o 4,1%, przy realnej stopie wzrostu importu na poziomie 3,6%. W sumie wkład eksportu netto (definiowanego jaki różnica między eksportem a importem) miał być neutralny dla prognozowanej stopy wzrostu PKB.

Realne tempo wzrostu PKB wyniosło w 2002 r. 1,4% i było wyższe od zakładanego przy konstrukcji budżetu państwa o 0,4 punktu procentowego. Wartość PKB w cenach bieżących wyniosła 772,2 mld zł, tj. 189,3 mld USD. Realna stopa wzrostu popytu krajowego ukształtowała się w 2002 r. na poziomie 0,8%, tj. 0,2 punktu procentowego mniej niż przyjęto w budżecie. Z kolei eksport wzrósł w 2002 r. realnie o 5,3%, czyli o 1,2 punktu procentowego więcej niż zakładano, a import – o 3,1%, tj. o 0,5 punktu procentowego mniej niż w prognozie budżetowej. W porównaniu zatem do prognozy przedstawionej w uzasadnieniu do budżetu państwa na 2003 r. wzrost gospodarczy był wyższy i w mniejszym stopniu niż planowano kreowany był popytem krajowym, a w wyższym - wynikami eksportu netto.

Mimo, że realna stopa wzrostu popytu krajowego była zbieżna z prognozowaną na etapie konstrukcji budżetu, to rozłożenie sił napędzających ten wzrost między spożycie a akumulację było zdecydowanie inne od zakładanego. W budżecie przyjęto, że popyt krajowy będzie napędzany przede wszystkim akumulacją i w mniejszym stopniu spożyciem. W rzeczywistości akumulacja drugi rok z rzędu malała, a realna jej dynamika w 2002 r. wyniosła jedynie 92,7%. Tak słabe wyniki akumulacji związane były z kiepską sytuacją finansową przedsiębiorstw. Rentowność obrotu brutto w przedsiębiorstwach utrzymała się w 2002 r. na niskim, praktycznie takim samym jak w 2001 r. poziomie 0,8%. Była ona m.in. efektem słabych wyników produkcji sprzedanej przemysłu (wzrost o 1,5% wobec planowanego 1,8%) i produkcji budowlano-montażowej (spadek o 10,4% przy planowanym spadku jedynie o 2%).

Spadek akumulacji został jednak zrekompensowany dynamicznym wzrostem spożycia, co pozwoliło uzyskać zbliżoną do zakładanej stopę wzrostu popytu krajowego. Realna stopa wzrostu spożycia wyniosła w 2002 r. aż 2,9%, tj. o 2,1 punktu procentowego więcej niż przyjęto w budżecie. Tak duży wzrost spożycia w 2002 r. w gospodarce zawdzięczamy przede wszystkim dynamicznemu – realnie o 3,3% – wzrostowi spożycia indywidualnego. Przyczyny dynamicznego wzrostu spożycia indywidualnego są dwojakie. Po pierwsze, związane z rynkiem pracy, na którym przeciętne wynagrodzenie okazało się wyższe od zakładanego,

a z kolei stopa bezrobocia niższa od przyjętej na etapie konstrukcji budżetu. Po drugie, na rynku pieniężnym malejące oprocentowanie depozytów obniżało skłonność do oszczędzania, faworyzując tym samym konsumpcję. Realna stopa wzrostu spożycia zbiorowego została zrealizowana praktycznie na planowanym poziomie i wyniosła w 2002 r. 1,4%.

Zestawienie prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2002 r., dotyczących PKB i jego składowych w 2001 i 2002 r., z danymi o wykonaniu prezentuje poniższa tabela:

Tabela 2

Wyszczególnienie	Jednostka	2001		2002	
		Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
PKB (ceny bieżące)	mld zł	781,7	750,8	764,8	772,2
PKB	mld USD	175,7	183,6	181,2	189,3
PKB (ceny stałe)	%	104,5	101,0	101,0	101,4
Eksport	%	109,6	103,1	104,1	105,3
Import	%	107,2	94,7	103,6	103,1
Popyt krajowy	%	104,0	98,3	101,0	100,8
Spożycie	%	103,5	101,7	100,8	102,9
- prywatne	%	103,9	102,0	101,0	103,3
- zbiorowe	%	101,7	100,7	100,3	101,4
Akumulacja	%	105,5	87,4	101,5	92,7
- nakłady brutto na środki trwałe	%	105,8	91,2	101,1	92,8
Produkcja sprzedana przemysłu	%	108,1	100,0	101,8	101,5
Produkcja budowlano-montażowa	%	103,7	90,1	98,0	89,6

Źródło: Ustawa budżetowa na 2002 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2001 r. (tablica 1); Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2003 r.; wartość PKB wyrażona w złotych dla 2001 r. i 2002 r. została zaczerpnięta z obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 12 maja 2003 r. w sprawie pierwszego szacunku PKB w 2002 r.

2. Bilans płatniczy

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2002 r. przyjęto, że saldo obrotów bieżących będzie w 2002 r. ujemne i wyniesie –8,6 mld USD, co w relacji do prognozowanego PKB dawało –4,8%. Obroty kapitałowe i finansowe miały pokryć ten niedobór, ponieważ przewidywano, że saldo będzie w tym przypadku dodatnie i osiągnie w 2002 r. wartość 8,8 mld USD.

Według danych NBP saldo obrotów bieżących wyniosło w 2002 r. – 6,7 mld USD i było większe od zakładanego o około 1,9 mld USD. Lepsze wyniki na rachunku obrotów bieżących oraz wyższe od zakładanego tempo wzrostu PKB spowodowały, że ostateczna relacja bilansu obrotów bieżących do PKB ukształtowała się w 2002 r. na poziomie – 3,6%,

tj. o 1,2 punktu procentowego lepiej niż zakładano. Oznacza to, że analizowana relacja poprawiła się o 0,3 punktu procentowego w stosunku do 2001 r., powracając do poziomu niewiele większego od wartości z 1997 r. Zatem, o ile prognoza sytuacji na rachunku obrotów bieżących przyjęta w budżecie nie okazała się w pełni trafiona, to tendencja polskiej gospodarki do przywracania równowagi zewnętrznej została przewidziana poprawnie w prognozie budżetowej.

Lepsza sytuacja na rachunku bieżącym w stosunku do przyjętej przy konstrukcji budżetu była efektem wyższej od zakładanej dynamiki eksportu i nieco niższej niż zakładano dynamiki importu (obroty towarowe). W uzasadnieniu do ustawy budżetowej prognozowano, że eksport wzrośnie w 2002 r. o 5,4% i osiągnie wartość 31,5 mld USD, a import wzrośnie o 3,6% do poziomu 43,5 mld USD. W rzeczywistości eksport wzrósł w 2002 r. o 8,8% i jego wartość wyniosła 32,9 mld USD. Tak dynamiczny wzrost eksportu, widoczny również w rachunkach narodowych, został osiągnięty w warunkach dekoniunktury na rynkach zagranicznych, w tym w szczególności w Niemczech, gdzie realne tempo wzrostu PKB wyniosło w 2002 r. jedynie 0,2% i było najniższe od 1993 r.[25]. Z kolei, import wzrósł w 2002 r. o 3,2% osiągając wartość 43,3 mld USD. Nieco mniejszy od oczekiwanego wzrost importu dóbr należy wiązać ze stosunkowo niskim tempem wzrostu popytu krajowego (0,8%) ograniczającym możliwości absorpcyjne gospodarki.

Mimo, że obroty kapitałowe i finansowe zrekompensowały w 2002 r. lukę na rachunku bieżącym, to jednak za niepokojącą należy uznać kontynuację tendencji spadkowej bezpośrednich inwestycji zagranicznych, która rozpoczęła się w 2001 r. Przy konstrukcji budżetu przyjęto, że wielkość bezpośrednich inwestycji lokowanych w naszej gospodarce przez zagranicę wyniesie w 2002 r. 5,5 mld USD. W rzeczywistości inwestycje te wyniosły w 2002 r. 3,8 mld USD i stanowiły jedynie nieco więcej niż połowa inwestycji zagranicznych z 2001 r. Warto pamiętać, że jeszcze w 2000 r. wielkość inwestycji bezpośrednich napływających do Polski z zagranicy przewyższała 10 mld USD.

Poniżej przedstawiono tabelę zawierającą zestawienie prognozy rządowej i wykonania w odniesieniu do podstawowych wielkości w bilansie płatniczym w 2001 r. i 2002 r.

---

[25] Za artykułem *Sytuacja gospodarcza Polski* (opr. Tadeusz Chrościcki) [w:] Kontrola Państwowa nr 2 (289)/2003, NIK, Warszawa 2003.

Tabela 3 (mln USD)

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
A. RACHUNEK BIEŻĄCY	-10.386	-7.166	-8.616	-6.700
w tym:				
Obroty towarowe: saldo	-14.107	-11.675	-11.980	-10.352
Wpływy z eksportu	31.573	30.275	31.500	32.945
Wypłaty za import	45.680	41.950	43.480	43.297
Niesklasyfikowane obroty bieżące: saldo	3.885	4.395	3.816	4.065
B. RACHUNEK KAPITAŁOWY I FINANSOWY	10.748	2.980	8.807	6.622
w tym:				
Inwestycje bezpośrednie	7.366	6.928	5.537	3.789
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-5,9	-3,9	-4,8	-3,5

Źródło: Ustawa budżetowa na 2002 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2001 r. (tablica 1); Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2003 r.; Bilans płatniczy RP na bazie płatności za lata 1993-2002, NBP, Warszawa, maj 2003.

Reasumując, po stronie pozytywów w bilansie płatniczym za 2002 r. należy odnotować dwie rzeczy. Po pierwsze stopniowe zmniejszanie deficytu na rachunku bieżącym, a po drugie – wysoką dynamikę wpływów z eksportu osiąganą w warunkach dekoniunktury na rynkach zagranicznych. Po stronie negatywów należy z całą pewnością umiejscowić malejący napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

3. Rynek pracy

Przy konstrukcji ustawy budżetowej na 2002 r. przyjęto, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2002 r. spadnie o 0,7% i wyniesie 9,3 mln osób. Oznaczało to, że bezrobocie na koniec 2002 r. wyniesie 3,4 mln osób, a stopa bezrobocia wyniesie 18,6%. Sektor przedsiębiorstw oraz jednostki sfery budżetowej miały według prognozy na 2002 r. zredukować zatrudnienie w zbliżonym tempie wynoszącym odpowiednio 1,5 i 1,0%.

W rzeczywistości przeciętne zatrudnienie w gospodarce spadło w 2002 r. o 3,3% i wyniosło 8,8 mln osób, tj. o około 0,5 mln osób mniej niż pierwotnie zakładano. Z drugiej strony stan bezrobocia na koniec roku okazał się również mniejszy od przewidywanego i wyniósł 3,2 mln osób, czyli o 200 tys. osób mniej niż w prognozie. Oznacza to m.in., że przyjęta w prognozie liczba ludzi klasyfikowanych jako zasób siły roboczej została oszacowana niepoprawnie. Stopa bezrobocia na koniec 2002 r. wyniosła 18,1%, czyli o 0,5 punktu procentowego mniej niż założono w prognozie.

Bezrobocie w Polsce charakteryzuje się dużymi dysproporcjami regionalnymi. W 2002 r. w województwie warmińsko-mazurskim prawie co trzecia osoba pozostawała bez pracy, podczas gdy w województwie mazowieckim stopa bezrobocia wynosiła jedynie około 10%. Niepokojący jest wzrost udziału ludzi pozostających długo na bezrobociu – bezrobotni poszukujący pracy dłużej niż 1 rok stanowili w 2002 r. 51% ogółu bezrobotnych wobec 48% w 2001 r.

Rok 2002 był kontynuacją – trwającej nieprzerwanie od 1997 r. – tendencji do wzrostu stopy bezrobocia. W okresie 1997-2002 stopa ta zwiększyła się z poziomu 10,3 do 18,1%. Ta bardzo niekorzystna sytuacja po stronie zatrudnienia na rynku pracy miała swoje odzwierciedlenie zarówno w sektorze przedsiębiorstw jak i jednostkach sfery budżetowej. W sektorze przedsiębiorstw zatrudnienie spadło w 2002 r. o 4,4%, czyli szybciej niż zakładano przy konstrukcji budżetu i szybciej niż miało to miejsce w 2001 r. kiedy to spadek zatrudnienia wyniósł 3,3% (tyle samo założono w prognozie na 2002 r.). W jednostkach sfery budżetowej rok 2002 przyniósł spadek zatrudnienia o 3%, czyli nieco większy niż zakładano w budżecie (1%), ale zdecydowanie mniejszy niż w 2001 r. (11,6%)

W 2002 r. przeciętna liczba emerytów i rencistów zmniejszyła się z 9,3 mln osób w 2001 r. do 9,2 mln osób. Tempo spadku wynoszące 0,8% okazało się zatem zbliżone do założonego przy konstrukcji budżetu (0,3%)

Zestawienie prognozy rządowej w sferze zatrudnienia z danymi o wykonaniu prezentuje poniższa tabela.

Tabela 4

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
	tys. osób			
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce	9.431	9.050	9.283	8.753
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	5.323	5.138	5.061	4.912
- w jednostkach sfery budżetowej	1.840	1.616	1.582	1.568
Przeciętna liczba emerytów i rencistów	9.437	9.311	9.281	9.237
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	7.586	7.469	7.467	7.439
- rolników indywidualnych	1.851	1.842	1.814	1.798
Bezrobocie	2.826	3.115	3.417	3.217
Stopa bezrobocia (%)	15,4	17,5	18,6	18,1
	Poprzedni rok = 100			
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce	100,2	96,8	99,3	96,7
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	100,2	96,7	98,5	95,6
- w jednostkach sfery budżetowej	99,0	88,4	99,0	97,0
Przeciętna liczba emerytów i rencistów	100,1	98,9	99,7	99,2
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	100,6	99,3	100,0	99,6
- rolników indywidualnych	98,1	97,6	98,5	97,6

Źródło: Ustawa budżetowa na 2002 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2001 r. (tablica 1); Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2003 r.; Szacunki Ministerstwa Finansów.

W budżecie państwa założono, że realne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej będzie w 2002 r. minimalne i wyniesie 0,2%. W rezultacie tego wzrostu przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce wyniesie 2.154 zł. Wartość ta miała być wypadkową wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw na poziomie 2.317 zł (tj. realnie o 1,1% więcej niż w 2001 r.) oraz wynagrodzenia w jednostkach sfery budżetowej wynoszącego 2.101 zł (tj. realnie o 3,8% mniej niż w 2001 r.).

W 2002 r. większy od zakładanego spadek przeciętnego zatrudnienia w gospodarce przy wzroście realnej wartości PKB przyczynił się do większego od oczekiwanego wzrostu wydajności pracy, który z kolei znalazł przełożenie na wyższy realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynoszący 2,4%, tj. o 2,2 punktu procentowego więcej niż przewidywano. Nominalna wielkość przeciętnego wynagrodzenia brutto okazała się jednak nieco niższa od prognozowanej i wyniosła w 2002 r. 2.133 zł, czyli o 21 zł mniej. Mniejsza od zakładanej nominalna wartość przeciętnego wynagrodzenia brutto przy wyższej realnej stopie jego wzrostu wynika z niższej realizacji wskaźnika inflacji.

O ile w przypadku przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw poprawnie oszacowano kierunek tendencji w zakresie zmian realnych, to w przypadku przeciętnego wynagrodzenia brutto w jednostkach sfery budżetowej zamiast prognozowanego realnego spadku mieliśmy w 2002 r. do czynienia z niewielkim wzrostem o 0,9%. Ostatecznie, przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło w 2002 r. 2.277 zł, tj. 40 zł mniej niż zakładano (wzrost o 1,4%), a w jednostkach sfery budżetowej – 2.149 zł, czyli o 48 zł więcej od prognozy.

Zestawienie rządowych prognoz w sferze wynagrodzeń z danymi o wykonaniu prezentuje poniższa tabela:

Tabela 5

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
	PLN			
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gosp.	2.094	2.045	2.154	2.133
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	2.255	2.203	2.317	2.277
- w jednostkach sfery budżetowej	2.018	2.289	2.101	2.149
Przeciętna emerytura i renta				
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	973	972	1.039	1.039
- rolników indywidualnych	658	664	704	700
	Dynamika realna			
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gosp.	102,0	102,4	100,2	102,4
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	102,2	101,5	101,1	101,4
- w jednostkach sfery budżetowej	100,6	102,5	96,2	100,9
Przeciętna emerytura i renta				
- z pozarolniczego systemu ubezp. społ.	103,7	105,2	102,0	105,0
- rolników indywidualnych	102,3	104,6	101,1	103,4

Źródło: Ustawa budżetowa na 2002 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2001 r. (tablica 1); Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2003 r.

Przeciętne emerytury i renty zostały w 2002 r. zrealizowane na poziomie nominalnym praktycznie identycznym z założonym przy konstrukcji budżetu. W rezultacie – przy niższej od zakładanej inflacji – wskaźniki wzrostu realnego tych kategorii okazały się wyższe, przewyższając nawet realne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce.

4. Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Jak zaznaczono na wstępie tego rozdziału, przy konstrukcji budżetu na 2002 r. przyjęto prognozę inflacji, mierzonej zmianą indeksu cen towarów i usług, w ujęciu średniorocznym na poziomie 4,5%. Średnioroczne tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej miało wynieść 3,2%, a średnioroczne tempo wzrostu cen nakładów inwestycyjnych miało być jeszcze niższe, tj. 2,8%. Tempo zmiany deflatora PKB miało być tradycyjnie niższe od inflacji, osiągając w 2002 r. wartość 3,8%.

W rzeczywistości wartości tych wskaźników wyniosły w 2002 r. odpowiednio:

- inflacja – średniorocznie 1,9%, a na koniec roku 0,8%,
- tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej – średniorocznie 1,0%,
- tempo wzrostu cen nakładów inwestycyjnych – średniorocznie 0,0%,
- tempo zmiany deflatora PKB – średniorocznie 1,4%.

Rządowa prognoza inflacji na 2002 r. różniła się zatem znacząco od rzeczywistych danych. Należy jednak zauważyć, że inne ośrodki prognostyczne również nie przewidziały tak dużej skali dezinflacji między 2001 a 2002 r. Rada Polityki Pieniężnej przyjęła pierwotnie cel inflacyjny na koniec 2002 r. na poziomie 5% z dopuszczalnym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy. W ciągu 2002 r. dokonała weryfikacji tego celu obniżając go do 3% z tym samym przedziałem wahań. Żadna z wersji tego celu inflacyjnego na koniec 2002 r. nie została zrealizowana, ponieważ inflacja spadła poniżej 1%. Również niezależne ośrodki prognostyczne (CASE, IBnGR, NOBE) przedstawiały prognozę inflacji na 2002 r. znacznie powyżej jej faktycznego poziomu – średnia prognoz tych ośrodków dla inflacji średniorocznej wyniosła 5,2% wobec rzeczywistej wartości tego wskaźnika w 2002 r. wynoszącej 1,9%.

Przyczyny niższej od oczekiwanej inflacji w 2002 r. można pogrupować w następujący sposób:

- po stronie podażowej: spadek cen żywności i paliw płynnych oraz nieplanowana, 30% obniżka stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe (od 1 października);
- po stronie popytowej: stagnacja gospodarcza przy wysokim bezrobociu.

Zmniejszeniu inflacji w 2002 r. towarzyszył spadek stóp procentowych. Przy konstrukcji ustawy budżetowej przyjęto, że średnioroczna stopa procentowa dla operacji otwartego rynku wyniesie 10,0%. Przy planowanej inflacji na poziomie 4,5%, oznaczało to, że

realna stopa procentowa osiągnie wartość nieco większą niż 5%. W rzeczywistości średnioroczna stopa procentowa dla operacji otwartego rynku wyniosła w 2002 r. 8,8%, tj. 1,2 punktu procentowego mniej niż zakładano. Mimo, że poziom nominalnej stopy procentowej okazał się niższy od zakładanego, to – ze względu na rekordowo niską inflację – poziom realnych stóp procentowych okazał się wyższy. W ujęciu średniorocznym, w odniesieniu do stopy procentowej dla operacji otwartego rynku, wyniósł on prawie 7%. Oznacza to, że na przestrzeni 2002 r. obniżki stóp procentowych dokonywane przez Radę Polityki Pieniężnej nie były zgodne z intencjami rządu wyrażonymi w prognozie budżetowej. W porównaniu jednak do roku 2001, w 2002 r. nastąpiło obniżenie realnej stopy procentowej. Spadła ona z około 10% do wspomnianych 7%. Oznacza to zatem, że w 2002 r. redukcje stóp procentowych były szybsze od procesu dezinflacji w Polsce.

Sytuacja na rynku walutowym w 2002 r. nie odbiegała w znaczący sposób od założeń zawartych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Zgodnie z prognozą budżetową średni kurs dolara amerykańskiego w 2002 r. miał wynieść 4,22 zł, przy średnim kursie euro na poziomie 3,95 zł. Według ostatecznych danych średnie kursy dolara amerykańskiego i euro ukształtowały się w 2002 r. na poziomie odpowiednio 4,08 i 3,86 zł. W porównaniu z 2001 r., w 2002 r. średni kurs dolara utrzymał się na praktycznie niezmienionym poziomie, natomiast euro zyskało ok. 5% na wartości. Ponieważ ok. 60% transakcji eksportowych Polski jest rozliczne w euro, aprecjacja tej waluty na pewno przyczyniła się do dobrych wyników eksportu w 2002 r.

Poniższa tabela prezentuje zestawienie prognoz rządowych i danych o wykonaniu dla cen, rynku pieniężnego i walutowego w 2001 oraz 2002 r.

Tabela 6

Wyszczególnienie	Jednostka	2001		2002	
		Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
Dynamika indeksu cen towarów i usług	2000 = 100	107,0	105,5	104,5	101,9
Dynamika indeksu cen produkcji sprzedanej przemysłu	2000 = 100	106,2	101,7	103,2	101,0
Dynamika indeksu cen nakładów inwestycyjnych	2000 = 100	105,6	101,2	102,8	100,0
Deflator PKB	2000 = 100	106,9	104,4	103,8	101,4
Stopa procentowa operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	16,4	15,9	10,0	8,8
Kurs dolara USA (średni w okresie)	PLN/USD	4,45	4,09	4,22	4,08
Kurs Euro (średni w okresie)	PLN/EUR	4,22	3,67	3,95	3,86

Źródło: Ustawa budżetowa na 2002 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2001 r. (tablica 1); Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2003 r.

5. Sektor publiczny a gospodarka

Analizując wyniki gospodarki polskiej w 2002 r., można oceniać je z punktu widzenia kryteriów konwergencji zawartych w protokołach do Traktatu o Unii Europejskiego, który został podpisany w 1992 r. w Maastrich. Kryteria te określają dopuszczalne wartości podstawowych wskaźników makroekonomicznych przy przystępowaniu do strefy euro. Zostały one sformułowane w następujący sposób:

1. Stopa inflacji nie może przekroczyć o więcej niż 1,5 punktu procentowego średniej stopy inflacji z trzech krajów członkowskich o najbardziej stabilnych cenach (najmniejszej inflacji).
2. Średnia nominalna długookresowa stopa procentowa nie może przekroczyć o więcej niż 2 punkty procentowe średniej stopy z trzech krajów członkowskich o najbardziej stabilnych cenach.
3. Dług publiczny musi być mniejszy niż 60% PKB.
4. Deficyt budżetowy nie może przekroczyć wartości 3% PKB danego kraju.

Pomijamy przy tym kryterium odnoszące się do zmienności kursu walutowego, ponieważ nie podjęto decyzji o powiązaniu naszego kursu z walutami europejskimi (poprzez Europejski System Walutowy), a ze względu na wolnorynkowy charakter kursu nie istnieje możliwość dokonania skokowej dewaluacji.

Okazuje się, że pierwsze z trzech wymienionych kryteriów są spełnione przez gospodarkę polską. Inflacja w 2002 r. wyniosła w Polsce 1,9% wobec średniej dla całej UE na poziomie ok. 2,1%[26]. Średnia rentowność obligacji dziesięcioletnich, która jest przybliżeniem długookresowej stopy procentowej, wyniosła w Polsce na ostatnim przetargu w 2002 r. (październik) 6,22% przy średnim poziomie w krajach strefy euro 4,8%[27]. Z kolei skonsolidowany dług publiczny według danych opublikowanych w maju 2003 r. osiągnął na koniec 2002 r. wielkość ok. 46% PKB.

Jedynym poważnym źródłem ryzyka makroekonomicznego z punktu widzenia kryteriów konwergencji był zatem w 2002 r. deficyt sektora publicznego – w szczególności deficyt budżet państwa, mający największy udział w jego tworzeniu. Sam deficyt budżetu państwa wyniósł bowiem w 2002 r. ponad 5% PKB. Przy tak dużym deficycie i niewielkich przychodach z prywatyzacji, Skarb Państwa w 2002 r. emitował na zwiększoną skalę papiery wartościowe, ograniczając tym samym dostępność kredytów dla sektora przedsiębiorstw (efekt *crowding-out*).

---

[26] Jest to wartość szacunkowa pochodząca z opublikowanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy raportu World Economic Outlook, September 2002, s. 179.

[27] Źródło jak wyżej.

IV. REALIZACJA CELÓW BUDŻETOWYCH

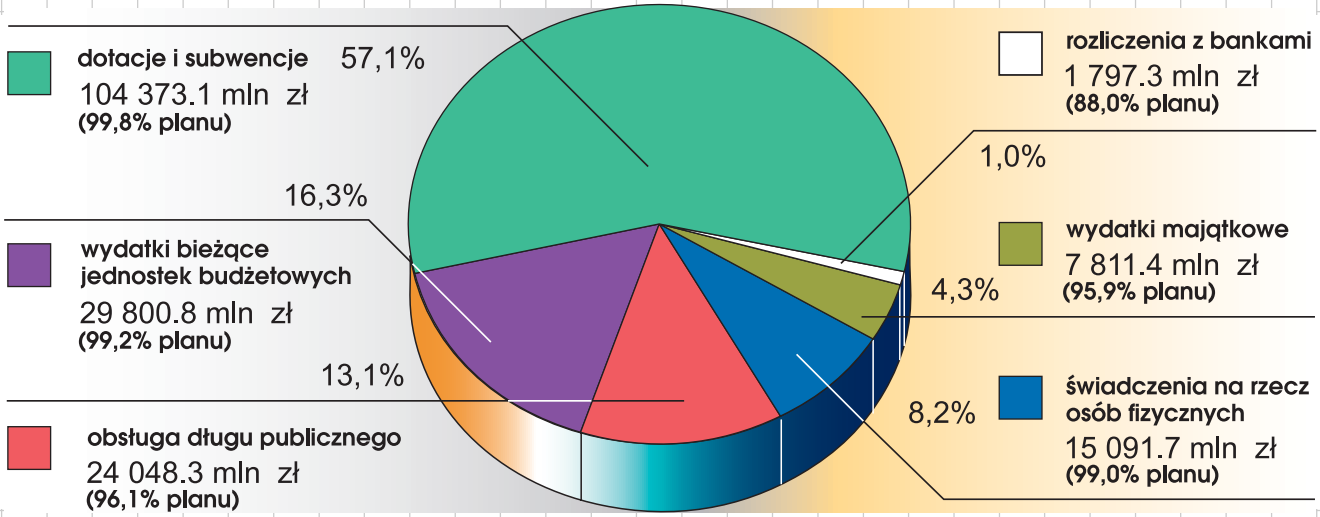
Przy ocenie realizacji celów budżetowych trzeba zwrócić uwagę na dwie grupy zagadnień. Pierwsza dotyczy formalnej zgodności wykonania budżetu państwa z postanowieniami ustawy budżetowej. Obejmuje ona poświadczenie finansowego rozliczenia budżetu państwa oraz ocenę wykonania budżetu państwa z punktu widzenia realizacji poszczególnych zadań określonych w ustawie budżetowej.

Druga grupa zagadnień związana jest z ekonomiczną treścią budżetu, a więc w jakim zakresie konkretny budżet stwarza warunki do rozwiązania podstawowych problemów finansów państwa.

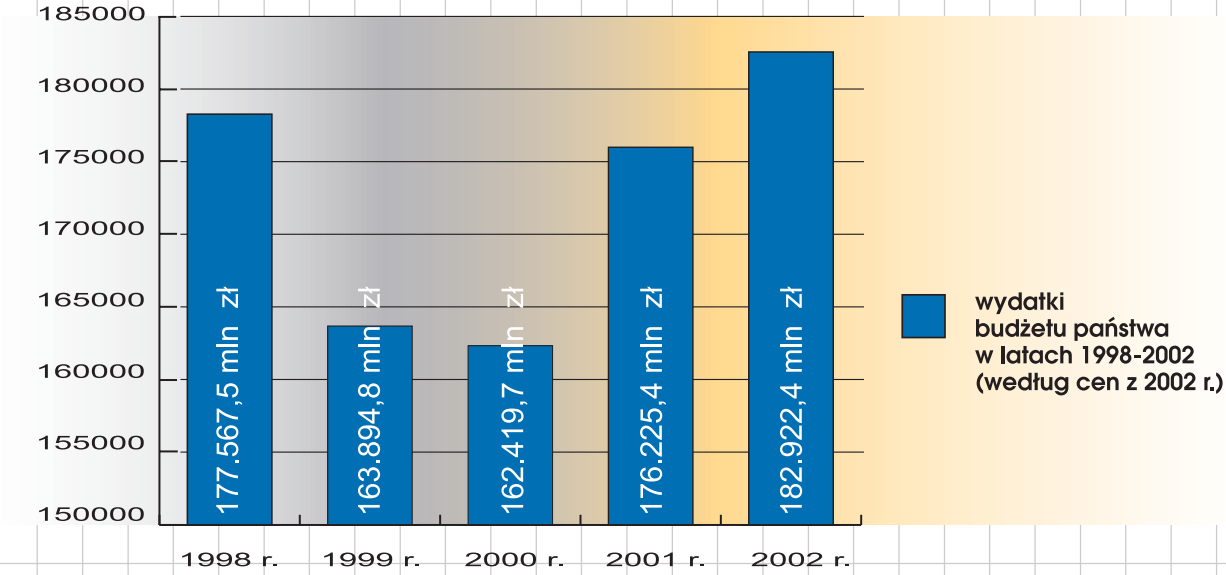
Oba te aspekty, wynikające z analizy wykonania budżetu państwa w 2002 r., zobrazowane zostały na wykresach, które zamieszczone zostały na dwóch następnych stronach.

Z wykresów tych wynika, że podstawowe wielkości budżetu państwa wykonane zostały w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej. Odchylenia kwot dochodów i wydatków od ustaleń zawartych w ustawie budżetowej są niewielkie. Nie został przekroczony limit deficytu budżetowego. Z drugiej jednak strony widać, że dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie tylko 78,5% wydatków budżetu państwa i relacja ta pogorszyła się w stosunku do lat ubiegłych. Związane to jest ze stałym wzrostem w ostatnich latach wydatków. Wysokiemu deficytowi budżetu państwa (5,1% PKB) towarzyszyła w 2002 r. dodatkowo bardzo niska realizacja przychodów z prywatyzacji (30% planu). Ta „luka prywatyzacyjna" musiała zostać pokryta zwiększoną emisją skarbowych papierów wartościowych. W rezultacie saldo przyrostu zadłużenia w skarbowych papierach wartościowych przekroczyło plan ustawowy o blisko 4 mld zł. Ten dodatkowy, lecz mieszczący się w limicie określonym w ustawie budżetowej, przyrost zadłużenia przybliża jeszcze bardziej państwowy dług publiczny do granicy 50%, po której następuje uruchomienie procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Skutkiem, zatem, stałego niedostosowania kosztów do możliwości finansowych państwa jest obciążanie długiem okresów przyszłych.

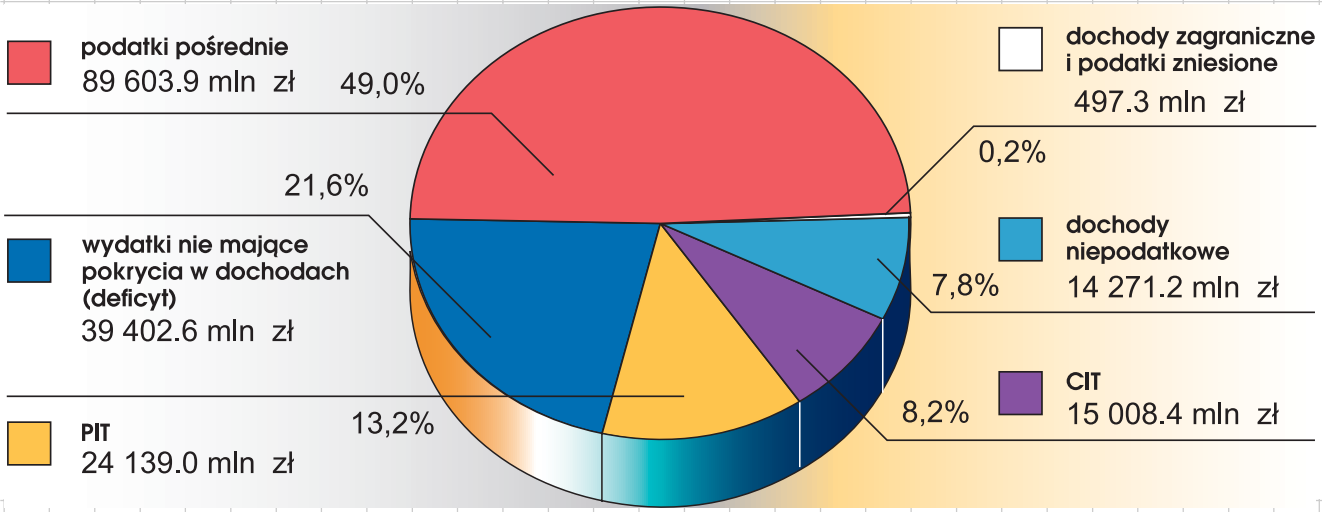
Wydatki budżetu państwa w 2002 r.



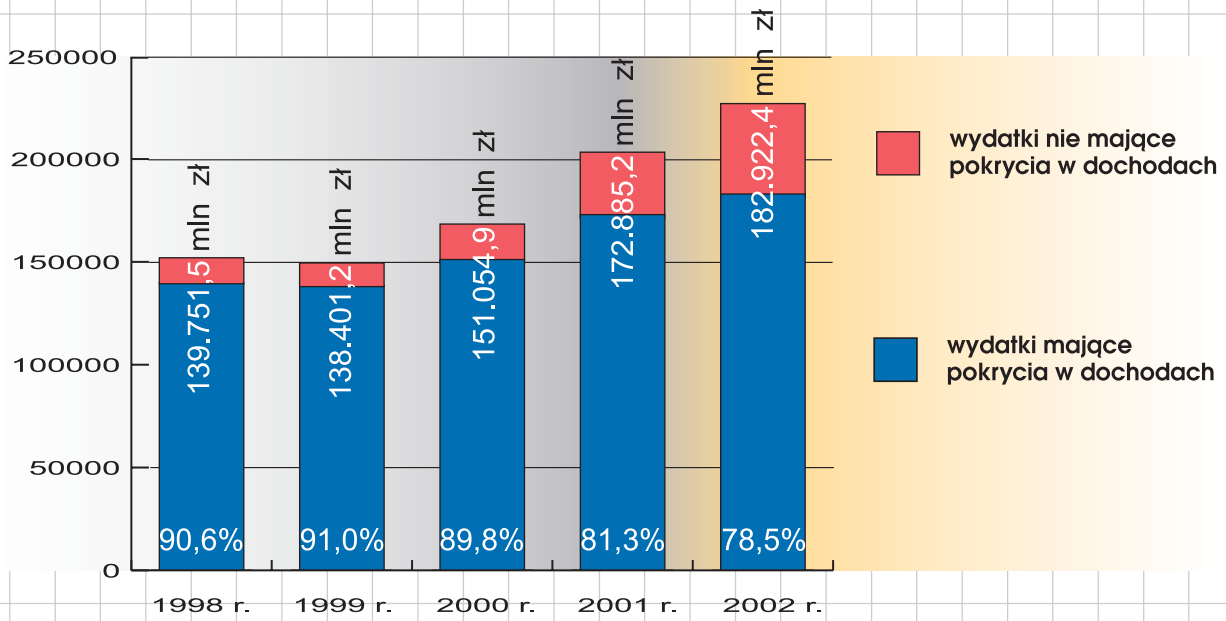
Wydatki budżetu państwa w latach 1998 - 2002



Źródła pokrycia wydatków budżetu państwa w 2002 r.



Relacja dochodów do wydatków budżetu państwa w latach 1998 - 2002



1. Dochody budżetu państwa

Na rok 2002 zaplanowano dochody budżetu państwa w wysokości 145.101,6 mln zł. Wykonanie dochodów wyniosło 143.519,8 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej było niższe o 1.581,8 mln zł, tj. o 1,1%. W porównaniu do 2001 r. dochody budżetu państwa były nominalnie wyższe o 2,1%, a realnie o 0,2%.

Zrealizowane dochody stanowiły 18,7% produktu krajowego brutto, a więc relacja ta nie uległa zmianie w porównaniu do 2001 r.

Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie tylko 78,5% wydatków budżetu państwa, podczas gdy w 2001 r. relacja dochodów do wydatków wyniosła 81,3%. Ponadto, porównując wykonanie dochodów w 2001 r. i 2002 r., należy wziąć pod uwagę dodatkowe dochody, które wystąpiły w 2001 r. Były to dochody z tytułu koncesji UMTS w wysokości 2.719,8 mln zł oraz dochody w wysokości 990,9 mln zł z tytułu sprzedaży collaterali, tj. obligacji rządu USA, kupionych przez Polskę jako zabezpieczenie tzw. obligacji Brady' ego. W 2002 r. do budżetu wpłynęło tylko 228,9 mln zł z tytułu sprzedaży collaterali. Po odliczeniu od kwoty dochodów w 2001 r. dochodów jednorazowych[28], uzyskane w 2002 r. dochody są o 6.474,7 mln zł wyższe od dochodów z 2001 r., co oznacza nominalny wzrost o 4,7%, a realny o 2,8%.

W 2002 r. uzyskano z wpływów podatkowych i innych należności kwotę 155.169,6 mln zł, która została pomniejszona o 11.649,7 mln zł, z tytułu:

– przekazania środków w wysokości 1.356,6 mln zł na rachunki środków specjalnych,
– przekazania jednostkom samorządu terytorialnego udziałów w podatkach w kwocie 10.293,1 mln zł, z tego:
  - w podatku dochodowym od osób fizycznych – 9.425,3 mln zł,
  - w podatku dochodowym od osób prawnych – 867,8 mln zł.

Efektywność pracy aparatu skarbowego nie uległa w 2002 r. istotnej poprawie. Wydatkowanie 1 złotówki na aparat skarbowy przyniosło w roku 2002 – 44,8 zł dochodów brutto, w roku 2001 – 41,3 zł, a w roku 2000 – 43,2 zł. Średnie dochody brutto zrealizowane na 1 zatrudnionego w aparacie skarbowym w roku 2002 wyniosły 2.812,9 tys. zł i były wyższe od uzyskanych w 2001 r. o 3,4% oraz o 4,1% od zrealizowanych w 2000 r.

Na poziom pozyskiwanych dochodów budżetowych wpływ ma niewątpliwie fakt, że nie zostały zakończone prace nad kompleksową informatyzacją aparatu skarbowego.

---

[28] tj. dochodów z tytułu koncesji UMTS oraz różnicę między kwotą dochodów z collaterali w 2002 i 2001 r.

Przeprowadzona przez NIK w II półroczu 2002 r. kontrola wprowadzania i funkcjonowania systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów wykazała, że w okresie 12-letniej budowy informatycznego systemu podatkowego stworzono zaledwie jego podstawy[29]. W wyniku intnensyfikacji prac nad informatyzacją w latach 2000-2002 uzyskano wprawdzie zadowalający stan obsługi informatycznej czynności merytorycznych wykonywanych przez pracowników urzędów skarbowych, nie udało się jednak stworzyć jednolitego i spójnego systemu informatycznego obejmującego pobór podatków i kontrolę skarbową. Główne aplikacje systemu POLTAX nie były wolne od wad i usterek. Centralny system Krajowej Ewidencji Podatników ograniczał się do nadawania numerów NIP, bez możliwości jego bieżącej weryfikacji i aktualizacji. Nie zbudowano także podsystemu wspomagającego pracę kontroli skarbowej; jego wdrożenie przewidywane jest dopiero w roku 2005. Przyczyny takiej sytuacji w zakresie informatyzacji aparatu skarbowego to m.in. brak jednolitej koncepcji systemu i skutecznej koordynacji przedsięwzięć informatycznych w skali resortu, częste zmiany kadrowe w Ministerstwie Finansów, a także niestabilność prawa podatkowego.

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

Tabela 7 (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2001 r.		2002 r.			%	
		wyko-nanie	struktura %	plan	wykonanie	struktura %	6:3	6:5
	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	140.526,9	100,0	145.101,6	143.519,8	100,0	102,1	98,9
2.	Dochody podatkowe	119.101,3	84,8	131.698,7	128.750,9	89,7	108,1	97,8
3.	Dochody niepodatkowe	20.252,7	14,4	13.336,9	14.271,2	9,9	70,5	107,0
4.	Dochody zagraniczne	1.172,9	0,8	66,1	497,7	0,3	42,4	753,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

O ile wysokość zrealizowanych w 2002 r. dochodów nie odbiegała znacząco od planu, to ich struktura była inna niż zakładano. Uzyskano wyższe od zaplanowanych dochody niepodatkowe i zagraniczne oraz niższe od zaplanowanych dochody podatkowe.

Planowane na 2002 r. dochody podatkowe miały wynieść 131.698,7 mln zł. Ich rzeczywiste wykonanie wyniosło 128.750,9 mln zł. Chociaż w 2002 r. nie wykonano planowanych dochodów podatkowych, to ich wzrost w porównaniu do poprzedniego roku był znaczny. Dochody z tego tytułu były wyższe o 8,1% w porównaniu z 2001 r.

[29] Informacja o wynikach kontroli wprowadzania i funkcjonowania systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów, NIK, marzec 2003 r.

W grupie dochodów podatkowych w 2002 r. poniżej planu zostały zrealizowane dochody z podatku od towarów i usług - 57.441,7 mln zł (99,0% wielkości planowanej), podatku akcyzowego - 31.489,8 mln zł (96,9%), podatku dochodowego od osób fizycznych - 24.139,0 mln zł (91,0%), podatku od gier – 672,5 mln zł, (86,2%). Powyżej planu zostały zrealizowane dochody z podatku dochodowego od osób prawnych - 15.008,4 mln zł, tj. 108,5% wielkości zaplanowanej.

Na poziom wykonania dochodów podatkowych wpływ miały przede wszystkim dochody z podatku VAT, które zrealizowano w wysokości zbliżonej do planu przyjętego w ustawie, głównie dzięki nieuwzględnionym w ustawie budżetowej, jednorazowym dochodom z tytułu wydłużenia okresu zwrotu tego podatku z 25 do 60 dni, w wysokości ok. 1.800,0 mln zł.

Niewykonanie dochodów podatkowych – w tym przede wszystkim niższe o 2.401,4 mln zł od planowanego wykonanie podatku dochodowego od osób fizycznych – zostało w części zrekompensowane zwiększonymi wpływami z tytułów niepodatkowych, takich jak dochody jednostek budżetowych, dochody z cła oraz wpłaty z zysku NBP. Dochody niepodatkowe zostały zrealizowane w 107,0% (14.271,2 mln zł) i były niższe od wykonania w 2001 r. o 29,5%. Jednak ich realizacja w poszczególnych tytułach kształtowała się na poziomie od 34,8 % do 131,6% wielkości planowanej.

Powyżej planu zostały zrealizowane dochody jednostek budżetowych – 6.637,7 mln zł (110,4%), wpłata z zysku NBP – 2.582,2 mln zł (131,6%), z cła – 3.805,8 mln zł (109,4%) oraz z dywidend – 637,1 mln zł (106,2%). Poniżej planu zostały wykonane pozostałe dochody niepodatkowe – 361,8 mln zł (34,8%).

Przyczyną niewykonania planu dochodów budżetu państwa w 2002 r. nie były – tak jak w roku poprzednim – błędy przy sporządzaniu prognoz wielkości makroekonomicznych, stanowiące podstawę prognozy dochodów podatkowych. W ustawie budżetowej na 2002 r. przyjęto prognozę średniorocznego tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 4,5%, przy faktycznej jego realizacji wynoszącej - według danych GUS - 1,9%, a więc wskaźnik ten był wyraźnie niższy od prognozowanego. Z drugiej zaś strony wzrost gospodarczy wyniósł 1,3% i był nieco wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej (1,0%), co częściowo zrekompensowało skutki niższej od zakładanej inflacji.

Mimo różnych problemów i uchybień, które wystąpiły na etapie prognozowania dochodów budżetu państwa na 2002 r., przyjęty w ustawie budżetowej poziom prognozy dochodów był na ogół trafny i nie spowodował poważniejszych trudności w realizacji budżetu państwa 2002 r. Wskazane jest jednak doskonalenie stosowanych metod, w tym zwłaszcza

wprowadzenie procedur umożliwiających odpowiednie wykorzystanie informacji i danych, które pojawiają się w czasie stosunkowo długich prac nad projektem ustawy budżetowej w Parlamencie. Celowym wydaje się rozważenie przeprowadzania przez Ministra Finansów – w końcowej fazie prac nad budżetem – przeglądu czynników nie uwzględnionych w projekcie ustawy budżetowej, które mogą mieć wpływ na poziom dochodów i wydatków budżetu państwa oraz przedstawienie wyników tego przeglądu w ramach debaty w Komisji Finansów Publicznych. Do rozważenia pozostaje też problem modyfikacji procedur planowania budżetowego określonych w ustawie o finansach publicznych.

Na odbiegającą od założeń realizację planu dochodów budżetu państwa wpływ miało głównie nietrafne oszacowanie skutków zmian systemowych i pogorszenie ściągalności należności podatkowych, ponieważ różnica między prognozą dochodów budżetowych i wykonaniem w 2002 r. była głównie wynikiem:

- niewprowadzenia planowanych zmian w podatku VAT w budownictwie (skutek około 1.000 mln zł) i nieuwzględnienia w budżecie dodatkowych dochodów z wydłużenia okresu zwrotu tego podatku w kwocie ok. 1.800 mln zł,
- późniejszego wprowadzenia opodatkowania energii elektrycznej (od 26 marca zamiast do 1 stycznia 2002 r.) co skutkowało kwotą ok. 600 mln zł,
- niższych niż zakładano dochodów z opodatkowania kapitałów pieniężnych – ok. 550 mln zł oraz przeszacowania skutków zamrożenia progów podatkowych w podatku od osób fizycznych (na niższe niż zakładano wykonanie dochodów z tego podatku wpłynęła też niższa od zakładanej nominalna dynamika funduszu wynagrodzeń oraz rent i emerytur). Dochody podatkowe faktycznie zrealizowane w 2001 r. były o 899 mln zł niższe od przyjętych do planowania budżetu na 2002 r.,
- pogorszającej się skuteczności poboru należności podatkowych – wykonanie wskaźnika realizacji bieżących przypisów podatkowych[30] ogółem dla wszystkich podatków wyniosło 95,36% i w porównaniu do 2001 r. było niższe o 0,25 punktu procentowego, a należności pozostałe do zapłaty wyniosły 16.016,4 mln zł i wzrosły o 26,6% w stosunku do roku poprzedniego,
- braku realizacji planowanych na 2002 r. dodatkowych dochodów z tytułu zakładanej poprawy ściągalności bieżącej w podatku VAT – w kwocie 994,7 mln zł (w 2002 r. wskaźnik realizacji przypisu bieżącego podatku VAT był niższy o 0,03 punktu procentowego od wykonania 2001 r., a zaległości bieżące wzrosły o 10,8%).

---

[30] Relacja zrealizowanych wpływów podatkowych do podatku należnego czyli zrealizowanych wpływów powiększonych o umorzenia i zaległości bieżące.

Nieuregulowane należności podatkowe i niepodatkowe

Pozostałe do zapłaty należności podatkowe i niepodatkowe wyniosły na dzień 31 grudnia 2002 r. 22.635,3 mln zł i były o 28,0% wyższe niż w 2001 r. (17.689,7 mln zł), w tym należności z tytułu podatków wyniosły – 16.016,4 mln zł (wzrost o 26,6%).

Wyższe od zakładanych były zaległości podatkowe i niepodatkowe. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2002 przyjęto, że zaległości te na koniec 2002 r. wyniosą 15.946,9 mln zł i wzrosną w porównaniu z przewidywanym wykonaniem 2001 r. o 8,1%. Zaległości na dzień 31 grudnia 2002 r. wyniosły 17.342,4 mln zł, tj. 108,8% planu i były o 12,8% wyższe niż w 2001 r. (15.368,2 mln zł), w tym zaległości podatkowe, które wzrosły o 12,2%, wyniosły 12.059,3 mln zł.

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

Tabela 8 (w mln zł)

Wyszczególnienie		Stan zaległości na 31 grudnia 2001	Stan zaległości na 31 grudnia 2002	%	Struktura zaległości		Udział zaległości w dochodach	
				3:2	2001 r. kol. 2	2002 r. kol.3	2001 r.	2002 r.
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zaległości ogółem z tego w:	15.368,2	17.342,4	112,8	100,0	100,0	10,9	12,1
1.1	dochodach podatkowych, w tym podatki:	10.748,1	12.059,3	112,2	69,9	69,5	9,0	9,4
1.1.1	pośrednie	7.564,6	8.655,4	114,4	49,2	49,9	9,2	9,7
1.1.2	dochodowy od osób prawnych	694,6	1.065,2	153,4	4,5	6,1	5,3	7,1
1.1.3	dochodowy od osób fizycznych	2.163,6	2.108,3	97,4	14,1	12,2	9,2	8,7
1.1.4	podatki zniesione	325,3	230,5	70,8	2,1	1,3	2247,6	x
1.2.	pozostałych dochodach w tym:	4.620,1	5.283,1	114,3	30,1	30,5	21,6	35,8
1.2.1	dywidendy	67,6	42,2	62,4	0,4	0,2	7,6	6,6
1.2.2	cło	297,3	291,4	98,0	1,9	1,7	7,3	7,7
1.2.3	grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności	553,1	615,0	111,2	3,6	3,5	114	138,8
1.2.4	wpływy z różnych opłat	123,0	194,8	158,4	0,8	1,1	6,7	9,6
1.2.5	wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości	130,5	103,2	79,1	0,8	0,6	910,7	963,0
1.2.6	pozostałe odsetki	406,5	457,8	112,6	2,6	2,6	63,9	64,9
1.2.7	dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	455,2	587,6	129,1	3,0	3,4	76,7	90,5
1.2.8	inne wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	1.216,8	1.315,9	108,2	7,9	7,6	1028,6	1033,7
1.2.9	odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.220,7	1.224,9	100,3	7,9	7,1	1062,2	1934,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Relacja zaległości do dochodów zrealizowanych przez budżet państwa zwiększyła się z 10,9% w 2001 r. do 12,1% w 2002 r. Najwięcej z łącznej kwoty zaległości przypadało na część 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe - 74,1% (12.851,0 mln zł).

Kwota nieuregulowanych należności podatkowych wobec budżetu państwa według stanu na 31 grudnia 2002 r. wyniosła 16.016,4 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2001 r. wzrosła o 26,6%. Wzrosły również o 16,8% zaległości bieżące, które na koniec roku 2002 wyniosły 6.430,9 mln zł.

Największe kwoty nieuregulowanych należności wystąpiły w:

- podatku od towarów i usług – 10.542,1 mln zł (w tym zaległości – 7.938,8 mln zł), co stanowiło wzrost w stosunku do 2001 r. o 29,1%,
- podatku dochodowym od osób fizycznych – 2.732,3 mln zł (w tym zaległości – 2.108,3 mln zł), wzrost o 13,6% w porównaniu do 2001 r.,
- podatku dochodowym od osób prawnych – 1.326,7 mln zł (w tym zaległości – 1.065,2 mln zł), tj. o 46,7% więcej niż w 2001 r.,
- podatku akcyzowym – 1.119,5 mln zł (w tym zaległości – 678,2 mln zł), tj. o 42,4% więcej niż w 2001 r.

Po wyeliminowaniu należności, w stosunku do których nie można było prowadzić windykacji, kwota wymagalnych zaległości podatkowych na koniec 2002 r. wyniosła 9.899,7 mln zł i zmniejszyła się w stosunku do stanu na koniec 2001 r. o 2,9%.

Wzrost zaległości brutto ogółem jest w znacznym stopniu powodowany narastaniem zaległości, na których dochodzenie organy podatkowe nie mają wpływu, a więc zaległości płatnych w ratach i odroczonych, z których 93,6% było objęte ustawami restrukturyzacyjnymi oraz objętych wstrzymaniem wykonania decyzji w związku z postępowaniem przed NSA (wzrost o 82,7%), postępowaniami układowym, ugodowym, upadłościowym i egzekucją sądową. W 2002 r. zaległości te osiągnęły poziom 8.106,0 mln zł, co stanowiło 50,6% globalnej kwoty zaległości brutto i w stosunku do 2001 r. wzrosły o 99,1%.

Wzrost zaległości bieżących jest także wynikiem ustaleń inspektorów kontroli skarbowej (m. in. w następstwie stwierdzenia fikcyjnych transakcji lub z tytułu opodatkowania sprzedaży towarów pochodzących z przemytu), które w 2002 r. wyniosły 4.779,7 mln zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 5,3%.

Jednakże poza przyczynami obiektywnymi, związanymi głównie z sytuacją ekonomiczną podatników oraz niemożliwością ściągania dochodów podatkowych wyłączonych z egzekucji m.in. w związku z ustawami restrukturyzacyjnymi, narastanie zaległości jest spowodowane nieskutecznością aparatu skarbowego oraz błędami w jego działaniu. Świadczą o tym także wyniki kontroli w urzędach skarbowych realizowanych w 2002 r. przez Biuro Kontroli Resortowej Ministerstwa Finansów, które wskazują na występowanie w pracy kontrolowanych urzędów nieprawidłowości w zakresie wymiaru podatków, kontroli podatkowej i windykacji zaległości podatkowych dotyczących:

nieterminowego załatwiania spraw, zaniechania weryfikacji zasadności odliczeń dokonywanych przez podatników, niewydawania decyzji o odpowiedzialności płatników, niepodejmowania czynności sprawdzających przy sprzedaży nieruchomości, wystawiania tytułów wykonawczych i upomnień ze zwłoką oraz nieterminowego wszczynania postępowań egzekucyjnych.

O pogorszeniu się skuteczności poboru w 2002 r. należności podatkowych świadczy niższe o 0,25 punktu procentowego wykonanie, w porównaniu do roku poprzedniego, wskaźnika realizacji bieżących przypisów podatkowych ogółem dla wszystkich podatków. Obniżeniu o 6,04 punktu procentowego uległ także wskaźnik realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych, a relacja zaległości brutto do wpływów podatkowych w 2002 r. pogorszyła się o 1,7 punktu procentowego.

Według stanu na 31 grudnia 2002 r. 2892 podmioty gospodarcze posiadały zaległości powyżej 1 mln zł (wzrost w stosunku do 2001 r. o 555 podmiotów, tj. o 23,7%), zaległości tych podmiotów były objęte monitoringiem.

Analiza zaległości podatkowych objętych monitoringiem (w 2002 r. monitorowano 63,3% podatkowych należności pozostałych do zapłaty) wykazuje, że zaległości w wysokości 1.105,8 mln zł, tj. ok.18,1% zaległości wymagalnych w tej grupie, stanowią zaległości wymagalne nieściągalne, a więc takie, których wyegzekwowanie nie jest możliwe, np. z uwagi na zakończenie postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego i ostateczne wykreślenie podmiotu z rejestru przedsiębiorstw. Ponadto w 2002 r. m. in. na skutek objęcia ustawą o restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (w grupie należności podatkowych w kwocie 5.707,3 mln zł), nastąpiła zmiana struktury monitorowanych zaległości podatkowych: obniżyły się zaległości wymagalne a wzrosły niewymagalne, co wpłynęło na możliwości egzekucyjne aparatu skarbowego.

Według stanu na 31 grudnia 2002 r. zaległości w dochodach jednostek budżetowych wyniosły 3.422,3 mln zł (wzrost o 19,3%) i stanowiły 51,5% dochodów osiągniętych z tego tytułu, w tym zaległości z tytułu poręczeń krajowych kredytów bankowych stanowiły – 1.157,5 mln zł. Zaległości powstałe w § 057 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności wyniosły 596,8 mln zł i były wyższe o 32,7% od dochodów z tego tytułu (449,6 mln zł), w tym w dziale 750 – Administracja publiczna zaległości dotyczące naliczonych, a nie zapłaconych mandatów karnych i grzywien za lata ubiegłe wyniosły 368,7 mln zł, tj. 125,5% dochodów z tego tytułu (głównie w częściach 85 - województwa – 355,5 mln zł, tj. 152,3% zrealizowanych dochodów)

Ustalenia kontroli NIK w 37 urzędach skarbowych wskazują, że w urzędach tych na koniec 2002 r. stan zaległości we wpłatach z grzywien i mandatów karnych wynosił 818,6 tys. zł, co stanowiło 21% uzyskanych dochodów z tego tytułu.

W 17 skontrolowanych urzędach skarbowych (tj. 46% objętych kontrolą) stwierdzono przypadki niewłaściwego egzekwowania należności z grzywien i mandatów karnych, polegające na opóźnieniach w wystawianiu tytułów wykonawczych a niekiedy na zaniechaniu podejmowania czynności egzekucyjnych.

Opóźnienia wynosiły od kilku dni do ok. 4-5 miesięcy, jednak najczęściej występowały w przedziale od 30 do 90 dni po upływie terminu płatności. W skrajnym przypadku zwłoka w podejmowaniu czynności egzekucyjnych wynosiła 14 miesięcy, (US w Nowej Soli – woj. lubuskie). Stwierdzone przypadki opóźnień w egzekwowaniu należności z mandatów karnych stanowiły (w ujęciu wartościowym) średnio ok.16% należności z tytułu grzywien i mandatów karnych objętych badaniem.

W 2002 r. egzekucją administracyjną prowadzoną przez organy skarbowe, objęto zaległości podatkowe stanowiące dochody budżetu państwa w kwocie 6.615,0 mln zł (w 2001 r. - 6.428,8 mln zł), z czego wyegzekwowano 2.525,0 mln zł (w 2001 r. - 2.217,8 mln zł).

W 2002 r. nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji administracyjnej podatków stanowiących dochody budżetu państwa (SM): wskaźnik ściągalności wzrósł z 34,5% w 2001 r. do 38,2% w 2002 r., natomiast wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wzrósł z 48,4% do 50,8%. Może to być jednak efektem wzrostu w 2002 r. o 155,7% liczby tytułów wycofanych w wyniku zawieszenia lub umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy prawa na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych.

O pewnym polepszeniu efektywności egzekucji administracyjnej świadczyć może natomiast wzrost o 20,4% na koniec 2002 r., w stosunku do roku poprzedniego, kwoty zaległości objętej tytułami załatwionymi i spadek o 9,7% kwoty objętej tytułami pozostałymi do załatwienia. Również wzrost liczby decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych i kwot zabezpieczonych oraz liczby złożonych wniosków o wpis do hipoteki przymusowej i kwot objętych tymi wnioskami wskazuje na starania aparatu skarbowego w kierunku poprawy jakości pracy.

Efekty podjętych w latach 2001-2002 przez Ministra Finansów działań w kierunku zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych, obniżenia zaległości oraz poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej w tym m. in.: zmiany w ordynacji podatkowej, wdrożenie zmian w ustawie o egzekucji w administracji, wprowadzenie ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych przedsiębiorców, informatyzacja działów egzekucyjnych w urzędach skarbowych, wdrożenie Systemu Informacji Podatkowej czy też udoskonalanie wskaźnikowego systemu oceny aparatu skarbowego, w ocenie NIK możliwe będą do oszacowania dopiero z perspektywy kilku nadchodzących lat.

W odniesieniu do 2002 r. działania Ministerstwa Finansów w zakresie zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych okazały się niewystarczające i konieczne są dalsze prace w tym kierunku. Wskazuje na to wzrost o 26,6% nieuregulowanych należności podatkowych oraz pogorszenie się w stosunku do roku poprzedniego wskaźników realizacji przypisu bieżącego i ściągalności zaległości z lat ubiegłych, we wszystkich tytułach podatkowych. Wyniki monitoringu prowadzonego w Ministerstwie Finansów wskazują na występowanie takich negatywnych zjawisk jak zbyt późne podejmowanie czynności zabezpieczających w procesie windykacji i zbyt pobieżna analiza sytuacji ekonomicznej podmiotów, które zalegają z płatnościami podatkowymi a prowadzą duże inwestycje.

1.1. Dochody podatkowe

W 2002 r. wykonano dochody podatkowe w kwocie 128.750.9 mln zł, co stanowiło 97,8% planowanej kwoty dochodów z tego tytułu, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł 89,7% (w 2001 r. 84,8%). Wykonanie dochodów podatkowych w 2002 r. było wyższe od wykonania 2001 r. o 8,1%.

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

Tabela 9 (w mln zł)

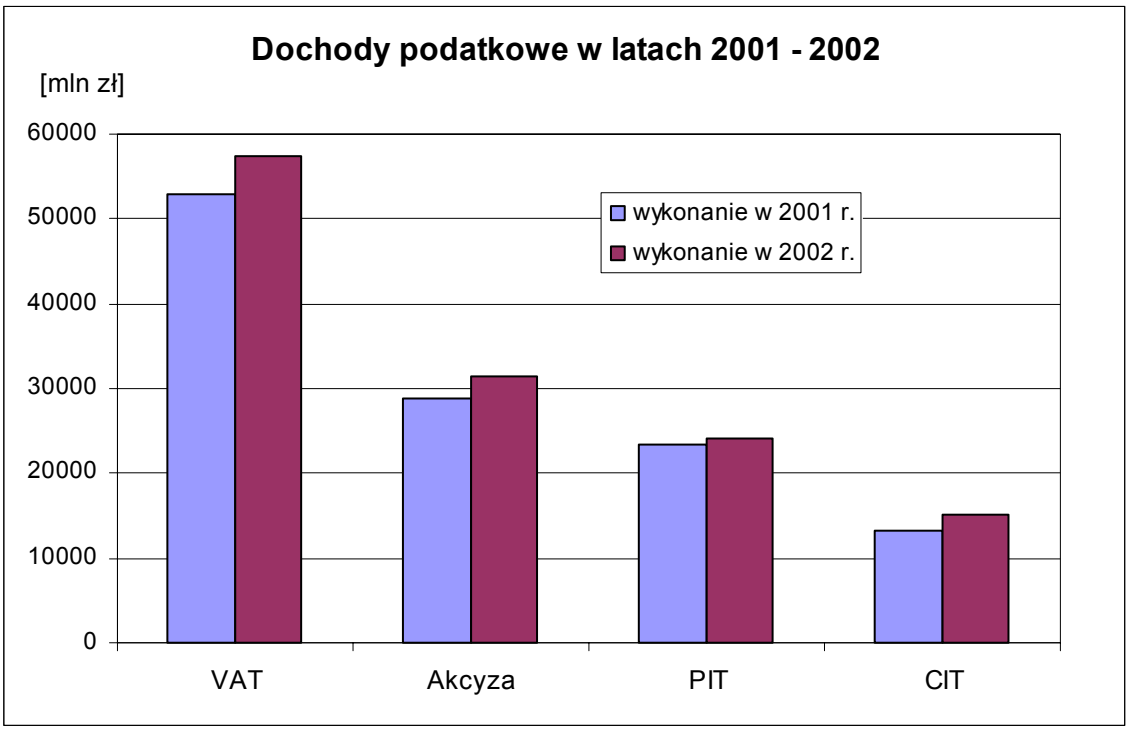
Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		%	
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie	5:3	5:4
1	2	3	4	5	6	7
1.	Ogółem dochody podatkowe	119.101,3	131.698,7	128.750,9	108,1	97,8
2.	Podatki pośrednie	82.422,9	91.324,5	89.603,9	108,7	98,1
3.	Podatek dochodowy od osób prawnych	13.219,7	13.833,8	15.008,4	113,5	108,5
4.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	23.444,2	26.540,4	24.139,0	103,0	91,0
5.	Podatki zniesione	14,5	0	-0,4	x	x

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Plan dochodów podatkowych przyjęty w ustawie budżetowej na 2002 r. nie został w pełni zrealizowany. Na niższe o 2.947,8 mln zł od planowanych dochody wpłynęły niższe o 2.401,4 mln zł dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych i niższe o 1.720,6 mln zł dochody z podatków pośrednich oraz wyższe o 1.174,6 mln zł dochody z podatku dochodowego od osób prawnych.

W porównaniu do poprzedniego roku najwyższy wzrost osiągnęły dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) o 13,5%. Podatki pośrednie wzrosły o 8,7%, w tym VAT o 8,6% i akcyza o 9,1%. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wzrosły o 3,0%.

Wykres 6



W 2002 r. w porównaniu do roku 2001 w dochodach budżetu państwa wzrósł udział dochodów podatkowych o 4,9 punktu procentowego.

1.1.1. Podatki pośrednie

W ustawie budżetowej na rok 2002 dochody z podatków pośrednich zaplanowano w kwocie 91.324,5 mln zł, tj. o 10,8% wyższej od wykonania w 2001 r. Wykonano dochody w kwocie 89.603,9 mln zł, tj. o 1,9% niższej od planu (w 2001 r. o 12,8%).

W 2002 r. udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych stanowił 69,6%, natomiast w dochodach budżetu państwa ogółem wynosił 62,4% (w 2001 r. odpowiednio 69,2% i 58,7%). W stosunku do wykonania w 2001 r. dochody z podatków pośrednich nominalnie wzrosły o 8,7%. Szczegółowe wykonanie planu dochodów z tytułu podatków pośrednich prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 10 (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		5:3 %	5:4 %
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7
1	Podatki pośrednie ogółem z tego:	82.422,9	91.324,5	89.603,9	108,7	98,1
1.1	Podatek od towarów i usług, w tym:	52.893,1	58.050,9	57.441,7	108,6	99,0
1.1.1	- kraj (§009)	16.300,0	17.889,5	18.319,3	112,4	102,4
1.1.2	- import (§007)	36.583,8	40.151,2	39.113,2	106,9	97,4
1.1.3	- zryczałtowany podatek VAT*(§008)	9,3	10,2	9,2	98,8	90,0
1.2	Podatek akcyzowy w tym:	28.860,5	32.493,6	31.489,8	109,1	96,9
1.2.1	a) podatek akcyzowy (wyroby krajowe) (§011)	25.507,0	28.567,9	27.950,2	109,6	97,8
1.2.2	b) podatek akcyzowy (wyroby i mportowane)(§012)	3.353,5	3.925,7	3.539,6	105,5	90,2
1.3	Podatek od gier (§005)	669,4	780,0	672,5	100,5	86,2

*Podatek VAT od okazjonalnego przewozu osób.
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Analiza realizacji planu dochodów z podatków pośrednich za 2002 r. według paragrafów wykazała, że we wszystkich paragrafach za wyjątkiem § 009 (dochody z podatku VAT od wyrobów krajowych) dochody zrealizowane zostały w kwotach niższych od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Najniższy wskaźnik realizacji dochodów założonych na rok 2002 dotyczył § 005 - dochody z podatku od gier i wynosił 86,2% a najwyższy § 009 – podatek VAT od wyrobów krajowych i wynosił 102,4%.

Podatek od towarów i usług

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w 2002 r. zrealizowane zostały w kwocie 57.441,7 mln zł, tj. o 1% niższej od planu (w 2001 r. – o 12,2%).

W porównaniu do wykonania 2001 r. dochody nominalnie były wyższe o 8,6 %. Udział podatku od towarów i usług w dochodach podatkowych stanowił 44,6%, natomiast w dochodach budżetu państwa ogółem wynosił 40,0% (w 2001 r. odpowiednio 44,4% i 37,6%).

O niższym o 609,2 mln zł od planowanego, wykonaniu dochodów z podatku VAT zadecydowały głównie takie czynniki jak: niższe niż planowano wykonanie dochodów z VAT w 2001 r. – 602 mln zł, niższy niż zakładano wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (prognoza 4,5%, wykonanie 1,9%) – ok. 1.400 mln zł, oraz inny niż zakładano kształt zmian systemowych, głównie w zakresie podatku VAT w budownictwie – ok. 1.000 mln zł,

natomiast na zwiększenie dochodów z podatku VAT wpłynęły: wyższa od zakładanej dynamika spożycia (prognoza 0,8%, wykonanie 2,9%) – ok. 1.100 mln zł, niższy niż zakładano ubytek dochodów z tytułu funkcjonowania bonów paliwowych – 124 mln zł oraz nieuwzględniony w ustawie budżetowej skutek wydłużenia terminu zwrotu podatku VAT z 25 do 60 dni – ok. 1.800 mln zł.

Uwagę zwraca fakt, że wydłużenie okresu zwrotu podatku VAT było przewidziane w projekcie ustawy z dnia 30 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, o zmianie ustawy o Policji oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń. Mimo to, te dodatkowe jednorazowe dochody nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na 2002 r. Ponadto Minister Finansów nie określił w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej wydłużenie okresu zwrotu podatku VAT skutków tego rozwiązania dla dochodów budżetowych w 2002 r.

Dochody z podatku VAT zostały zrealizowane na poziomie zbliżonym do zakładanego głównie dzięki nieuwzględnionym w ustawie budżetowej, jednorazowym dochodom z tytułu wydłużenia okresu zwrotu tego podatku. Na rozmiary dochodów budżetu państwa z podatku VAT istotny wpływ miało także niezrealizowanie zakładanej poprawy ściągalności bieżącej – w kwocie 994,7 mln zł. W 2002 r. wskaźnik realizacji przypisu bieżącego podatku VAT był niższy o 0,03 punktu procentowego od wykonania 2001 r. a zaległości bieżące wzrosły o 10,8%.

Obniżeniu o 5,52 punktu procentowego uległ także wskaźnik realizacji zaległości podatkowych brutto z lat ubiegłych, a relacja zaległości ogółem do wpływów z tego podatku w 2002 r. pogorszyła się o 2,82 punktu procentowego.

Dochody i należności pozostałe do zapłaty w podatku od towarów i usług w latach 2001 - 2002 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 11 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001 r.		2002 r.		Wskaźniki %			
	Dochody	Należności na 31.12.	Dochody	Należności na 31.12	3 : 2	4 : 2	5 : 3	5 : 4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem podatek od towarów i usług w tym:	52.893,1	8.167,8	57.441,7	10.542,1	15,4	108,6	129,1	18,4
- kraj (§009)	16.300,0	8.129,7	18.319,3	10.465,9	49,9	112,4	128,7	57,1
- import (§007)	36.583,8	38,1	39.113,2	76,2	0,1	106,9	200,0	0,2
- zryczałtowany podatek VAT* (§008	9,3	0,1	9,2	0,1	0,8	98,8	99,2	0,8

*Podatek VAT od okazjonalnego przewozu osób.
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku od towarów i usług na dzień 31 grudnia 2002 r. wynosiły 10.542,1 mln zł (w tym należności których termin płatności upłynął – 7.938,8 mln zł) i w stosunku do 2001 r. (8.167,8 mln zł) wzrosły o 29,1%.

Szczególnie niepokojący jest szybki przyrost zaległości w § 009 – dochody z podatku VAT od pozostałych towarów i usług obejmujących wyroby krajowe, które w 2002 r. wzrosły o 28,7% (w 2000 r o 48,1%, a w 2001 r. o 34,1%) i osiągnęły na koniec 2002 r. poziom 10.465,9 mln zł, co w odniesieniu do zrealizowanych dochodów VAT od wyrobów krajowych stanowiło 57,1%.

W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty zaległości bieżące wynosiły 4.174,5 mln zł i wzrosły o 10,8% a zaległości z lat ubiegłych 6.367,6 mln zł i wzrosły o 44,7%

Przyczyną wzrostu zaległości w podatku VAT był głównie wzrost o 105,8% zaległości, na które aparat skarbowy ma ograniczony wpływ, a więc przede wszystkim zaległości płatnych w ratach i odroczonych z 1.700 mln zł w 2001 r. do 4.055 mln zł w 2002 r. oraz zaległości objętych wstrzymaniem wykonania decyzji m. in. w związku z wniesionym odwołaniem lub skargą do NSA z 245,4 mln zł do 548,3 mln zł. Na koniec 2002 r. 95% zaległości w podatku VAT płatnych w ratach i odroczonych było objęte ustawami restrukturyzacyjnymi (3.858 mln zł).

Udział należności pozostałych do zapłaty w podatku od towarów i usług w dochodach z tego podatku wzrósł z 15,4% w 2001 r. do 18,4 % w 2002 r.

Według prowadzonego przez Ministerstwo Finansów wykazu największych dłużników (powyżej 20 mln zł), który zawierał na koniec 2002 r. 73 dłużników podatku VAT, największe kwoty należności wymagalnych ogółem i zobowiązań niewymagalnych w podatku od towarów i usług posiadały - podobnie jak w latach poprzednich - spółki węglowe i Polskie Koleje Państwowe.

Za pozytywne zjawisko należy uznać zmniejszenie się w 2002 r. nieuregulowanych należności w podatku VAT w niektórych gałęziach przemysłu objętych restrukturyzacją i przewidzianych do restrukturyzacji, np. w przemyśle węglowym nieuregulowane należności podatkowe (kwoty główne) spadły z 2.240,2 mln zł na koniec 2001 r. do 1.935,5 mln zł na koniec 2002 r. Jednocześnie znacznie wzrosły nieuregulowane należności w podatku VAT innych dużych podatników, np.: Polskich Kolei Państwowych z 266,7 mln zł w 2001 r. do 299,6 mln zł.

Analiza monitorowanych przez Ministerstwo Finansów zaległości w podatku VAT wykazuje, że część z nich (673,5 mln zł), tj. ok. 17,5% zaległości wymagalnych stanowiły zaległości wymagalne nieściągalne, a więc takie, których wyegzekwowanie nie jest możliwe, np. z uwagi na zakończenie postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego i ostateczne wykreślenie podmiotu z rejestru przedsiębiorstw.

Ulgi uznaniowe udzielone w spłacie zobowiązań z tytułu podatku VAT wskutek decyzji organów podatkowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. dotyczyły:

- zaniechania ustalenia lub poboru podatku – 38,0 mln zł, (2001 r. – 0,4 mln zł),
- umorzenia o charakterze uznaniowym – 44,1 mln zł, (2001 r. – 16,0 mln zł),
- umorzenia z urzędu – 34,7 mln zł, (2001 r. – 75,5 mln zł).

Podatek akcyzowy

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego w 2002 r. zrealizowane zostały w kwocie 31.489,8 mln zł, tj. o 3,1% niższej od planu (w 2001 r.- o 13%). W porównaniu do wykonania 2001 roku dochody nominalnie były wyższe o 9,1 %.

Udział podatku akcyzowego w dochodach podatkowych stanowił 24,5%, natomiast w dochodach budżetu państwa ogółem wynosił 21,9% (w 2001 r. odpowiednio 24,2% i 20,5%)

Należności pozostałe do zapłaty i wpływy z tytułu podatku akcyzowego prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 12 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001 r.		2002 r.		Wskaźniki %			
	Wpływy	Należności na 31.12.	Wpływy	Należności 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:	28.914,3*	786,1	31.547,3*	1.119,5	2,7	3,5	109,1	142,4
- alkohole	4.199,8	254,8	3.876,0	387,8	6,1	10,0	92,3	152,2
- wino	569,6	228,6	635,6	265,9	40,1	41,8	111,6	116,3
- piwo	2.029,8	43,8	2.104,5	80,1	2,2	3,8	103,7	183,0
- paliwa	13.643,1**	178,7	14.321,9**	317,9	1,3	2,2	105,0	177,9
- samochody	790,3	4.9	670,8	7,5	0,6	1,1	84,9	154,6
-wyroby tytoniowe	7.305,2	22,2	7.927,2	24,8	0,3	0,3	108,5	111,7
- energia elektryczna	-	-	1.557,4	3,7	-	0,2		-
- pozostałe wyroby	370,0	53,2	454,0	31,8	14,4	7,0	122,7	59,8

* W 2002 r. wpływy z podatku akcyzowego ogółem były większe od dochodów z tytułu przekazania na rachunek środka specjalnego kwoty 57,5 mln zł, w 2001 r. – 53,8 mln zł.

** Według sprawozdań Rb-27 Izb Skarbowych, paliwa obejmują również olej opałowy.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Niższe o 1.003,8 mln zł wykonanie dochodów z podatku akcyzowego wynikało głównie z niższego od zakładanego wykonania dochodów za rok 2001 (podstawa do planowania na rok następny), późniejszego niż zakładano wprowadzenia opodatkowania energii elektrycznej i wprowadzenia w trakcie roku budżetowego zwolnienia od akcyzy energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych oraz możliwości zwrotu części akcyzy w przypadku eksportu, a także niższych niż zakładano dochodów z akcyzy od paliw silnikowych.

Wielkość sprzedaży wyrobów akcyzowych w latach 2001 – 2002 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 13

Lp.	Wyszczególnienie	2001 r.	2002 r.	% 4:3
1	2	3	4	5
I.	Wyroby spirytusowe – sprzedaż przez producenta w tys. zł. w tym:	69.619	75.079	107,8
1.	Sprzedaż wyrobów spirytusowych czystych w tys. litrów 100%	56.661	61.827	109,1
2.	Sprzedaż pozostałych wyr. spirytusowych (wódek) w tys. litrów 100%	12.958	13.252	102,3
II.	Produkty naftowe i syntetyczne paliwa płynne – sprzedaż przez rafinerie w tys. litrów (1+2+3+4) w tym:	14.390.277	13.042.000	90,6
1.	Sprzedaż paliw silnikowych benzynowych oraz benzyn bazowych w tys. litrów (1+2+3) w tym	5.443.433	5.350.076	98,3
	1) Sprzedaż etyliny w tys. litrów	102.302	129.000	126,1
	2) Sprzedaż benzyny bezołowiowej w tys. litrów	5.111.421	4.944.872	96,7
	3) Sprzedaż paliw lotniczych w tys. litrów	229.710	276.204	120,2
2.	Sprzedaż olejów napędowych w tys. litrów	5.670.711	4.779.293	84,3
3.	Sprzedaż olejów opałowych w tys. litrów	3.061.383	2.702.403	88,3
4.	Pozostałe w tys. litrów	214.750	210.228	97,8
III.	Przerób ropy w tonach	17.925.069	17.777.579	99,2
IV.	Papierosy – sprzedaż przez producentów w tys.. sztuk	83.167.341	82.047.368	98,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W przekroju grup towarowych akcyzy niższe od planowanych były wpływy z akcyzy od energii elektrycznej, od paliw, od samochodów osobowych oraz od pozostałych wyrobów akcyzowych, natomiast wyższe dochody odnotowano w przypadku wyrobów spirytusowych i tytoniowych.

Niższe o 733 mln zł od planowanego wykonanie wpływów z akcyzy od energii elektrycznej było m.in. wynikiem przyjęcia w ustawie budżetowej na 2002 r. prognozy wpływów za 12 miesięcy, podczas gdy ten obowiązek podatkowy został wprowadzony dopiero z dniem 26 marca 2002 r., a nie jak planowano od 1 stycznia.

Pomimo, że w 2002 r. nastąpił wzrost produkcji o 4,8%[31] i sprzedaży przez producentów o 7,8% to wpływy z akcyzy od wyrobów alkoholowych były niższe o 323,8 mln zł, tj. o 7,7% od wykonania w 2001 r. Zbyt krótki okres obowiązywania obniżonych stawek akcyzy na wyroby spirytusowe (od 1 października 2002 r. stawki podatku zostały obniżone o ok. 30%) nie pozwala w pełni ocenić wpływu tego rozwiązania na dochody budżetu państwa z tytułu tego podatku. Tym niemniej wydaje się, że obniżenie stawek akcyzy spowodowało przyrost wpływów z tego podatku.

Wpływy z akcyzy od paliw w 2002 r. wyniosły 14.321,9 mln zł i były niższe od planowanych o 406,1 mln zł, a w stosunku do wykonania w 2001 r. były nominalnie wyższe o 5%. Po uwzględnieniu szacowanych przez Ministerstwo Finansów na ok. 500 mln zł wpływów z akcyzy od oleju opałowego, wpływy z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły w 2002 r. 13.821,9 mln zł i były niższe od planowanych o ok. 900 mln zł.Według wyjaśnień Ministerstwa Finansów przyczyną niewykonania wpływów z podatku akcyzowego od paliw było przyjęcie do prognozy zawyżonego wykonania w 2001 r. o ok. 400 mln zł oraz spadek przewozów ładunków w transporcie samochodowym o 8,8% w stosunku do 2001 r. i przewozów pasażerskich w transporcie samochodowym o 3%. W 2002 r. nastąpił wzrost udziału w ogólnej sprzedaży paliw wyrobów opodatkowanych niższą stawką akcyzy takich jak olej napędowy i gaz do samochodów (przy spadku sprzedaży benzyny) w wyniku zmiany struktury zużywanych paliw (coraz powszechniejsze używanie do napędu pojazdu gazu płynnego zamiast benzyny, co wynika z różnicy w cenie tych paliw). Ponadto eksploatowanych było coraz więcej nowocześniejszych pojazdów samochodowych, których silnik zużywa mniej paliwa a także utrzymywał się proceder wykorzystywania oleju opałowego do celów napędowych oraz nienormowany (nadmierny) przywóz z zagranicy paliwa w zbiornikach samochodów ciężarowych.

Wyniki kontroli inspektorów kontroli skarbowej oraz służb policyjnych wskazują, że występuje nielegalna produkcja oraz wprowadzanie do obrotu i sprzedaży paliw bez uiszczania podatku akcyzowego.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że Minister Finansów z opóźnieniem reagował na sygnały o nadużyciach w tym zakresie. Świadczy o tym m. in. rozciągnięty na kilka lat proces wprowadzania zestawu instrumentów, zapobiegających nadużyciom w obrocie paliwami. Mimo, że już w 1999 r. służby Ministerstwa Finansów stwierdziły występowanie istotnych

---

[31] Biuletyn Statystyczny Nr 2 GUS, Warszawa, marzec 2003.

trudności uniemożliwiających skuteczną kontrolę barwienia i znakowania markerem olejów opałowych postulując upoważnienie policji do badania zbiorników paliwa w pojazdach samochodowych i ciągnikach rolniczych oraz wprowadzenie sankcji o charakterze karnym w stosunku do osób używających oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem, to rozwiązania te weszły w życie dopiero w 2002 r.

Wprowadzone rozwiązania a zwłaszcza niekonsekwentne ich stosowanie (w 1998 r wprowadzono obowiązek 100% poboru i badania przez służby celne próbek olejów opałowych i napędowych przeznaczonych do celów opałowych, a z dniem 14 sierpnia 2001 r. wycofano się z tego obowiązku, w latach 2001-2002 utrzymywano, bez monitoringu ze strony służb celnych i skarbowych, zwolnienie z akcyzy materiałów pędnych wwożonych z zagranicy w zbiornikach pojazdów ciężarowych bez ograniczenia limitu ilości), nie stworzyły skutecznej bariery dla ograniczenia ogromnych nadużyć w imporcie i obrocie paliwami, a aparat skarbowy, mimo realizacji zadań w zakresie kontroli importu i obrotu paliwami nie był w stanie zapobiec tym nadużyciom.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu akcyzy na koniec grudnia 2002 r. wzrosły o 333,4 mln zł, tj. o 42,4% w stosunku do roku poprzedniego. Przyczyną wzrostu należności był wzrost zaległości bieżących o 26,5% oraz zaległości z lat ubiegłych o 57,8%. Wzrosły także zaległości z grupy zaległości płatnych w ratach i odroczonych z 115,0 mln zł w 2001 r. do 302,7 mln zł w 2002 r. oraz zaległości objętych wstrzymaniem wykonania decyzji m. in. w związku z wniesionym odwołaniem lub skargą do NSA z 78,7 mln zł do 149,1 mln zł.

Ustawami restrukturyzacyjnymi na koniec 2002 r. objęto 227,3 mln zł, tj. 75% zaległości w podatku akcyzowym płatnych w ratach i odroczonych.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w II półroczu 2002 r. przez NIK w 32 urzędach skarbowych i 8 urzędach kontroli skarbowej w zakresie realizacji dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego[32] wskazują, że działania organów podatkowych dotyczące stosowania indywidualnych ulg podatkowych nie zawsze przynosiły spodziewane efekty w postaci poprawy sytuacji finansowej podatników. Stwierdzono, iż pomimo umorzenia w 2001 r. zaległości w wysokości 28,6 mln zł jednemu z przedsiębiorstw branży spirytusowej, przedsiębiorstwo nadal nie wpłacało należnego podatku akcyzowego i na koniec czerwca 2002 r. jego zaległości w akcyzie wynosiły 9,1 mln zł.

---

[32] Informacja o wynikach kontroli w zakresie realizacji dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego, NIK Warszawa, marzec 2003 r.

Ustalono, że udzielenie przez trzy urzędy skarbowe (I US w Poznaniu, II US w Szczecinie i US Warszawa-Praga) ulg podatkowych polegających na rozłożeniu na raty zaległości podatkowych było niecelowe, ponieważ wcześniejsza pomoc w spłacie zobowiązań podatkowych nie przyniosła spodziewanych efektów, a ponadto warunki spłaty rat nie były dotrzymywane. Łączna kwota zaległości, wobec których w kontrolowanych urzędach skarbowych w okresie 1999 – I półrocze 2002 bezpodstawnie wstrzymywano prowadzenie czynności egzekucyjnych, wydając kolejne decyzje o rozłożeniu zaległości na raty wyniosła 73,1 mln zł.

W 2002 r. nie była wykonywana przez policję kontrola próbek paliwa ze zbiorników pojazdów mechanicznych, gdyż nie przewidziano zakupów urządzeń służących do pobierania i analizowania próbek paliwa oraz środków ochrony indywidualnej.

Spośród 8 skontrolowanych urzędów kontroli skarbowej, 6 właściwie wywiązywało się z obowiązków dotyczących kontroli obrotu paliwami, pozostałe 2 nie posiadały dostatecznego przygotowania technicznego lub organizacyjnego.

Urzędy kontroli skarbowej i urzędy skarbowe w niedostatecznym stopniu kontrolowały bazary, targowiska oraz punkty handlowe i gastronomiczne oferujące do sprzedaży towary podlegające oznaczeniu znakami skarbowymi akcyzy. Spośród objętych kontrolą 8 urzędów kontroli skarbowej oraz 32 urzędów skarbowych jedynie 3 urzędy kontroli skarbowej (we Wrocławiu, Olsztynie i Szczecinie) zintensyfikowały kontrole bazarów i targowisk. W pozostałych urzędach kontroli skarbowej zakres i częstotliwość takich kontroli były niedostateczne, zwłaszcza że 30 urzędów skarbowych nie przeprowadziło w okresie 1999 – I półrocze 2002 żadnych kontroli dotyczących oznaczania wyrobów znakami skarbowymi akcyzy.

W roku 2002 nie wystąpiły przypadki zaniechania ustalania lub poboru podatku akcyzowego wskutek decyzji organów podatkowych, natomiast dokonano umorzeń na kwotę 31,0 mln zł (2001 r. – 29,3 mln zł), w tym z urzędu na kwotę 0,3 mln zł.

Podatek od gier

Realizacja dochodów z podatku od gier w kwocie 672,5 mln zł, zapewniła wykonanie planu w 86,2%. Rok 2002 był trzecim z rzędu, w którym realizacja dochodów z podatku od gier odbiegała znacznie od planu (w 2000 r. - 60,9%, a w 2001 r. – 62,0%).

Jednakże o ile w latach poprzednich wykonanie dochodów z podatku od gier było również znacznie niższe od prognoz, to jednak dochody nominalnie i realnie wzrastały (w 2000 r. wzrosły nominalnie o 11,2%, w 2001 r. o 10,0%). W 2002 r. dochody z podatku od

gier realnie spadły o 1,4%. Niższe niż planowano wykonanie dochodów z tego podatku wynikało przede wszystkim z przyjęcia do prognozowania zawyżonego wykonania dochodów w 2001 r. oraz zbyt optymistycznej dynamiki dochodów w 2002 r.(12,3%).

Według wyjaśnień Ministerstwa Finansów przyczyną niższych niż planowano dochodów z podatku od gier w 2002 r. było m. in. ogólne pogorszenie się sytuacji materialnej społeczeństwa wynikające ze spadku tempa wzrostu gospodarczego kraju oraz wzrostu bezrobocia, co w konsekwencji wpłynęło na brak zainteresowania udziałem w grach oraz brak zainteresowania w uruchamianiu nowych ośrodków gier. Nie zwalnia to Ministerstwa Finansów z konieczności bardziej precyzyjnego szacowania bazy podatkowej i dynamiki dochodów z tego źródła, a także uatrakcyjniania gier objętych monopolem państwowym.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku od gier na koniec 2002 r. wyniosły 38,8 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2001 r. o 12,5%.

1.1.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w 2002 r. zrealizowane zostały w kwocie 24.139,0 mln zł, tj. o 9% niższej od planu (w 2001 r. – o 8,5%). W porównaniu do wykonania 2001 r. dochody nominalnie były wyższe o 3,0%. Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych stanowił 18,7% natomiast w dochodach budżetu państwa ogółem wynosił 16,8% (w 2001 r. odpowiednio 19,7% i 16,7%).

Niższe o 2.401,4 mln zł, od przyjętego w ustawie budżetowej wykonanie dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych było wynikiem niższej od prognozowanej inflacji, niższych wpływów z tytułu opodatkowania niektórych przychodów z kapitałów pieniężnych (skutek 550 mln zł), wyższego od prognozowanego ujemnego salda rozliczeń rocznych podatników za 2001 r. (skutek 400 mln zł) jak również skutkiem zrealizowania w 2002 r., niższej od planowanej nominalnej dynamiki funduszu wynagrodzeń oraz rent i emerytur (w wyniku większego niż zakładano spadku zatrudnienia w gospodarce oraz liczby emerytów i rencistów).

Poza tym na niższe niż planowano wykonanie dochodów z tego podatku wpłynęło również przeszacowanie efektów finansowych zamrożenia w 2002 r. progów podatkowych. W ustawie budżetowej założono, że zamrożenie progów podatkowych przyniesie w 2002 r. dodatkowe dochody do budżetu w kwocie około 640 mln zł. Z ustaleń kontroli wynika,

że efekty finansowe zamrożenia progów podatkowych zostały rzeczywiście przeszacowane, na co wskazuje kształtowanie się w 2002 r. wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych. Wpływy te w poszczególnych miesiącach drugiego półrocza 2002 r. nie odbiegały znacząco od wpływów realizowanych w roku 2001, a w listopadzie i grudniu 2002 r. były nawet niższe.

Na niższe niż planowano wykonanie dochodów z tego podatku mogły mieć wpływ także przypadki niewypłacania pracownikom wynagrodzeń w pełnej wysokości, przez przedsiębiorstwa będące w złej sytuacji finansowej. Wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy wskazują, że w 2002 r. wzrósł (z 46,6% w 2000 r. do 68% w 2002 r.) udział skontrolowanych przez PIP pracodawców, którzy nie wypłacali wynagrodzenia za pracę w pełnej wysokości lub w ustawowym terminie. Ponadto z wykonania dochodów Kas Chorych w 2002 r. wynika, że utrzymuje się tendencja wzrostu udziału Kas w podatku dochodowym od osób fizycznych, co oznacza mniejsze dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (kwota składek na ubezpieczenie zdrowotne odliczona od podatku w 2002 r. była niższa o około 2% od zakładanej podczas gdy dochody z podatku były niższe o 9% od planu).

W 2002 r. nastąpił realny spadek zarówno dochodów podatkowych od osób fizycznych rozliczanych na zasadach ogólnych, jak i spadek dochodów ze zryczałtowanego podatku dochodowego. W warunkach porównywalnych, tj. po wyłączeniu dochodów z tytułu opodatkowania niektórych przychodów z kapitałów pieniężnych – ok. 800 mln zł) dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych były w 2002 r. realnie o 3,8% niższe (w 2001 r. o 0,6%).

Pierwotnie planowane dochody z tytułu wprowadzenia w 2002 r. opodatkowania niektórych przychodów z kapitałów pieniężnych na kwotę 2.000 mln zł, zostały przyjęte w ustawie budżetowej w wysokości 1.350 mln zł, a faktycznie zrealizowane w kwocie 800 mln zł. Na niższe dochody z tego tytułu wpłynęły większe niż zakładano obniżki stóp procentowych (średnioroczny poziom stopy referencyjnej wyniósł 8,8% przy prognozowanym 10%) oraz zmniejszenie się stanu depozytów o ponad 10 mld zł, a także zmiana struktury oszczędności ludności na korzyść instrumentów nieobjętych opodatkowaniem np. “lokaty antypodatkowe” i inne działania podejmowane przez podatników.

Z rozliczenia dokonanego w 2002 r. podatku dochodowego od osób fizycznych za 2001 r. wynika, że w relacji do roku poprzedniego nastąpiło obniżenie efektywnej stawki podatkowej (po odliczeniu składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne i odliczeń

od podatku) z 9,22% do 8,98%, tj. o 2,6%. Największy spadek nastąpił w pierwszym przedziale opodatkowania, w którym stawka efektywna wyniosła 6,04% (w 2001 r. – 6,45%) i obniżyła się o 6,4% w stosunku do roku poprzedniego, natomiast stawka efektywna podatników z trzeciego przedziału wzrosła o 13,2%. Podatnicy z drugiego i trzeciego przedziału opodatkowania stanowili 4,8% ogólnej liczby płacących podatek (w 2000 r. - 5,4%), ich udział w podatku należnym wyniósł 48,8% (w 2000 r. - 47,8%)

W wyniku ostatecznego rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2001 r. urzędy skarbowe w 2002 r. zwróciły podatnikom nadpłacony podatek w wysokości 7.545 mln zł (w 2001 r. - 7.672 mln zł), a saldo rozliczeń obejmujące nadpłaty i zwroty podatku było ujemne i wyniosło 5.304 mln zł (w 2001 r. - 5.555 mln zł). W stosunku do roku poprzedniego ujemne saldo zmniejszyło o 251 mln zł, tj. o 4,5 %.

W IV kwartale 2002 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 37 urzędach skarbowych kontrolę realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz opodatkowania przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach[33]. Wyniki kontroli wskazują, że urzędy skarbowe nie wykorzystują posiadanych informacji o stanie majątkowym w celu opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych. Mają też trudności w dostępie do informacji w innych urzędach administracji publicznej. W 21 urzędach nie wydano w okresie 2000 - I półrocze 2002 r. ani jednej decyzji ustalającej podatek od nieujawnionych źródeł przychodów, a w pozostałych 16 wydano 92 decyzje na łączną kwotę 4,6 mln zł, z tego 16 decyzji wydanych w 5 urzędach skarbowych na kwotę 0,6 mln zł zostało uchylonych w postępowaniu odwoławczym, z uwagi na istotne uchybienia w postępowaniu dowodowym. W 19 spośród 37 skontrolowanych urzędów skarbowych w ogóle nie analizowano informacji zawartych w deklaracjach dotyczących wydatków mieszkaniowych podatników, których wysokość wskazywała na konieczność porównania ich z zadeklarowanymi dochodami. Spośród 2130 zbadanych deklaracji 560 zawierających znaczne kwoty odliczeń wydatków mieszkaniowych w łącznej kwocie 64,8 mln zł nie było przeanalizowanych. Stwierdzono, że w sprawach tych, zadeklarowane przez podatników wydatki przewyższały ich ujawnione dochody o kwotę 27,5 mln zł.

---

[33] Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz opodatkowania przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, NIK, Warszawa, marzec 2003 r.

Natomiast tylko w 5 spośród 37 skontrolowanych urzędów skarbowych, informacje wynikające z deklaracji, w których wykazywano istotne odliczenia wydatków na cele mieszkaniowe, były przedmiotem postępowań wyjaśniających, zmierzających do ustalenia, czy miały one pokrycie w ujawnionych źródłach dochodów.

Urzędy skarbowe nie posiadały informacji o nowo wybudowanych obiektach i zakupach nowych samochodów, co uniemożliwiało sprawdzenie, czy dokonane na te cele wydatki miały pokrycie w wykazanych dochodach podatników. Stwierdzono, że tylko 5 urzędów skarbowych podjęło działania dla uzyskania takich informacji w organach administracji publicznej o oddanych do użytkowania obiektach budowlanych.

Tylko w 10 spośród skontrolowanych 37 urzędów skarbowych, postępowania wyjaśniające prowadzono w sposób nie budzący zastrzeżeń co do ich rzetelności, opierając je na pełnej analizie i weryfikacji posiadanych informacji, a w przypadkach budzących wątpliwości, urzędy prowadzące takie postępowania żądały przedstawienia dodatkowych dowodów potwierdzających przedstawione dane.

Na niższe wykonanie dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych miał również wpływ wzrost na koniec 2002 r. należności pozostałych do zapłaty z 2.405,2 mln zł w 2001 r. do 2.732,3 mln zł, tj. o 13,6%, natomiast należności których termin płatności upłynął wyniosły 2.108,3 mln zł i zmniejszyły się o 2,6%.

Relacja należności pozostałych do zapłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych do wpływów ogółem z tego podatku (33.805,6 mln zł) wyniosła 8,1% (w 2001 r. – 7,2%).

Ulgi uznaniowe w spłacie podatku dochodowego, udzielone osobom fizycznym, wskutek decyzji organów skarbowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. dotyczyły:

- zaniechania ustalenia lub poboru podatku – 1,2 mln zł (w 2001 r. – 1,7 mln zł),
- umorzenia – 10,2 mln zł (w 2001 r. – 13,1 mln zł),w tym umorzenia z urzędu – 2,4 mln zł (w 2001 r.- 9,5 mln zł).

1.1.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w 2002 r. zrealizowane zostały w kwocie 15.008,4 mln zł, tj. 108,5% wielkości zaplanowanej (w 2001 r. – 75,4%). W porównaniu do wykonania 2001 roku dochody nominalnie były wyższe o 13,5%. Udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach podatkowych stanowił 11,7% natomiast w dochodach budżetu państwa ogółem wynosił 10,5% (w 2001 r. odpowiednio 11,1% i 9,4%)

Wpływ na wyższe o 1.174,6 mln zł od planowanych dochody z podatku dochodowego od osób prawnych miały m. in.: niższe o ok. 700 mln zł ujemne saldo rozliczenia za 2001 r. w stosunku do salda rozliczenia za 2000 r., oraz korzystniejsze, od słabych w 2001 r., wyniki finansowe przedsiębiorstw (zysk brutto przedsiębiorstw w 2002 r. wyniósł 36,2 mld zł wobec 31,9 mld zł w 2001 r.). Poprawa wyników finansowych przedsiębiorstw była wynikiem większego spadku kosztów niż przychodów.

Zmiany systemowe w podatku dochodowym od osób prawnych spowodowały, że w podmiotach rozliczających w 2002 r. podatek za 2001 r. odnotowano zmniejszenie, w porównaniu z rokiem poprzednim kwoty zwolnień, obniżek i ulg z 5.343,9 mln zł do 4.817,1 mln zł, tj. o około 10%. Jakkolwiek skutki finansowe tych ulg wykazywały tendencję malejącą, tym niemniej stanowiły wciąż ponad 32% w relacji do zrealizowanych dochodów.

W strukturze ulg systemowych dominowały zwolnienia przedmiotowe, realizowane na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, których udział w łącznych skutkach finansowych w 2001 r. wynosił 80,9% (3.897,8 mln zł – głównie dochody osiągane poza terytorium Polski i zwolnione od podatku na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz dochody przeznaczone na określone cele statutowe przez podmioty nienastawione na osiąganie zysku: fundacje, stowarzyszenia i inne). Tendencję wzrostową wykazywały zwolnienia z tytułu funkcjonowania podmiotów gospodarczych w specjalnych strefach ekonomicznych, stanowiące 8,0% (386,4 mln zł).

Należności pozostałe do zapłaty ogółem w podatku dochodowym od osób prawnych na dzień 31 grudnia 2002 r. wyniosły 1.326,7 mln zł i wzrosły o 46,7% w stosunku do 2001 r. (904,3 mln zł). Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności upłynął wyniosły – 1.065,2 mln zł i wzrosły o 53,4%.

Udział należności pozostałych do zapłaty w podatku dochodowym od osób prawnych we wpływach z tego podatku stanowił 8,3% (w 2001 r. 6,4%)

Wzrost należności pozostałych do zapłaty w tym podatku wynikał ze wzrostu zaległości bieżących o 324,4 mln zł, tj. o 84,6% w stosunku do roku poprzedniego. Ponadto zaległości na których dochodzenie organy podatkowe nie mają wpływu, a więc zaległości płatne w ratach i odroczone, objęte ustawami restrukturyzacyjnymi oraz objęte wstrzymaniem wykonania decyzji w związku z postępowaniem przed NSA, postępowaniami układowym, ugodowym, upadłościowym i egzekucją sądową stanowiły kwotę 428,6 mln zł i wzrosły o 90,5%, w tym zaległości objęte ustawami restrukturyzacyjnymi wyniosły 157,7 mln zł.

W okresie od 1 września 2002 r. do 14 lutego 2003 r NIK przeprowadziła w 18 urzędach skarbowych kontrolę rozliczania się podmiotów gospodarczych z zobowiązań z tytułu podatku dochodowego[34].

Z ustaleń kontroli wynika, że narastanie zaległości podatkowych z tytułu podatku dochodowego spowodowane było w szczególności złą kondycją finansową podatników oraz wzrostem zaległości w wyniku ustaleń dokonanych przez inspektorów kontroli skarbowej (o 40%). Spadek rentowności i utrata płynności gospodarczej wielu podatników spowodowały, że wpłaty na poczet zaległości bieżących, jak i z lat ubiegłych były minimalne oraz nierytmiczne. Częstokroć, brak majątku podlegającego egzekucji uniemożliwiał ściągnięcie zaległości z lat ubiegłych, których udział w zaległościach ogółem był relatywnie wysoki, bo w 2001 r. wynosił 57,6% (520,8 mln zł), a w 2002 r. 46,6 % (618,7 mln zł). Ograniczone możliwości redukcji zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych były także konsekwencją relatywnie wysokich zaległości niewymagalnych (objętych ustawami restrukturyzacyjnymi, postępowaniem ugodowym i układowym oraz postępowaniem upadłościowym oraz egzekucją sądową i wstrzymaniem wykonania decyzji).

Postępowania podatkowe urzędów skarbowych objętych kontrolą, nie zawsze były prowadzone prawidłowo. Rozpatrzone odwołania podatników od decyzji wymiarowych tych urzędów skutkowały bowiem uchyleniem przez właściwe izby skarbowe 53 decyzji o łącznej wartości przypisów podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości 7,4 mln zł, co stanowiło 41,4% decyzji objętych odwołaniem. Natomiast wartość uchylonych decyzji dotyczących przypisów podatku dochodowego od osób prawnych stanowiła 13,6% ogólnej wartości przypisów określonych w decyzjach objętych odwołaniem.

Zakwestionowane postępowania podatkowe były obarczone błędami w kwalifikowaniu niektórych wydatków do kosztów uzyskania przychodów, a ponadto zebrany materiał dowodowy był niekompletny, bądź został błędnie oceniony.

Nie zostało w pełni rozpoznane zjawisko przepływu dochodów za granicę, za pośrednictwem cen transferowych. Dotychczas przeprowadzone nieliczne kontrole w tym przedmiocie nie pozwoliły określić skali tego zjawiska w kraju, a zatem uniemożliwiły wskazanie, na ile praktykowany transfer dochodów stanowił potencjalne zagrożenie dla skuteczności poboru podatku dochodowego od osób prawnych. Wystąpił przy tym brak informatycznej bazy danych, umożliwiającej efektywny dobór jednostek do planowanych

---

[34] Kontrola nr P/02/167 Rozliczanie się podmiotów gospodarczych z zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych

kontroli, a także utrudniony dostęp do niezwłocznego pozyskiwania od władz podatkowych innych krajów informacji o wysokości cen i marż stosowanych przez powiązane podmioty zagraniczne.

Ulgi uznaniowe w spłacie przez osoby prawne zobowiązań podatkowych w podatkach dochodowych udzielone wskutek decyzji organów podatkowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r., dotyczyły:

– umorzenia – 23,0 mln zł, (2001 r. – 28,2 mln zł), w tym umorzenia z urzędu – 5,4 mln zł, (2001 r.-15,1 mln zł),
– zaniechania ustalania lub poboru podatku – 5,8 mln zł, (2001 r. – 55,1 mln zł).

1.2. Dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na rok 2002 założono dochody niepodatkowe w wysokości 13.336,9 mln zł, tj. o 34,1% niższe od wykonania roku 2001.

Wykonanie dochodów niepodatkowych w 2002 r. wyniosło 14.271,2 mln zł, tj. 107,0% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 9,9% dochodów budżetu państwa (w 2001 r. 14,4%) i było niższe od wykonania w 2001 r. o 5.981,5 mln zł, tj. o 29,5%. Relacja dochodów niepodatkowych do PKB wyniosła w 2002 r. 1,8% wobec 2,7% w 2001 r.

Realizacja dochodów niepodatkowych z poszczególnych tytułów prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 14 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		%		struktura %		
		Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie	4:2	4:3	kol. 2	kol. 3	kol. 4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody niepodatkowe	20.252,7	13.336,9	14.271,2	70,5	107,0	100,0	100,0	100,0
Dywidendy	888,8	600,0	637,1	71,7	106,2	4,4	4,5	4,5
Wpłaty z zysku NBP	4.868,8	1.961,8	2.582,2	53,0	131,6	24,0	14,7	18,1
Dochody z cła	4.060,5	3.479,0	3.805,8	93,7	109,4	20,0	26,1	26,7
Dochody jednostek budżetowych	6.434,6	6.009,8	6.637,7	103,2	110,4	31,8	45,1	46,5
Dochody z UMTS	2.719,8	-	-	0,0		13,4	0,0	0,0
Wpłaty gmin	182,6	247,0	246,7	135,1	99,9	0,9	1,9	1,7
Pozostałe dochody niepodatkowe	1.097,6	1.039,3	361,8	33,0	34,8	5,4	7,8	2,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W porównaniu do wykonania roku 2001 wyższe były wpłaty gmin (o 35,1%) oraz dochody jednostek budżetowych (o 3,2%). W pozostałych tytułach w 2002 r. dochody zrealizowano w kwotach niższych niż w roku ubiegłym. Najwyższy spadek odnotowano w pozostałych dochodach niepodatkowych (o 67,0%).

Poniżej zakładanej kwoty zostały zrealizowane pozostałe dochody niepodatkowe (34,8%) oraz dochody z tytułu wpłat gmin (99,9%). Największe przekroczenie przewidywanych dochodów wystąpiło we wpłatach z zysku NBP – o 31,6%.

1.2.1. Dywidendy i wpłaty z zysku

W ustawie budżetowej na rok 2002 ustalono dochody z dywidend i wpłat z zysku w wysokości 600,0 mln zł, co w stosunku do wykonania roku 2001 stanowiło 67,5%. W 2002 r. dochody te zostały zrealizowane w kwocie 637,1 mln zł, tj. 106,2% wielkości zaplanowanej (w 2001 r. – 136,7%), w tym w częściach:

– 19-Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (§072,073) - 217,6 mln zł
– 20-Gospodarka (§074) - 0,5 mln zł
– 36-Skarb Państwa (§074) - 418,9 mln zł

Realizację dochodów z dywidend i wpłat z zysku w 2002 r. w paragrafach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 15 (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		%		struktura %		
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie	5:3	5:4	kol. 3	kol. 4	kol. 5
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Dywidendy ogółem	888,8	600,0	637,1	71,7	106,2	100	100	100
1.1	Wpłaty z zysku	293,3	440,0	217,6	74,2	49,5	33	73,3	34,2
1.1.1.	Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych (§072)	63,8	90,0	37,9	59,4	42,1	7,2	15,0	5,9
1.1.2.	Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa lub spółek jednostek samorządu terytorialnego (§073)	229,5	350,0	179,7	78,3	51,4	25,8	58,3	28,2
1.2	Dywidendy i kwoty uzyskane ze zbycia praw majątkowych (074)	595,5	160,0	419,4	70,4	262,1	67,0	26,7	65,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2002 r. drugi rok z rzędu planowane dochody z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie zostały zrealizowane (w 2001 r.- 53,3%, w 2002 r. – 49,5%), natomiast plan dochodów z dywidend został znacznie przekroczony (w 2001 r. – 595,5%, w 2002 r. 262,1%). Przyczyną rozbieżności między planem i wykonaniem było błędne, tj. bez uwzględnienia wykonania dochodów w roku poprzednim, zaplanowanie tych dochodów w poszczególnych częściach budżetowych. W części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe plan dochodów z wpłat z zysku (440,0 mln zł) został znacznie zawyżony, na co wskazuje wykonanie dochodów za 9 miesięcy 2001 r. w kwocie 218,9 mln zł a w części 36 – Skarb Państwa plan dochodów z dywidend (160,0 mln zł) został zaniżony.

Niższe o 25,8% w porównaniu do 2001 r. wykonanie dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek skarbu państwa, spowodowane było mniejszą od zakładanej liczbą podmiotów zobowiązanych do uiszczania tego rodzaju zobowiązań. Nadal niekorzystny wpływ na wysokość dochodów z tego tytułu miały straty takich branż jak górnictwo, hutnictwo, przemysł obronny, koksowniczy oraz PKP, a także procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne.

Około 63% dochodów z dywidend stanowiły wpłaty dywidend sześciu spółek: Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. (111,8 mln zł), "Totalizator Sportowy" Sp. z oo Warszawa (78,7 mln zł), Bank Polska Kasa Opieki S.A. (PEKAO S.A.) (26,1 mln zł), Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych "Przyjaźń" Płock (16,4 mln zł), Elektrownia RYBNIK S.A. (15,7 mln zł), Elektrociepłownia KRAKÓW S.A. (14,7 mln zł).

W 2002 r. zaszły duże zmiany w grupie głównych płatników dywidend. Z pięciu dominujących w roku 2001 spółek, tylko dwie utrzymały dominującą pozycję - PZU S.A. oraz PERN "Przyjaźń" Płock. Największy zeszłoroczny płatnik - "Nafta Polska" S.A. w 2002 r. nie wpłacał dywidendy z uwagi na zahamowanie prywatyzacji sektora naftowego (w latach poprzednich Spółka ta poprzez dywidendę wpłacała do budżetu część wpływów z prywatyzacji tego sektora).

W 2002 roku nastąpiła poprawa dyscypliny regulowania zobowiązań z tytułu wpłat z zysku, zaległości na koniec 2002 r. wyniosły 20,9 mln zł i w stosunku do roku 2001 uległy z zmniejszeniu aż o 66,7%.

Zaległości wystąpiły przede wszystkim w województwach: podkarpackim (37,4% w skali kraju), śląskim (30% w skali kraju). W województwach podkarpackim, zaległości mają charakter wymagalny i pochodzą głównie od przedsiębiorstw państwowych znajdujących się w stanie upadłości lub likwidacji. W województwie śląskim zaległości dotyczą spółek kopalń węgla kamiennego objętych restrukturyzacją finansową na podstawie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych. Zaległości w tych spółkach wystąpiły głównie w związku z decyzjami urzędów skarbowych o odroczenie terminów płatności i w 2002 r. nie były wymagalne.

1.2.2. Wpłaty z zysku NBP

Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej (listopad 2001 r.) znana była już uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 24 października 2001 r., ustalająca skorygowany plan wyniku finansowego NBP za 2001 r. w wysokości 2.308,6 mln zł i plan należnej wpłaty z zysku do budżetu w wysokości 2.202,4 mln zł. Pomimo to w rządowym projekcie ustawy budżetowej przyjęto dochody z zysku NBP w kwocie 1.875,4 mln zł.

Ostatecznie w ustawie budżetowej na rok 2002 ustalono dochody z wpłat z zysku Narodowego Banku Polskiego w wysokości 1.961,8 mln zł, które zrealizowano w wysokości 2.582,2 mln zł, tj. w 131,6%.

W porównaniu do wykonania w 2001 r. dochody zrealizowane w roku 2002 były nominalnie niższe o 47,0%. Z ustaleń kontroli wynika, że na obniżenie zysku NBP w 2001 r. wpłynęło obniżenie dochodów z inwestowanych za granicą oficjalnych aktywów rezerwowych, w wyniku obniżek stóp procentowych w USA i w strefie euro, umocnienia złotego w stosunku do dolara amerykańskiego i euro oraz spadku przychodów od obligacji "konwersyjnych", ze względu na kontynuację rozpoczętej we wrześniu 2000 r. operacji bezwarunkowej sprzedaży tych papierów wartościowych. Ponadto wyższa wpłata do budżetu w 2001 r. była wynikiem jednorazowego zwiększenia zysku NBP w efekcie zmiany w 2000 r. zasad rachunkowości: przejście z metody kasowej na memoriałową.

1.2.3. Dochody z cła

W ustawie budżetowej na rok 2002 przyjęto, że dochody z cła wyniosą 3.479,0 mln zł, co stanowiło 85,7% wykonania 2001 r. Dochody te zrealizowane zostały w wysokości 3.805,8 mln zł, tj. w 109,4%

Realizacja dochodów z cła była wynikiem zarówno wyższego o 5,3% od przyjętego w ustawie budżetowej importu liczonego w USD, wyższego cła od importu nierejestrowanego, jak również niższych kontyngentów taryfowych oraz niższego o 3,3% od przyjętego w ustawie budżetowej kursu dolara USD.

Na realizację dochodów wpłynęła także zmiana z prognozowanych 8% do 10,5% udziału importu nie podlegającego ocleniu oraz niższa o 0,1 punktu procentowego od planowanej efektywna stawka celna.

Należności pozostałe do zapłaty z cła (dział 500 § 006) wg stanu na koniec grudnia 2002 r. wyniosły – 358,6 mln zł, a zaległości – 291,4 mln zł. W stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego zaległości z tytułu cła obniżyły się o 2%.

Do najczęstszych przyczyn powstania zaległości należały:

- wydanie decyzji wymiarowych w wyniku powtórnych kontroli celnych,
- niedostarczenie do urzędu celnego odbiorczego towaru celnego,
- wydanie orzeczeń w postępowaniach karnych – skarbowych.

W skontrolowanych 16 izbach celnych nie stwierdzono zaniechania poboru należności celnych i przypadków pozytywnego rozpatrzenia wniosków o odroczenie należności celnych. Z wyjątkiem Izby Celnej w Gdyni, gdzie wydano 12 decyzji odraczających płatności na łączną kwotę 32,1 tys. zł.

Na zmniejszenie dochodów budżetowych w badanym okresie miały wpływ umorzenia i przedawnienia należności celnych. Kontrola wykazała, że na 16 kontrolowanych izb celnych, umorzeń należności celnych dokonano w 12 izbach celnych a łączna wartość umorzonych należności w tych izbach wynosiła 0,8 mln zł.

W zakresie wydanych decyzji stwierdzających umorzenia należności celnych, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

W 2002 r. w 16 izbach celnych wydano decyzje stwierdzające przedawnienie należności na kwotę 77,3 mln zł. Powodem przedawnień podobnie jak i umorzeń były niemożliwe do wyeliminowania przez urzędy przyczyny leżące po stronie dłużników, np. wyjazd za granicę, likwidacja firmy, wyprowadzenie się podmiotu bez podania adresu,

brak majątku, w stosunku do którego można by przeprowadzić skuteczną egzekucję. Jak wynika z przeprowadzonych kontroli, urzędy wykonywały przewidziane prawem czynności zmierzające do skutecznej egzekucji w tym wysyłanie zapytań do sądów gospodarczych, urzędów skarbowych, Centralnego Biura Adresowego, urzędów miast i gmin, kierowanie wniosków o zatrzymanie paszportu, zgłaszanie wierzytelności do majątku likwidowanej spółki lub masy upadłościowej spółki.

Kontrola wydawania decyzji o umorzeniu postępowań w sprawie należności celnych z urzędu w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej wykazała przypadki zaniechania wydawania takich decyzji, pomimo, że stosownie do regulacji art. 208 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[35]*:* w związku z art. 262 Kodeksu celnego „gdy postępowanie z jakichkolwiek przyczyn stało się bezprzedmiotowe, organ podatkowy wydaje decyzję o umorzeniu postępowania".

Wyniki kontroli wskazują, że w 2002 r. w porównaniu do roku ubiegłego nastąpiło pogorszenie efektywności egzekucji należności aparatu celnego. W 2002 r. w drodze postępowania egzekucyjnego przeprowadzonego przez izby celne i urzędy skarbowe wyegzekwowano dług wobec administracji celnej w kwocie 15,8 mln zł, tj. o 65,9% niższej niż w 2001 r., w tym z tytułu cła w kwocie 7,9 mln zł, tj. o 17,5% niższej niż w roku 2001. Zwraca uwagę fakt, że w 2002 r. nastąpił znaczny spadek udziału egzekucji w likwidacji zadłużenia wobec aparatu celnego. O ile w 2001 r. 23,1% odpisanego zadłużenia wymagalnego ogółem było efektem działań egzekucyjnych, to w 2002 r. zaledwie 7,7%. Trudna sytuacja finansową dłużników i w wielu przypadkach brak majątku, który mógłby być przedmiotem egzekucji długu celnego, nie mogą być uzasadnieniem znacznego pogorszenia efektywności egzekucji należności aparatu celnego.

Kontrola NIK w 16 izbach celnych wykazała, że wśród przyczyn powstawania zaległości leżących po stronie administracji celnej mających źródło w prowadzonych postępowaniach w sprawach celnych, znajdowały się:

- niedostarczenie do urzędu celnego (odbiorczego) towaru celnego przekazanego przez urząd celny (nadawczy) bez przyjęcia zabezpieczenia majątkowego;
- trudności w egzekucji należności celnych wymierzonych w związku z uchyleniem pierwotnych decyzji wydanych w oparciu o sfałszowane przez podmioty dowody lub w związku z ujawnieniem przemytu;
- opóźnione przekazywanie do egzekucji niewykonanych decyzji wymiarowych.

---

[35] DzU nr 137, poz. 926 ze zm.

Poza tym, wystąpiły przypadki opieszałości prowadzących postępowania w wykonywaniu czynności poprzedzających egzekucję oraz długotrwałego prowadzenia czynności egzekucyjnych. W ramach czynności poprzedzających egzekucję stwierdzono przypadki wysyłania upomnień w stosunku do upływu terminu płatności oraz wystawienia tytułów wykonawczych ze znaczną zwłoką (IC w Białej Podlaskiej, IC w Rzepinie, IC Port Lotniczy).

Niezależnie od wskazanych opóźnień, kontrola w Izbie Celnej we Wrocławiu wykazała fakt niepodjęcia przez administrację celną żadnych czynności egzekucyjnych w stosunku do zaległości o wartości 0,1 mln zł.

Po przekształceniach w administracji celnej w 2002 r., organy celne oraz organy skarbowe przyjęły rozbieżną interpretację przepisów prawa (Kodeks celny, ustawa o egzekucji w administracji, ustawa o przekształceniach w administracji celnej)[36] w zakresie uznawania organów celnych jako wierzycieli kwot wynikających z długu celnego i podatków z tytułu importu towarów. Przyjęcie przez urzędy skarbowe stanowiska, że wierzycielem tych należności jest naczelnik urzędu celnego spowodowało traktowanie wypowiedzi dyrektorów izb celnych jako wierzycieli, jako udzielone przez niewłaściwe organy, wystąpiły też przypadki odmów rozpatrywania przez izby skarbowe zażaleń na postanowienia wydane przez dyrektorów izb celnych w tej sprawie (w 2002 r. odnotowano 12 takich przypadków). Kwestia ta powinna być pilnie rozstrzygnięta.

1.2.4. Dochody jednostek budżetowych

Dochody jednostek budżetowych zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2002 w wysokości 6.009,8 mln zł, tj. o 6,6% niższej od wykonania w 2001 r. Dochody zrealizowane wyniosły 6.637,6 mln zł i były o 10,4% wyższe od planu oraz o 3,2% od wykonania w poprzednim roku.

Na wyższe niż planowano dochody jednostek budżetowych wpłynęły przede wszystkim wyższe dochody w dziale 757 – obsługa długu publicznego (300,8 mln zł), głównie paragraf 808 – dochody z tytułu obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz w dziale 758 – różne rozliczenia (237,5 mln zł), głównie paragraf 092 – pozostałe odsetki. W przeważającej większości pozostałych działów uzyskano wyższe dochody, jednak w pięciu działach uzyskano niższe wpływy od pierwotnej kwoty ustalonej

[36] DzU z 2001 r. nr 75, poz. 802 ze zm., DzU z 2002 r. nr 110, poz. 968 ze zm., DzU z 2002 r. nr 41, poz. 365.

w ustawie budżetowej, w tym głównie w dziale 750 – Administracji publiczna, paragraf 059 wpływy z opłat za koncesje i licencje oraz paragraf 057 grzywny mandaty, kary od ludności.

Analiza wielkości kwotowych dotyczących wykonania dochodów jednostek budżetowych za 2002 r. wykazała, że nie zostały wykonane założone w ustawie budżetowej dochody w 19 częściach budżetu państwa (w tym w 4 budżetach wojewodów), a w 8 częściach wykonane zostały dochody jednostek budżetowych, pomimo, iż w ustawie budżetowej na rok 2002 nie zaplanowano w nich żadnych wpływów.

Realizację dochodów jednostek budżetowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej, w których zrealizowano 90% ogólnej kwoty dochodów jednostek budżetowych, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 16 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		%		struktura %		
		Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie	4:2	4:3	kol. 2	kol. 3	kol. 4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody jednostek budżetowych ogółem	6.434,6	6.009,8	6.637,6	103,2	110,4	100,0	100,0	100,0
Administracja publiczna	2.268,6	1.832,8	1.692,4	74,6	92,3	35,3	30,5	25,5
Wymiar sprawiedliwości	1.540,1	1.555,2	1.623,2	105,4	104,4	23,9	25,9	24,5
Obsługa długu publicznego	571,8	947,2	1.248,0	218,3	131,8	8,9	15,8	18,8
Różne rozliczenia	569,7	527,6	765,1	134,3	145,0	8,9	8,8	11,5
Gospodarka mieszkaniowa	599,9	622,5	646,7	107,8	103,9	9,3	10,4	9,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W najwyższych kwotach zrealizowane zostały dochody jednostek budżetowych w paragrafach:

- 069 - Wpływy z różnych opłat 2.005,7 mln zł,
- 808 - Dochody z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych i krajowych kredytów 1.156,5 mln zł,
- 092 – Pozostałe odsetki 705,1 mln zł,
- 235 - Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego 649,2 mln zł,
- 242 - Wpłaty do budżetu ze środków specjalnych oraz nadwyżki środków obrotowych zakładów budżetowych i części zysku gospodarstw pomocniczych 588,4 mln zł,
- 057 - Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności 441,2 mln zł.

Dochody w dziale 750 – **Administracja publiczna** wykonane zostały w kwocie 1.692,4 mln zł, co stanowiło 25,5% dochodów jednostek budżetowych ogółem. Dochody te były o 7,7% niższe od planu na 2002 r. oraz o 25,4% niższe niż w roku poprzednim.

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

- wpływy z wpłaty do budżetu ze środków specjalnych oraz nadwyżki środków obrotowych zakładów budżetowych i części zysku gospodarstw pomocniczych (§ 242) – 395,1 mln zł, tj. 126,3% planu, w tym w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 297,5 mln zł. Kwota ta pochodziła z tytułu m. in. wpłaty do budżetu ze środków specjalnych w kwocie (297,0 mln zł) oraz 50% zysku gospodarstw pomocniczych funkcjonujących w tej części (0,5 mln zł). W części 87 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych dochody wyniosły 45,9 mln zł z tytułu nieplanowanej wpłaty do budżetu środków ze zlikwidowanego z dniem 29 maja 2002 r. rachunku środków specjalnych oraz w części 45 – Sprawy zagraniczne 18,4 mln zł głównie z tytułu nieplanowanej wpłaty w kwocie 12,8 mln zł do budżetu środków specjalnych pozostających po ich likwidacji na kontach placówek zagranicznych na koniec 2001 r;
- wpływy z różnych opłat (§ 069) – 389,6 mln zł, w tym w budżetach wojewodów 171,4 mln zł, pochodziły głównie z tytułu opłat paszportowych i egzaminacyjnych oraz w części 64 – Główny Urząd Miar – 86,6 mln zł i w części 19 – Budżet Finanse publiczne i instytucje finansowe – 80,1 mln zł głównie z tytułu wpłat przez podatników części (co najmniej 80%) kosztów wytwarzania znaków skarbowych akcyzy (69,2 mln zł);
- opłaty za koncesje i licencje (§ 059), które zrealizowano w kwocie 246,4 mln zł, tj. zaledwie w 41,1% kwoty planowanej, w tym w części 26 – Łączność –187,9 mln zł, tj. 34,8% w stosunku do planu, a w stosunku do roku poprzedniego jedynie 5,7%. Według stanu na 31 grudnia 2002 r. nieuregulowane należności z tytułu opłat za koncesje i licencje wyniosły 1.043,1 mln zł i były ponad czterokrotnie wyższe od zrealizowanych dochodów (423,3%), zaległości wyniosły 233,9 mln zł.

  Znacznie niższe od przewidywanych wpływy z opłat za udzielone koncesje na prowadzenie działalności w obszarze telefonii stacjonarnej były konsekwencją podjętych (w trybie przepisów ustawy Ordynacja Podatkowa) przez Ministra Infrastruktury decyzji w sprawie odroczenia, bądź rozłożenia na raty płatności za udzielone koncesje, a także braku możliwości skutecznej windykacji należności.

  Przyczyną podjęcia przedmiotowych decyzji było prowadzenie od początku 2002 r. prac nad ustawową restrukturyzacją zobowiązań koncesyjnych operatorów stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych, w celu wyeliminowania niekonsekwencji wynikających z wejścia w życie ustawy Prawo telekomunikacyjne. Przepisy te w miejsce

dotychczasowych koncesji wprowadziły zezwolenie telekomunikacyjne. Dostosowując przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne do wymogów unijnych, ustawodawca radykalnie zmniejszył wysokość opłat za wydanie tego typu zezwolenia. W konsekwencji powstał stan nierównowagi, dysproporcji w obciążeniach publicznoprawnych, między operatorami telefonii stacjonarnej, którzy w różnych reżimach prawnych uzyskiwali wymagane koncesje bądź zezwolenia. Przytoczona wyżej ustawa nie uregulowała przedmiotowej kwestii. Zasady i tryb restrukturyzacji zobowiązań operatorów z tytułu opłat koncesyjnych uregulowane zostały w ustawie o restrukturyzacji zobowiązań, która weszła w życie w dniu 28 grudnia 2002 r. i daje możliwość prowadzenia m. in. postępowań umorzeniowych,

– grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności (§ 057) – 293,7 mln zł, w tym zrealizowane w budżetach wojewodów – 233,4 mln zł (83.3% planu), a w części 19 – Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe kwota 54,5 mln zł (156,9% planu) pochodząca ze zrealizowanych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej wpłat do budżetu za mandaty karne, z tytułu zryczałtowanych kosztów postępowania nałożonych na podstawie ustawy karnej skarbowej w przypadku zgłoszenia wniosku o zezwolenie na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności.

W ustawie budżetowej na rok 2002 wojewodowie zaplanowali dochody z tytułu kar i grzywien w wysokości 280,0 mln zł, co stanowiło 27,9% ogółu planowanych dochodów w budżetach wojewodów i był to udział wyższy o 4 pkt. procentowe niż w ustawie budżetowej na rok 2001. W roku 2002 uzyskano dochody z kar i grzywien w wysokości 233,4 mln zł, co stanowiło 83,3% wartości zaplanowanej, przy analogicznym wskaźniku w roku 2001 wynoszącym 99,5%. Wskaźnik ściągalności dochodów mierzony proporcją wartości uzyskanego dochodu do należności (przypisane w danym roku + przechodzące z lat poprzednich – odpisane) wyniósł w 2002 roku w skali kraju 39,5% wobec 41,7% w roku 2001. Wielkość należności uległa zmniejszeniu o ok. 4%, z kwoty 615,6 mln zł na 590,7 mln zł, a wielkość należności pozostałych do spłaty na koniec roku zmniejszyła się jedynie o ok. 0,8% (z kwoty 358,6 mln zł na 355,6 mln zł). Zasadniczą część należności w ramach § 057 klasyfikacji budżetowej – grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, będącą powodem powstawania zaległości w uzyskiwaniu dochodów, stanowią dochody z mandatów karnych kredytowanych. Należności te podlegają szczegółowej ewidencji i rozliczaniu w komputerowych systemach ewidencyjnych, prowadzonych przez wojewodów.

Kontrola ewidencji i windykacji należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych oparta została o badanie metodami analitycznymi komputerowych baz danych służących do ewidencji i rozliczania mandatów. Badaniem objęto ok. 98% mandatów zaewidencjonowanych w wojewódzkich bazach danych w roku 2002 oraz przeniesionych bilansem otwarcia na rok 2002 (nie uregulowanych) z lat poprzednich. Dotyczyło to łącznie 4.951,8 tys. mandatów na łączną kwotę należności 572,4 mln zł. Badanie przeprowadzone zostało z zastosowaniem jednolitej metodologii przy pomocy specjalnego programu komputerowego ACL for Windows (Audit Command Language), który jest narzędziem informatycznym wyposażonym w specjalistyczne funkcje i polecenia służące do badania audytorskiego dużych baz danych i stosowany jest przez wiele instytucji audytorskich, w tym instytucje centralne kontroli państwowej w różnych krajach.

Szczegółowa analiza baz danych służących do ewidencji mandatów karnych kredytowanych wykazała, że zawierały one ponad 311 tys. mandatów na kwotę 34,3 mln zł przedawnionych z mocy prawa na dzień 1 stycznia 2002 r., tj. wystawionych przed dniem 1 stycznia 1999 r., z czego większość nie została umorzona również w trakcie roku 2002. Zawyżenie stanu realnych należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych na koniec 2002 r. wynikające z braku odpisu mandatów przedawnionych sięgnęło kwot: 29,4 mln zł wg księgowości syntetycznej w województwie mazowieckim, 5,3 mln zł w województwie lubuskim, 3,9 mln zł w województwie śląskim, 3,3 mln zł w województwie dolnośląskim. Również w pozostałych województwach nie stosowano jednolitych zasad dotyczących terminowości odpisu z urządzeń księgowych należności przedawnionych. W poszczególnych województwach ujawniono również rozbieżności pomiędzy zapisami w urządzeniach księgowych i stanem wykazywanym w systemie ewidencji i rozliczania mandatów.

Dawało to nierzetelny obraz rzeczywistego stanu należności z tytułu kar i grzywien w budżetach wojewodów.

Podstawę obliczania wskaźników kontrolnych i dalszego wnioskowania stanowiły analizy szczegółowe prowadzone na zestawie danych ograniczonym o ok. 10% w stosunku do materiału wyjściowego, tj. na bazie 4.445 tys. mandatów o łącznej kwocie należności 520,2 mln zł i kwocie wpłat 205,2 mln zł.

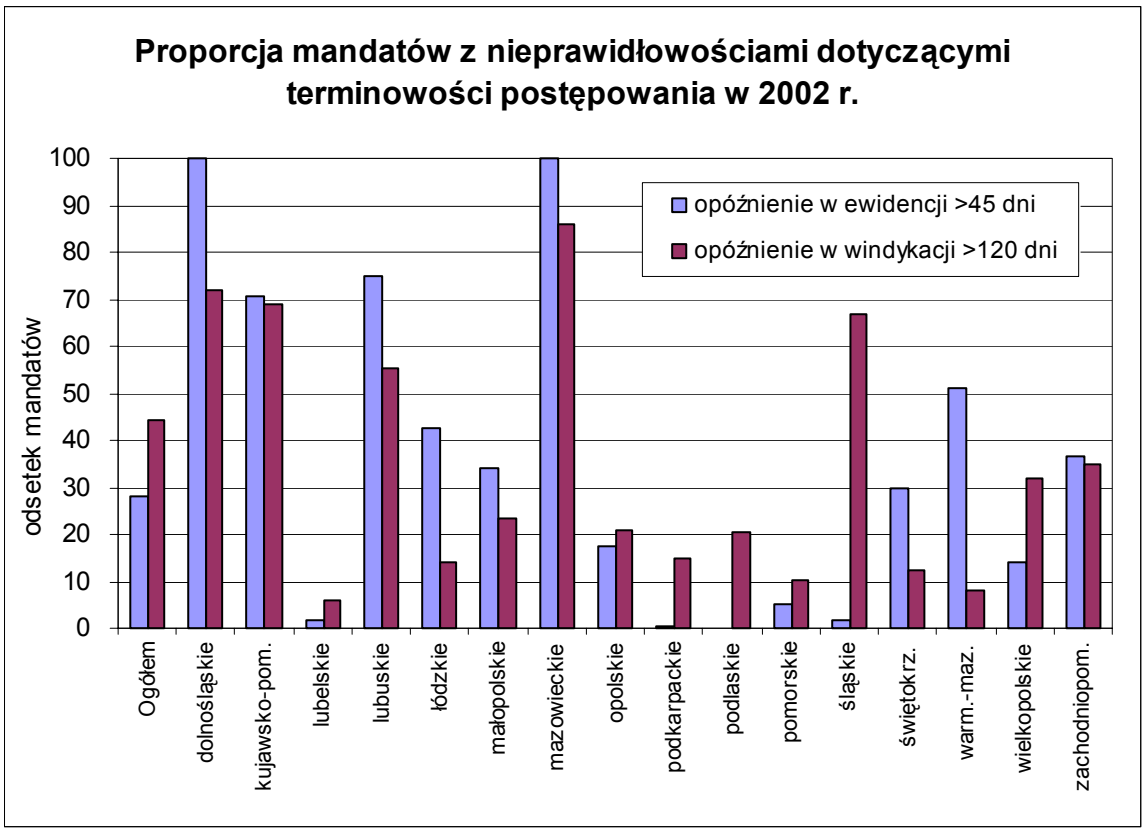
Badanie w zakresie terminowości ewidencji mandatów w komputerowych bazach danych wykazało duże zróżnicowanie międzywojewódzkie - średnio od 2 tygodni do 6 miesięcy od dnia ukarania mandatem. Badanie opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych wykazało, że w pięciu województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim,

lubuskim, mazowieckim i śląskim) w stosunku do ponad 1/3 mandatów nie wystawiono tytułu wykonawczego w terminie do 270 dni od daty ukarania (tytuł wystawiono w terminie późniejszym, lub nie wystawiono wcale). W przypadku województwa śląskiego zaległości te zostały usunięte do końca I kwartału 2003 r. Największe zaległości w wystawianiu tytułów wykonawczych pozostają w województwie mazowieckim, zaś najsprawniej (średnia do dwóch miesięcy) tytuły wykonawcze były w 2002 r. wystawiane w województwie lubelskim i podkarpackim oraz (średnia około trzech miesięcy) w województwach: podlaskim, warmińsko-mazurskim, opolskim, pomorskim i łódzkim.

Odsetek mandatów w stosunku do których nie wystawiono tytułów wykonawczych pomimo upływu czasu od ukarania ponad 9 miesięcy wynosił w skali kraju 6,7%, natomiast w województwie mazowieckim – 32%, a w dolnośląskim – 26,3%.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące odsetka mandatów, dla których ewidencji dokonano po więcej niż 3 tygodniach od wystawienia, a tytułu wykonawczego nie wystawiono w terminie 4 miesięcy od ukarania w podziale na poszczególne województwa przedstawiono na wykresie.

Wykres 7



W przypadku niektórych województw (opolskie, podlaskie) wystąpił istotny (rzędu 4%) udział mandatów kredytowanych wystawianych dla obcokrajowców, w stosunku do których nie było możliwe podjęcie czynności egzekucyjnych.

Analiza terminowości wpłat przez ukaranych mandatami kredytowanymi wskazuje, że średnio około 39 % wpłat następuje w przeciągu miesiąca od ukarania i są to wpłaty "dobrowolne", z kolei około 51% wpłat, stanowiących 55% uzyskanych dochodów ma miejsce w wyniku wszczętego postępowania egzekucyjnego. Efektywność postępowania egzekucyjnego waha się w granicach 30%.

Badanie przyczyn występujących nieprawidłowości co do terminowości windykacji wykazało dużą nierytmiczność pracy komórek odpowiedzialnych za ewidencję i rozliczanie mandatów, w szczególności w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych. W siedmiu województwach nie wystawiano tytułów wykonawczych przez okres od dwu do sześciu miesięcy w trakcie roku 2002. Jedną z przyczyn opóźnień była opieszałość urzędów wojewódzkich w zakupie nowych formularzy tytułów wykonawczych wprowadzonych z końcem listopada 2001 r.

Innym powodem opóźnienia w wystawianiu tytułów były zmiany organizacyjne w niektórych urzędach, niedobory kadrowe w komórkach organizacyjnych zajmujących się ewidencją, a także występujące problemy techniczne z oprogramowaniem, sprzętem komputerowym lub jakością papieru.

Należności pozostałe do zapłaty w dziale 750 na koniec 2002 r. wyniosły 1.780,9 mln zł, a zaległości wyniosły 901,7 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2001 r. o 84,2%. Główną przyczyną wzrostu nieuregulowanych należności, w tym dziale był wzrost zaległości z tytułu niezapłaconych rat koncesyjnych w części 26 – Łączność m.in. na skutek decyzji o odroczeniu wpłat na kwotę 178,7 mln EUR. Ponadto prowadzone w 2002 r. działania windykacyjne wobec operatorów zalegających z opłatami koncesyjnymi za lata 1999 – 2001 (233,9 mln zł) okazały się nieskuteczne (tylko jeden operator uregulował zaległość). Spośród operatorów zalegających na dzień 31 grudnia 2002 r. z płatnościami z tytułu rat koncesji (należnych w 2002 r.) w łącznej kwocie 65,0 mln zł do końca 2002 r. żaden nie uregulował swoich zobowiązań do budżetu. Uwagę zwraca fakt, że jeden z operatorów zalegający na koniec 2002 r. z opłatami na kwotę 52,0 mln. EUR (około 90% wszystkich zaległości) uległ likwidacji i nie prowadzi działalności telekomunikacyjnej na terenie określonym w zezwoleniu.

Dochody w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości wykonane zostały w kwocie 1.623,2 mln zł. Dochody te były o 4,4% wyższe niż planowano i stanowiły 24,5% dochodów jednostek budżetowych ogółem. W porównaniu do 2001 r. dochody były wyższe o 5,4%.

Na osiągnięcie wyższych od planowanych dochodów w dziale 755 wpływ miały przede wszystkim dochody uzyskane w rozdziale 75502 – Jednostki sądownictwa powszechnego w wysokości 1.571,4 mln zł, tj. 104,8 % planu, w tym wpływy:

– z tytułu opłat sądowych (§ 069) wyniosły 1.382,1 mln zł i były wyższe o 92,4 mln zł od planowanych (zaległości – 136,6 mln zł);
– z tytułu grzywien i kar od osób fizycznych (§ 057) wyniosły 153,2 mln zł i były niższe o 33,9 mln zł od planowanych.

Zaległości z tytułu grzywien i kar od osób fizycznych wyniosły 224,7 mln zł, co stanowiło 146,7% dochodów uzyskanych w 2002 r. z tego tytułu. Przyczyną wzrostu zaległości z tego tytułu, wskazywaną przez kontrolowane jednostki, były trudności w ich egzekwowaniu z powodu postępującego ubożenia społeczeństwa oraz brak możliwości dokładnego określenia tych zaległości z uwagi na ich odraczanie, umarzanie i rozkładanie na raty przez niezawisłe sądy.

Pozostałe dochody w dziale 755 osiągnięto m.in. z tytułu spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom i prokuratorom w kwocie 21,6 mln zł, potrąceń z wynagrodzeń osądzonych – 21,5 mln zł, oraz z tytułu wpłat do budżetu ze środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych – 15,8 mln zł.

Dochody w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa wykonane zostały w kwocie 646,7 mln zł, tj. o 3,9% wyższej od planu na 2002 r. i stanowiły 9,7% dochodów jednostek budżetowych ogółem. Zaległości w dziale 700 na koniec 2002 r. wyniosły 572,5 mln zł.

Głównym źródłem dochodów w tym dziale były wpływy związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego (§ 235 w części 85) – 545,2 mln zł (zaległości – 610,7 mln zł) z tytułu:

– opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości;
– odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości;
– dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego;
– odsetek od nieterminowych wpłat.

Przyczyną powstawania zaległości w tym dziale było nieskuteczne ich egzekwowanie. Przykładowo w województwie lubuskim zaległości te w stosunku do 2001 r. wzrosły o 25,7%, w województwie łódzkim zaległości wzrosły o 12,9%, w województwie opolskim o 5,5%. Główną przyczyną powstawania zaległości oraz przyczyną nieefektywnej windykacji tego rodzaju należności jest pogarszająca się kondycja finansowa podmiotów zobowiązanych do ponoszenia tego rodzaju opłat. Część dłużników, m.in. przedsiębiorstwa państwowe postawiono w stan likwidacji lub ogłoszono upadłość.

W województwie świętokrzyskim zaległości w dziale 700 wzrosły o 210,6% i dotyczyły opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa.

W województwie wielkopolskim wzrost zaległości w dziale 700 wyniósł 97,6%. Zaległości te dotyczyły w całości dochodów związanych z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami. Wykonanie dochodów i likwidacja zaległości z powyższego tytułu pozostawała w gestii działań samorządów. Wojewoda Wielkopolski trzykrotnie w 2002 r. kierował do jednostek samorządu terytorialnego pisma, w których zalecał podjęcie działań zapewniających zwiększenie skuteczności windykacji należności budżetu państwa.

Dochody w dziale 757 – Obsługa długu publicznego (krajowego) zrealizowane zostały w kwocie 1.248,0 mln zł, w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2002 były wyższe o 300,8 mln zł, tj. o 31,8%. W porównaniu do 2001 r., omawiane dochody były w ujęciu nominalnym wyższe o 676,2 mln zł, tj. o 118,3%.

Głównym źródłem dochodów w tym dziale były wpływy z obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych i kredytów (rozdział 75703) – 1.155,2 mln zł, w tym głównie ze sprzedaży i zamiany obligacji na kwotę 1.046,2 mln zł oraz ze spłaty zobowiązań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – 108,3 mln zł[37].

---

[37] Zgodnie z art. 20a ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP (DzU z 2001 r., nr 57, poz. 603 ze zm.), Agencja została zobowiązana do wpłacania w ratach na rachunek budżetu państwa równowartości sumy kwot odsetek i rat kapitałowych, wypłaconych z budżetu państwa z tytułu obsługi obligacji wyemitowanych przez Skarb Państwa w 1996 r. w celu zwiększenia funduszy własnych i rezerw banku BGŻ S.A. - z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia Agencji. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie wysokości zobowiązania AWR SP wobec budżetu państwa, terminów wpłat oraz organu właściwego do ich poboru (DzU nr 36, poz. 404), Agencja zobowiązana jest wpłacić do budżetu państwa łączną kwotę w wysokości 965,8 mln zł (z kwoty tej na odsetki przypada 265,4 mln zł, na raty kapitałowe 700,4 mln zł). Od dnia 1 stycznia 2002 r. Agencja jest obowiązana dokonywać rocznych wpłat na pokrycie zobowiązania wobec budżetu państwa, w wysokości 30% wpływów pieniężnych uzyskanych w danym roku.

Wyższe niż planowano dochody z tytułu obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych wynikały przede wszystkim z uzyskania nieprognozowanych dochodów w kwocie 393,6 mln zł, z tytułu wykupionych odsetek i premii od obligacji hurtowych wydawanych inwestorom w ramach operacji zamiany obligacji. Wyższe od planu były również dochody z tytułu emisji obligacji detalicznych, uzyskane głównie w wyniku sprzedaży pięcioletniej obligacji detalicznej (SP) – wprowadzonej w grudniu 2001 r. – od której inwestorzy wykupywali naliczone odsetki.

Dochody w kwocie 91,5 mln zł zostały zrealizowane w rozdziale 75704 - Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji. Kwota ta obejmuje dochody w wysokości 62,3 mln zł, głównie z tytułu windykacji należności powstałych na skutek spłaty poręczonych przez Skarb Państwa zobowiązań, 27,4 mln zł z tytułu odsetek ustawowych od należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń oraz dochody w kwocie 1,7 mln zł z tytułu opłat prowizyjnych od udzielonych poręczeń (głównie poręczenia kredytów zaciągniętych w PKO BP S.A. i w Banku Handlowym w Warszawie S.A. przez Stocznię Szczecińską Nowa Sp. z o.o. oraz Stocznię Gdynia S.A.).

Należności pozostałe do zapłaty według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r., wyniosły 1.157,5 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2001 r. o 2,4%, tj. o kwotę 27,6 mln zł. Zaległości, analogicznie jak w roku 2001 – dotyczyły w całości rozliczeń z tytułu poręczeń krajowych kredytów bankowych.

Dochody w dziale 758 - Różne rozliczenia wykonane zostały w kwocie 765,1 mln zł, tj. o 45% wyższej od planu na 2002 r. i stanowiły 11,5% dochodów jednostek budżetowych ogółem.

Dochody z różnych rozliczeń zrealizowane zostały głównie w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 645,4 mln zł, tj. 157,3 % wielkości planowanej. Głównym źródłem dochodów w tej części były wpływy z tytułu pozostałych odsetek, tj. (§ 092) w kwocie 641,2 mln zł przede wszystkim z tytułu zrealizowania na poziomie 160,3% planu (639,7 mln zł), dochodów z odsetek od 360 lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów w 2002 r. w NBP na podstawie art. 108 ustawy o finansach publicznych.

Na dzień 31 grudnia 2002 r. zaległości w dochodach jednostek budżetowych wyniosły 3.422,3 mln zł i w porównaniu do 2001 r. wzrosły o 553,3 mln zł, tj. o 19,3%. Zaległości jednostek budżetowych stanowiły 51,5% dochodów osiągniętych z tego tytułu i 19,7% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (17.342,4 mln zł). Największą pozycję w zaległościach jednostek budżetowych stanowiły zaległości z tytułu poręczeń przez Skarb Państwa kredytów bankowych - 1.157,5 mln zł.

1.2.5. Wpłaty gmin

W ustawie budżetowej na rok 2002 (art. 40), zaplanowano dochody budżetu państwa z tytułu wpłat gmin, w kwocie 247,0 mln zł, tj. o 64,4 mln zł (o 35,3%) wyższej od wykonania w 2001 r. Wykonanie wyniosło 246,7 mln zł, tj. 99,9% planu.

Zgodnie z art. 23 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy, których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca, obliczony według zasad określonych w art. 21 ust. 2 ustawy jest większy o 150% od analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin, dokonują wpłat na rachunek dochodów budżetu państwa, z przeznaczeniem na zwiększenie kwoty części podstawowej subwencji ogólnej.

Na łączną kwotę wpłat gmin[38] złożyły się:

- wpłaty gmin na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej na rok 2002 w wysokości 245,3 mln zł;
- wpłaty za lata poprzednie w wysokości 1,4 mln zł;
- dochody z tytułu odsetek od nieterminowo dokonywanych wpłat w wysokości 120 tys. zł.

Zaległości gmin z tytułu wpłat na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej według stanu na koniec 2002 r. wynosiły 5,4 mln zł (z tego: należność główna 3,6 mln zł, odsetki 1,8 mln zł). Zaległości posiadało 7 gmin, w tym: Rewal - na kwotę 3,1 mln zł, Puchaczów - na kwotę 1,3 mln zł, Bojszowy - na kwotę 0,6 mln zł oraz Jerzmanowa - na kwotę 0,3 mln zł. Zaległości te wzrosły w latach 2000-2002 trzykrotnie, tj.: z kwoty 1,8 mln zł na koniec 2000 r. i 3,8 mln zł na koniec 2001 r. do 5,4 mln zł na koniec 2002 r.

W 2002 r., bez jednoznacznego upoważnienia ustawowego, zostało wydanych 5 decyzji Ministra Finansów, polegających na:

- rozłożeniu na raty zaległości z tytułu wpłat gmin na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej (należności głównej) za lata 1997-1998 Gminie Rewal – 965,1 tys. zł i za 2001 r. Gminie Bojszowy – 141,9 tys. zł,
- odroczeniu terminów wpłat za miesiące wrzesień i październik 2002 r. – 281,2 tys. zł Gminie Jerzmanowa,

---

[38] Na 2002 rok przyjęto, że dochody w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostaną osiągnięte z wpłat 99 gmin. W 2002 r. wpłat dokonywało 100 gmin, w tym jedna tylko za lata poprzednie. W związku z wejściem w życie z dniem ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy DzU nr 41, poz. 361 i Nr 127, poz. 1087, od 1 listopada 2002 r. 12 dotychczasowych gmin weszło w skład m.st. Warszawy.

– umorzeniu odsetek od nieterminowo uiszczonych wpłat za 2001 r. – 31,3 tys. zł. Gminie Bojszowy,
– rozłożeniu na raty zwrotu nienależnej części podstawowej subwencji ogólnej na 2001 r. w kwocie 48 tys. zł. wraz z odsetkami Gminie Nowy Dwór Mazowiecki.

Przepisy art. 42 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002, w oparciu o które wydano te decyzje, nie dają Ministrowi Finansów uprawnienia do umarzania, rozkładania na raty i przesuwania terminu płatności wpłat na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej (należności głównej) oraz rozkładania na raty zwrotu nienależnej części podstawowej subwencji. Na podstawie tych przepisów, Minister Finansów może udzielić ulgi jedynie w sytuacji wprost określonej w art. 42 ust. 1 ustawy, tj. wówczas, gdy zaniżenie należnej wpłaty zostało spowodowane nieprawdziwością danych zamieszczonych w sprawozdaniach, stanowiących podstawę ustalenia wysokości wpłaty, a wady sprawozdania zostały stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej przez upoważnione organy. Ponadto ulgi mogą dotyczyć tylko odsetek.

1.2.6. Pozostałe dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na rok 2002 zaplanowano pozostałe dochody niepodatkowe w kwocie 1.039,3 mln zł, co stanowiło 94,7% wykonania 2001 r. Wykonanie pozostałych dochodów niepodatkowych wyniosło 361,8 mln zł, tj. 34,8% planu. W porównaniu do wykonania 2001 r. dochody z tego tytułu były niższe o 735,8 mln zł, tj. o 67,0%.

Na kwotę pozostałych dochodów niepodatkowych złożyły się dochody zrealizowane przez:

– izby skarbowe w kwocie - 361,8 mln zł,
– izby celne (cz.19 rozdział 75619 § 069) w kwocie - 4,9 tys. zł.

Decydujący wpływ na niewykonanie pozostałych dochodów niepodatkowych miały niższe dochody z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat oraz wyższe odsetki płacone przez urzędy skarbowe za nieterminowe rozliczenia, głównie z tytułu wzrostu w 2002 r. kwoty zwróconych nadpłat w wyniku uchylenia bądź zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym lub przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Poza tym, w 2002 r. nastąpił dalszy spadek stawek procentowych odsetek za zwłokę pobieranych przez urzędy skarbowe od zaległości podatkowych.

Najwyższą pozycję w zakresie wypłaconych odsetek stanowiły kwoty wypłacone na podstawie dwóch uchwał Sądu Najwyższego w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej w kwocie 67,4 mln zł oraz odsetki zapłacone w wyniku uchylonych przez NSA i Izbę Skarbową Odział Zamiejscowy w Legnicy decyzji dotyczących KGHM Polska Miedź S.A. w Lubinie w kwocie 22,7 mln zł.

Wzrost w 2002 r. zwrotów nadpłat z tytułu uchylenia bądź zmiany decyzji może świadczyć o wzroście kosztów ponoszonych z tytułu błędów w działaniu aparatu skarbowego.

Niższe natomiast wpływy z tytułu odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych (§ 091) spowodowane były także zmianami lub uchyleniem decyzji w wyniku postępowania odwoławczego lub przez NSA oraz znacznym spadkiem stawek procentowych odsetek za zwłokę pobieranych przez urzędy skarbowe od zaległości podatkowych (w latach 2001-2002 stawka procentowa odsetek za zwłokę systematycznie obniżała się (z 46% na początku 2001 r. do 17,5% na koniec 2002 r.).

Z dniem 1 października 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców[39], na skutek czego egzekucja należności wraz z odsetkami, objętych restrukturyzacją uległa z mocy prawa zawieszeniu do czasu zakończenia postępowania restrukturyzacyjnego. Ogółem do dnia 31.12.2002 r. urzędy skarbowe wydały 55.113 decyzji o warunkach restrukturyzacji obejmujących łącznie kwotę 5.707,3 mln zł zaległości podatkowych. Kwota ustalonej opłaty restrukturyzacyjnej wyniosła 418,7 mln zł, wpłata do budżetu w 2002 r. z tego tytułu wyniosła 16,8 mln zł.

Zrealizowana przez urzędy skarbowe w 2002 r. kwota wpływów z odsetek płaconych przez podatników z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wyniosła 917,4 mln zł i była niższa o 43,5% w porównaniu do roku 2001, a kwota wypłaconych przez urzędy skarbowe odsetek płaconych za nieterminowe rozliczenia wzrosła w porównaniu do 2001 r. o 130,5% i wynosiła 389,0 mln zł. Najwyższe kwoty wypłacone z tytułu odsetek za nieterminowe rozliczenia, płacone przez urzędy skarbowe (§089) wystąpiły w rozdziale 75603 – Wpływy z podatku dochodowego od pozostałych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w wysokości 165,5 mln zł oraz w rozdziale 75606 – Wpływy z podatku od towarów i usług w kwocie 146,0 mln zł.

---

[39] DzU nr 155, poz. 1287.

Najwyższe wpływy z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków (§ 091) zostały zrealizowane: w rozdziale 75606 – Wpływy z podatku od towarów i usług w kwocie 488,1 mln zł, w rozdziale 75601 – Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych – 271,9 mln zł oraz w rozdziale 75603 – Wpływy z podatku dochodowego od pozostałych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 96,1 mln zł.

1.3. Dochody zagraniczne

W ustawie budżetowej na rok 2002 przyjęto dochody zagraniczne w wysokości 66,1 mln zł, co stanowiło 5,6% wykonania w 2001 r. Zrealizowane w 2002 r. dochody zagraniczne wyniosły 497,7 mln zł a więc ponad siedmiokrotnie przekroczyły kwotę planowaną. W porównaniu do 2001 r. dochody te były jednak niższe o 57,6%.

Osiągnięcie dochodów znacznie wyższych od planu było spowodowane przede wszystkim uzyskaniem nieprognozowanych wpływów z tytułu zarządzania długiem w kwocie 412,2 mln zł, które jednakże były znacznie niższe niż przed rokiem na skutek mniejszych wpływów z tytułu sprzedaży collaterali[40] (228,9 mln zł w 2002 r wobec 990,9 mln zł w 2001 r.)

Na dochody zagraniczne złożyły się następujące wpływy:

– niezaplanowane w ustawie budżetowej wpływy z różnych dochodów (§ 097) w kwocie 348,9 mln zł, związane z zarządzaniem długiem (w tym: zysk ze sprzedaży collateralli – 228,9 mln zł, premia ponad wartość nominalną obligacji zagranicznych – 99,8 mln zł oraz wpływy z tytułu odsetek od obligacji za okres 2 lipca - 12 września 2002 r. uzyskane w wyniku asymilacji wrześniowej emisji obligacji nominowanych w USD z emisją zrealizowaną w lipcu 2002 r. w kwocie 20,2 mln zł). Dochody te nie były prognozowane w ustawie budżetowej ze względu na brak pewności, że sytuacja budżetu państwa i sytuacja na rynku zagranicznym w ciągu roku, będą uzasadniały podjęcie decyzji np. o sprzedaży collaterali, uwolnionych w wyniku przedterminowego wykupu obligacji Brady'ego[41] lub decyzji o emisji z premią[42] obligacji Skarbu Państwa na rynku zagranicznym;

---

[40] Zabezpieczeniem spłaty kapitału dla części polskich obligacji Brady'ego, są zerokuponowe obligacje rządu USA, tzw. "collaterale", zdeponowane w Banku Rezerwy Federalnej w Nowym Jorku. Przedterminowy wykup przez Polskę części obligacji Brady'ego zabezpieczonych "collateralami", umożliwił sprzedaż uwolnionych w ten sposób "collaterali" na międzynarodowym rynku finansowym.

[41] Polskie obligacje Brady'ego zostały wyemitowane w ramach realizacji przez Rzeczpospolitą Polską porozumienia z bankami komercyjnymi zrzeszonymi w Klubie Londyńskim. Obligacje zostały wyemitowane w dniu 27 października 1994 r. i obejmowały 6 typów instrumentów różniących się między sobą szczegółami konstrukcji. Łączna wartość emisji sięgnęła 8 mld USD. Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu tych obligacji na koniec 2002 r. wyniosło 2,7 mld USD.

[42] Sprzedaż obligacji z premią następuje gdy cena sprzedaży obligacji jest wyższa od jej wartości nominalnej.

– odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych (§ 806) w kwocie 63,3 mln zł, co stanowiło 372% kwoty prognozowanej z tego tytułu. Wyższe od prognozy wykonanie tych dochodów, wynikało głównie z wyższych wpłat z tytułu odsetek od rachunku walutowego Ministerstwa Finansów. Odsetki te wyniosły 44,5 mln zł, tj. 704% kwoty prognozowanej. Prognozowanie na cały rok środków w walutach obcych jakie wpływają na rachunek walutowy Ministerstwa Finansów w NBP, m.in. w wyniku procesów prywatyzacyjnych, emisji długu zagranicznego i innych operacji związanych z zarządzaniem długiem, jest obarczone wysokim ryzykiem odchylenia planu od wykonania;
– dochody z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (§ 801), w kwocie 45,0 mln zł, co stanowiło 355% kwoty prognozowanej. Osiągnięcie dochodów wyższych od prognozowanych, wynikało w głównej mierze z dokonania przez PKP S.A. nieprzewidywanej na etapie planu spłaty zobowiązań w kwocie 37,5 mln zł, związanych z realizacją w 2001 r. przez Skarb Państwa umów gwarancyjnych. Natomiast niezawarcie, z przyczyn niezależnych od Ministerstwa Finansów, umów gwarancji[43] z Bankiem Gospodarstwa Krajowego - który nie ustanowił wymaganych zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa oraz z Gdańsk Transport Company S.A. - z uwagi na brak ustalenia ostatecznego tekstu Umowy Koncesyjnej, dotyczącej budowy Autostrady A-1 na odcinku Gdańsk-Toruń spowodowało niezrealizowanie zakładanych dochodów z tytułu prowizji (7,4 mln zł, wobec prognozowanej kwoty 12,7 mln zł.);
– dochody z tytułu odsetek od udostępnionych podmiotom gospodarczym kredytów zagranicznych (§ 807) w kwocie 40,5 mln zł, tj.111% planu.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach zagranicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r., wyniosły 1.384,4 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2001 r. o 5,8%, w tym należności z tytułu odsetek od pożyczek i kredytów zagranicznych wyniosły 1.224,9 mln zł a należności z tytułu poręczeń i gwarancji - 158,4 mln zł.

Wzrost w 2002 r. o 76,4 mln zł nieuregulowanych należności w dochodach zagranicznych został spowodowany głównie wzrostem zaległości z tytułu poręczeń i gwarancji (o 71,6 mln zł).

---

[43] Na podstawie Uchwały Rady Ministrów Nr 147/2002 z dnia 9 lipca 2002 r., w dniu 19 grudnia 2002 r. została zawarta umowa o udzielenie gwarancji (podpisywana z kredytobiorcą) kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przeznaczonego dla BGK na finansowanie rozwoju regionalnego oraz renowacji urbanistycznej. Do końca 2002 r. nie została natomiast zawarta umowa gwarancji (z bankiem kredytującym).

2. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa, łącznie z wydatkami przeniesionymi do wykorzystania w roku 2003, zostały zrealizowane w wysokości 182.922,4 mln zł i były niższe o 2.179,2 mln zł, tj. o 1,2% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Nominalnie wydatki były wyższe o 5,8% niż w 2001 r., a realnie o 3,8%. Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w PKB w 2002 r. wyniósł 23,7 % (w 2001 r. – 23,0%).

Wydatki zostały sfinansowane dochodami budżetu państwa w 78,5%. W latach 1999-2001 wskaźnik ten wynosił odpowiednio 91%, 89,8% oraz 81,3%.

W rzeczywistości wydatki budżetu państwa były niższe, gdyż na podstawie art. 102 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów przeniósł na subkonto centralnego bieżącego rachunku budżetu państwa do wykorzystania w roku 2003 r. środki w kwocie 858,1 mln zł. Stanowiły one 0,5% ogółu wydatków w 2002 r., podczas gdy w 2001 r., tylko 0,03%.

Minister Finansów w 2002 r. przekazał dysponentom głównym z planowanej w ustawie budżetowej na rok 2002 kwoty wydatków budżetowych w wysokości 185.101,6 mln zł, środki w kwocie 182.751,1 mln zł, tj. 98,7%. Dysponenci główni środków budżetowych w ramach rozliczenia roku budżetowego 2002 dokonali zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 686,8 mln zł.

Budżet państwa realizowało w 2002 r. 2.590 dysponentów środków budżetowych, co oznacza, że w porównaniu do roku 2001 (2.643) ich liczba uległa zmniejszeniu o 53.

Ponadto w 2002 r. wydatkowano środki budżetowe zaliczone do wydatków roku 2001 ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie planu finansowego wydatków budżetu państwa, które w 2001 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego[44] – w kwocie 50,3 mln zł, tj. 96,0% kwoty określonej ww. rozporządzeniem.

Realizację wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych i ich strukturę w latach 2001 – 2002 przedstawia poniższe zestawienie:

[44] DzU nr 151, poz. 1705.

Tabela 17 (w mln zł)

Lp	Treść	Wykonanie 2001 r.	2002 r.				Struktura %			Realna zmiana wartości wydatków
			Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie	w tym: wydatki niewyga-sające	2000 r.	2001 r.	2002 r.	
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9	10
	OGÓŁEM	172.885,2	185.101,6	185.101,6	182.922,4	858,1	100,0	100,0	100,0	103,8
1.	Dotacje i subwencje	98.265,6	104.418,9	104.592,3	104.373,1	60,3	55,3	56,9	57,1	104,2
2.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	14.747,7	14.502,2	15.241,9	15.091,7	0	8,7	8,5	8,2	100,4
3.	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	29.273,9	30.244,0	30.050,7	29.800,8	156,5	17,9	16,9	16,3	99,9
4.	Wydatki majątkowe	6.420,0	8.210,3	8.142,9	7.811,4	641,2	4,9	3,7	4,3	119,4
5.	Rozliczenia z bankami	3.279,5	2.036,2	2.041,8	1.797,3	0	1,3	1,9	1,0	53,8
6.	Obsługa długu publicznego	20.898,5	25.690,0	25.032,0	24.048,3	0	11,9	12,1	13,1	112,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W poszczególnych grupach ekonomicznych plan wydatków, ujęty w ustawie budżetowej, został zmieniony w sposób następujący:

- zmniejszono wydatki bieżące jednostek budżetowych o 193,3 mln zł, wydatki majątkowe o 67,4 mln zł oraz wydatki na obsługę długu publicznego o 658 mln zł (o 2,6%),
- zwiększono wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 5,1% (739,7 mln zł), dotacje i subwencje o 0,2% (173,4 mln zł), rozliczenia z bankami o 0,3% (5,6 mln zł).

W 2002 r. struktura realizacji wydatków budżetu państwa w porównaniu do 2001 r. nie uległa istotnym zmianom. Wzrósł udział wydatków na obsługę długu publicznego o 1 punkt procentowy. Udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem budżetu państwa wzrósł z 12,1%w 2001 r. do 13,1%. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu państwa zwiększył się z 3,7% do 4,3%. Wzrost tego wskaźnika wskazuje na pozytywne tendencje, jednak nie dorównuje udziałowi tych wydatków w latach poprzednich, kiedy wynosił on w 2000 r. – 4,9%, a w 1999 r. – 5,3%. Zmniejszył się natomiast udział wydatków z tytułu rozliczeń z bankami (o 0,9 punktu procentowego) i wydatków bieżących jednostek budżetowych (o 0,6 punktu procentowego) .

Podobnie jak w latach poprzednich największy udział w wydatkach budżetu państwa w 2002 r. stanowiły wydatki na dotacje i subwencje (57,1%). Udział tych wydatków wykazuje stałą tendencję rosnącą z 55,3% - 2000 r., 56,9% - 2001 r., do 57,1% - 2002 r. Wzrost ten wynika głównie z coraz wyższych dotacji dla funduszy celowych. Wydatki te nominalnie wzrosły o 18,6% w porównaniu do roku 2001, ale ich udział w grupie wydatków na dotacje i subwencje stanowił 45,6% i wzrósł o 4,8 punktu procentowego.

O niepełnej realizacji wydatków określonych ustawą budżetową zadecydowały przede wszystkim mniejsze niż zakładano wydatki w następujących częściach:

- 79 - Obsługa długu krajowego o 826,1 mln zł,
- 83 – Rezerwy celowe o 482,0 mln zł,
- 55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o 245,8 mln zł,
- 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego o 157,7 mln zł.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzone w ministerstwach, urzędach wojewódzkich oraz jednostkach budżetowych bezpośrednio realizujących i finansujących zadania państwa, wskazują na nierealność planów wydatków w stosunku do zadań. Było to powodem nieterminowego regulowania zobowiązań przez jednostki budżetowe, ponoszenia przez budżet dodatkowych wydatków w postaci kar i odsetek, jak również zaciąganie wprawdzie w kwotach niższych niż w latach poprzednich – zobowiązań w wysokości wyższej od przyjętego planu wydatków.

Dane zawarte w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2002 r. wskazują, że wydatki wraz z zobowiązaniami wymagalnymi w niektórych paragrafach klasyfikacji budżetowej przekroczyły wielkości określone w planie finansowym po zmianach, a dotyczyło to:

– części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, rozdziały: 75008 – Izby skarbowe (np. § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia o 431 tys. zł, § 4300 – Zakup usług pozostałych o 3.689,7 tys. zł), 75009 – Urzędy skarbowe (np. § 4210 o 2.408,3 tys. zł, § 4260 - Zakup energii o 4.514,1 tys. zł, § 4300 o 28.618,7 tys. zł), 75013 - Izby celne i urzędy celne (np. § 4300 o 1.516,9 tys. zł),
– części 21 – Gospodarka morska - plan po zmianach został określony na kwotę 257.940 tys. zł, a wykonanie łącznie z wielkością zobowiązań wymagalnych na koniec roku było wyższe o 10.549 tys. zł, tj. o 4,1%,
– części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki - plan po zmianach został określony na kwotę 66.453 tys. zł, a wykonanie łącznie z wielkością zobowiązań wymagalnych na koniec roku było wyższe o 22.149 tys. zł, tj. o 33,3%,
– części 71 – Główny Inspektorat Kolejnictwa - plan po zmianach został określony na kwotę 6.741 tys. zł, a wykonanie łącznie z wielkością zobowiązań wymagalnych na koniec roku było wyższe o 1.317 tys. zł, tj. o 19,5%.

W związku z tym, niektórzy dysponenci części naruszyli zasadę określoną w art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonego o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wpłaty płatnika.

Państwowe jednostki budżetowe z tytułu niezrealizowanych wydatków zaciągnęły – wg stanu na 31 grudnia 2002 r. – zobowiązania w kwocie 2.380 mln zł, w tym wymagalne 368,4 mln zł. Zobowiązania te były o 704,1 mln zł (o 22,8%) niższe niż na koniec 2001 r. (3.084,1 mln zł), a wymagalne o 385,5 mln zł, tj. o 51,1%.

W ogólnej kwocie zobowiązań:

- zobowiązania z tytułu nie sfinansowanych wydatków bieżących wyniosły 287,7 mln zł (w 2001 r. – 583,7 mln zł),
- zobowiązania obciążające wydatki inwestycyjne - 8,1 mln zł (w 2001 r. – 50,5 mln zł),
- zobowiązania z tytułu odsetek – 72,6 mln zł (w 2002 r. – 119,7 mln zł).

Udział zobowiązań wymagalnych w relacji do wydatków ogółem budżetu państwa zmniejszył się z 0,4% w 2001 r. do 0,2% w 2002 r.

Wprawdzie na koniec 2002 r. nastąpiło zmniejszenie stanu zobowiązań ogółem i zobowiązań wymagalnych w porównaniu do stanu na koniec 2001 r., jednak w niektórych częściach budżetu państwa stwierdzono ich wzrost, np.: w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 35.086 tys. zł, które dotyczyły głównie środków specjalnych: fundusz premiowy, fundusz prowizyjny, fundusz premiowy – cła. Jednostki podległe Ministrowi Finansów finansowały w 2002 r. koszty bieżącego utrzymania z rachunku środków specjalnych. Taka forma „pożyczania" środków finansowych nie została jednak dopuszczona w uregulowaniach prawnych dotyczących realizacji budżetu przez państwowe jednostki budżetowe.

Poza tym znaczący wzrost o 250,2% kwoty zobowiązań wymagalnych wystąpił w części 71 – Główny Inspektorat Kolejnictwa (1.357 tys. zł) oraz w Państwowej Agencji Atomistyki (część 68), w której zobowiązania wyniosły 22.169 tys. zł i powstały w wyniku nieuregulowania składek do organizacji międzynarodowych. Przyczyną powstania tych zobowiązań było nieujęcie w projekcie ustawy budżetowej na rok 2002 przez Radę Ministrów, środków pozwalających na pokrycie tych wydatków, mimo iż PAA uwzględniła je w wymaganych procedurami planistycznymi materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2002. Przyznany limit wydatków na 2003 r. nie pozwoli na spłatę zadłużeń powstałych w 2002 r. i nie umożliwi sfinansowania tych zobowiązań w roku 2003.

Pomimo podjętych działań związanych z wykupem wierzytelności Skarbu Państwa nadal występują zobowiązania wynikające z realizacji art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz zobowiązania związane z reformą ochrony zdrowia powstałe do dnia 31 grudnia 1998 r., które na koniec 2002 r. wyniosły 142,2 mln zł, w tym zobowiązania wymagalne – 131,4 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2001 r. zobowiązania te zmniejszyły się o 129,4 mln zł, tj. o 47,6%, a wymagalne o 135,7 mln zł, tj. o 50,8%.

W latach 1999-2001 Bank Handlowy w Warszawie S.A. realizował w ramach umowy zawartej z Ministrem Finansów zadania z zakresu obsługi wierzytelności wobec Skarbu Państwa, wynikających z nieuregulowanych zobowiązań ochrony zdrowia. Efektem tego działania było uregulowanie zobowiązań na kwotę 8.428,8 mln zł. Szczegółowe rozliczenie tych zobowiązań przedstawiają dane zawarte w poniżej tabeli:

Tabela 18 (w tys. zł)

Lp.	Lata	Bezpośredni wykup	Przetarg na wykup	Przetarg na konwersję	Spłata ze środków budżetowych	Łącznie
1.	1999	137.060,2	86.334,7	0,0	0,0	223.395,0
2.	2000	881.566,0	253.369,5	5.932.792,7	799.350,8	7.867.079,0
3.	2001	286.410,8	51.921,8	0,0	0,0	338.332,6
Razem		1.305.037,0	391.626,0	5.932.792,7	799.350,8	8.428.806,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Mimo to na koniec 2001 r. pozostały niezweryfikowane wierzytelności Skarbu Państwa, obejmujące roszczenia 153 wierzycieli wobec 15 urzędów wojewódzkich oraz 3 ministerstw w kwocie 6.345,8 tys. zł. Jako nie zweryfikowane wierzytelności potraktowane zostały te roszczenia, w stosunku do których właściwe urzędy wojewódzkie i ministerstwa nie zajęły w ogóle stanowiska, a Bank nie posiadał informacji o ich uregulowaniu, np. w drodze potrąceń z zobowiązaniami podatkowymi.

Minister Finansów dopiero w czerwcu 2002 r. zwrócił się do wszystkich wojewodów oraz ministrów Zdrowia, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej o podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie przesłanej przez Bank Handlowy w Warszawie S.A. dokumentacji i dokonanie oceny bezsporności i nie przedawnienia zobowiązań.

Działania te spowodowały, że w 2002 r. sfinansowano zobowiązania w kwocie 291,7 tys. zł oraz dokonano zniesienia zobowiązań w kwocie 66,2 mln zł w ramach wzajemnych rozliczeń wierzytelności i zobowiązań pomiędzy urzędami skarbowymi

i organami administracji państwowej (wojewodami) z tytułu wzajemnych potrąceń zobowiązań podatkowych. Zadłużenie budżetu państwa wobec urzędów skarbowych na koniec 2002 r. zmniejszyło się do kwoty 4,9 mln zł, tj. o 93,0%.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo Finansów nie posiada informacji o stanie nie zweryfikowanych wierzytelności Skarbu Państwa wynikających z nieuregulowanych zobowiązań byłych jednostek budżetowych ochrony zdrowia - na dzień 31 grudnia 2002 r., a także nie dysponuje aktualną listą niepotwierdzonych należności wierzycieli i niepotwierdzonych zobowiązań dłużników na ten dzień. Nieuzasadnione jest przedłużenie procesu regulowania tych zobowiązań, od których naliczane są odsetki ustawowe. Proces ten powinien być poddany bieżącemu nadzorowi ze strony Ministerstwa Finansów w celu jego zakończenia w możliwie najkrótszym terminie.

Oprócz zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planowanych wydatków budżetu państwa u wojewodów wystąpiły nieuregulowane na dzień 31 grudnia 2002 r. płatności w łącznej kwocie 76,1 mln zł, z tytułu:

- składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych nie pobierających zasiłku – 36,9 mln zł (wobec 25,2 mln zł w 2001 r.),
- uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów – 7,0 mln zł (wobec 8,4 mln zł w 2001 r.),
- finansowania oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą oraz dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu – 32,2 mln zł (wobec 71,8 mln zł w 2001 r.).

Kwota nieuregulowanych przez wojewodów płatności w odniesieniu do 2001 r. (105,4 mln zł) zmniejszyła się o 29,3 mln zł, tj. o 27,8%.

Pozytywnie należy ocenić fakt zmniejszenia stanu tych zobowiązań, jednakże sposób księgowego ewidencjonowania nie uregulowanych przez wojewodów płatności wymaga zdecydowanego i jednoznacznego rozwiązania.

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych w 2002 r. z tytułu nie sfinansowanych na dzień 31 grudnia 2002 r. wydatków bieżących z uwzględnieniem nieuregulowanych przez wojewodów płatności według części klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli[1/]:

Tabela 19 (w tys. zł)

Część	Zobowiązania bieżące*/	w tym: zobowiązania wymagalne	Wydatki ogółem	3:4 (%)
1	2	3	4	5
01 Kancelaria Prezydenta RP	2.578	11	141.030	0,01
02 Kancelaria Sejmu	8.326	-	281.267	-
03 Kancelaria Senatu	1.249	-	105.836	-
04 Sąd Najwyższy	2.041	-	47.381	-
05 Naczelny Sąd Administracyjny	4.282	-	105.654	-
06 Trybunał Konstytucyjny	642	-	23.157	-
07 Najwyższa Izba Kontroli	11.576	-	196.352	-
08 Rzecznik Praw Obywatelskich	1.138	-	22.239	-
09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	881	2	18.863	0,01
10 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	441	-	8.522	-
11 Krajowe Biuro Wyborcze	1.965	-	157.236	-
12 Państwowa Inspekcja Pracy	11.105	-	181.356	-
13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	3.856	-	82.481	-
14 Rzecznik Praw Dziecka	117	-	3.388	-
16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	3.499	-	104.611	-
17 Administracja publiczna	959	-	38.314	-
18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i budownictwo	1.084	-	36.690	-
19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	218.050	35.086	2.604.014	1,35
20 Gospodarka	101.988	-	1.504.709	-
21 Gospodarka morska	14.080	7.697	253.740	3.03
22 Gospodarka wodna	9.082	221	436.191	0,05
23 Integracja Europejska	2.273	3	86.472	0,00
24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	32.689	548	1.108.465	0,05
25 Kultura fizyczna i sport	189	-	44.108	-
26 Łączności	401	-	25.575	-
27 Informatyzacja	35,0	-	1.588	-
28 Nauka	629.673	62	2.681.658	0,00
29 Obrona Narodowa	212.012	-	14.587.466	-
30 Oświata i wychowanie	3.172	-	419.271	-
31 Praca	6.006	-	2.567.824	-
32 Rolnictwo	5.065	-	630.869	-
33 Rozwój wsi	334	-	1.520.890	-
34 Rozwój regionalny	442	-	36.359	-
35 Rynki rolne	376	-	640.893	-
36 Skarb Państwa	2.567	-	55.102	-
37 Sprawiedliwość	400.943	129.043	5.866.363	2,20
38 Szkolnictwo wyższe	395	-	5.278.294	-
39 Transport	16.191	-	3.088.325	-
40 Turystyka	60	-	34.082	-
41 Środowisko	4.167	-	146.686	-
42 Sprawy wewnętrzne	128.994	2	5.680.424	0,00

1	2	3	4	5
43 Wyznania religijne	92	-	79.836	-
44 Zabezpieczenie społeczne	612	-	35.090	-
45 Sprawy Zagraniczne	5.460	37	689.024	0,01
46 Zdrowie	118.502	75.133	2.990.220	2,51
47 Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	444	-	10.923	-
49 Urząd Zamówień Publicznych	250	-	4.965	-
50 Urząd Regulacji Energetyki	1.657	2	30.256	0,01
51 Urząd Służby Cywilnej	414	-	9.586	-
53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1.4212	-	23.117	-
54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	523	-	100.583	-
55 Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	25.694	-	1.817.809	-
58 Główny Urząd Statystyczny	15.976	-	727.823	-
60 Wyższy Urząd Górniczy	3.230	-	45.363	-
61 Urząd Patentowy Rzeczpospolitej Polskiej	1.246	-	18.208	-
63 Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych	334	-	5.946	-
64 Główny Urząd Miar	4.377	-	82.534	-
65 Polski Komitet Normalizacyjny	814	-	24.181	-
67 Polska Akademia Nauk	1.603	5	48.444	0,01
68 Państw. Agencja Atomistyki	22.442	22.169	66.433	33,37
69 Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	1.094	-	17.768	-
71 Główny Inspektorat Kolejnictwa	1.760	1.357	6.701	20,25
73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych	27.144	27.144	34.531.210	0,08
75 Rządowe Centrum Legislacji	629	-	10.035	-
80 Regionalne Izby Regionalne	4.525	-	73.040	-
85/02-32 Budżety wojewodów	298.197[2/]	114.532[3/]	18.751.662	0,61
86/00 Samorządowe Kolegia Odwoławcze	3.948	-	67.452	-
87 Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	1.564	-	21.140	-
88 Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty	2.091	13	49.514	0,03
89 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	3.798	-	167.737	-
90 Agencja Wywiadu	673	-	28.019	-
Ogółem	2.395.435[2/]	413.067[3/]	182.922.448[4/]	0,23

1) Zmiany organizacyjne części budżetowych w 2002 r. spowodowały brak porównywalności z 2001 r.

2) Zobowiązania bieżące w cz. 85 i zobowiązania ogółem uwzględniają nie wykazaną w sprawozdaniu Rb-28 kwotę 76,1 mln zł nieuregulowanych płatności wojewodów z tytułu: składki na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych nie pobierających zasiłku – 36,9 mln zł, uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów – 7,0 mln zł oraz finansowania oświetlenia dróg publicznych – 32,2 mln zł.

3) Zobowiązania bieżące wymagalne w cz. 85 – 52,8 mln zł, w tym analogicznie jak w pkt. 2: 24,8 tys. zł, 1,9 mln zł i 26,0 mln zł,

4) Tabela przedstawia tylko te części budżetu państwa, w których w 2002 r. wystąpiły zobowiązania.

2.1. Wydatki budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych

Realizację wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2001–2002 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 20 (w mln zł)

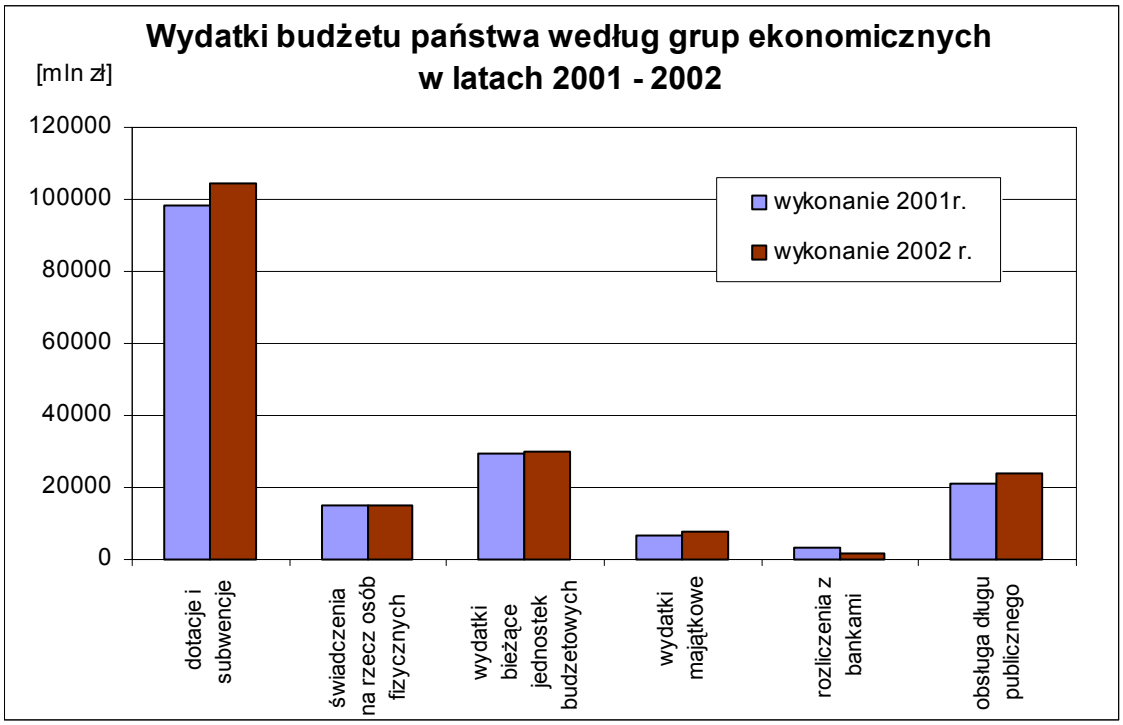
Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		%	
		Plan po zmianach	Wykonanie	4:3	4:2
1	2	3	4	5	6
Wydatki ogółem, z tego:	172 885,2	185 101,5	182 922,4	98,8	105,8
1. DOTACJE I SUBWENCJE W tym:	98 265,6	104 592,3	104 373,1	99,8	106,2
1.1. Subwencje ogólne	29 434,4	29 701,6	29 701,6	100,0	100,9
1.2 Dotacje dla funduszy celowych W tym:	40 101,4	47 445,6	47 546,7	100,2	118,6
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	21 156.9	26 987,9	27 090,7	100,4	128,1
Fundusz Pracy	2 650.0	3 634,6	3 634,7	100,0	137,2
Fundusz Emerytalno-Rentowy	14 880.8	15 391,7	15 390,0	100,0	103,4
1.3 Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	10 621.2	9 795,5	9 730,4	99,3	91,6
1.4 Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania bieżące własne	3 668,2	4 096,6	4 080,0	99,6	111,2
1.5 Dotacje podmiotowe dla szkół wyższych	5 659,3	5 930,5	5 930,2	100,0	104,8
2. ŚWIADCZENIA NA RZECZ OSÓB FIZYCZNYCH	14 747.7	15 241.9	15 091,7	99,0	102,3
3. WYDATKI BIEŻĄCE JEDNOSTEK BUDZETOWYCH w tym:	29 273,9	30 050,7	29 800,8	99,2	101,8
3.1 Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	16 709.0	17 255,8	17 675,4	99,8	105,8
3.2 Zakup materiałów i usług	10 159.6	9 983.8	9 920,7	99,4	97,6
4. WYDATKI MAJĄTKOWE w tym:	6 420.0	8 142.9	7 811,4	95,9	121,7
4.1 Wydatki i zakupy inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych	2 914.8	4 743.1	4 693,4	99,0	161,0
4.2 Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami	273.4	310.7	310,0	99,8	113,4
4.3 Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację ich zadań własnych inwestycji i zakupów inwestycyjnych	1 706.9	1 620.4	1 591,6	98,2	93,2
5. ROZLICZENIA Z BANKAMI	3 279,5	2 041.8	1 797,3	88,0	54,8
6. OBSŁUGA DŁUGU PUBLICZNEGO z tego:	20 898.6	25 032.0	24 048,3	96,1	115,1
6.1 Obsługa długu krajowego	17 104.7	21 150.0	20 323,9	96,1	118,8
6.2 Obsługa długu zagranicznego	3 793.8	3 882.0	3 724.4	95,9	98,2

*Kolumna 6 = kolumna 3 x wskaźnik wzrostu cen i towarów konsumpcyjnych (według GUS)
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Podstawowe dane o wykonaniu budżetu państwa w układzie grup ekonomicznych wskazują na znaczące różnice między wskaźnikami planu dla poszczególnych grup wydatków i zróżnicowanie dynamiki tych wydatków.

W porównaniu do wykonania 2001 r. nastąpił wzrost wydatków na obsługę długu publicznego o 15,1%, dotacji i subwencji o 6,2% i wydatków majątkowych o 21,7%. Obniżeniu uległy natomiast wydatki z tytułu rozliczeń z bankami, które stanowiły 54,8% wykonania 2001 r. Wydatki bieżące jednostek budżetowych utrzymały się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim.

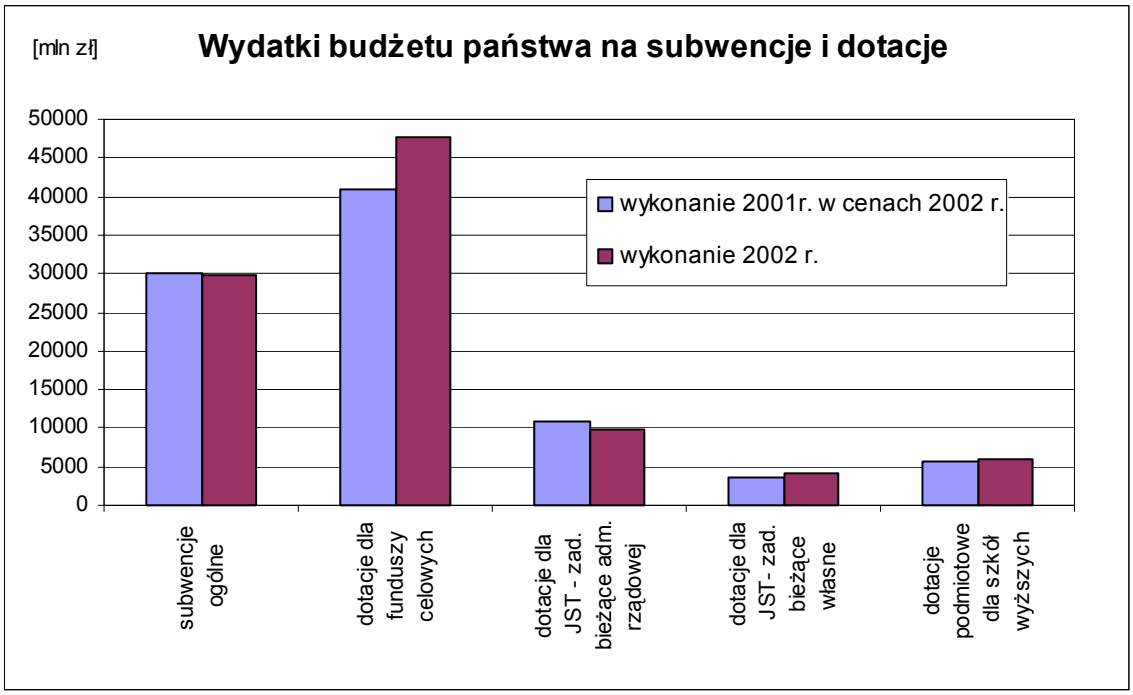
Wykres 8



2.1.1. Dotacje i subwencje

W ogólnej kwocie wydatków na dotacje i subwencje (104.373,1 mln zł) najwyższy udział przypadał na dotacje dla funduszy celowych (45,6%), które wyniosły 47.546,7 mln zł. W porównaniu do wykonania 2001 r. były one wyższe nominalnie o 7.445,3 mln zł, tj. o 18,6%, a realnie o 6.683,4 mln zł, tj. o 16,4%. Ustalony w ustawie budżetowej na rok 2002 plan dotacji dla funduszy celowych w kwocie 47.630,5 mln zł, został zmniejszony do 47.445,6 mln zł, tj. o 184,9 mln zł. Wykonanie dotacji dla funduszy celowych było o 101,1 mln zł wyższe w stosunku do planu po zmianach, tj. o 0,2% i było spowodowane przekroczeniem planu dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o kwotę 102,8 mln zł, która w 2003 r. została zwrócona na dochody budżetu państwa.

Wykres 9



Najwyższy udział w dotacjach dla funduszy celowych stanowiła dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (57,0%) oraz dla Funduszu Emerytalno-Rentowego (32,4%).

Subwencja ogólna przekazana w 2002 r. dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 29.701,9 mln zł, tj.100% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania 2001 r. (29.434,4 mln zł) wzrosła o 0,9%. Niższe były dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Dotacje podmiotowe dla szkół wyższych wzrosły o 4,2%.

2.1.1.1. Dotacje z budżetu państwa dla funduszy celowych

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.

W strukturze dochodów sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) obok dochodów budżetu państwa stanowiących 48,3% dochodów sektora, najwyższy udział w 2002 r. miały dochody państwowych funduszy celowych (23,0%), które wyniosły 68.334,4 mln zł.

Natomiast w wydatkach sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) wydatki państwowych funduszy celowych przewyższają wydatki budżetu państwa. W 2002 r. wydatki państwowych funduszy celowych wyniosły 123.780,0 mln zł, a ich udział w wydatkach ogółem sektora publicznego wyniósł 36,0%, podczas gdy wydatki

budżetu państwa wyniosły 83.017,6 mln zł, a ich udział 24,2%. Oznacza to, że w 2002 r. państwowe fundusze celowe zrealizowały 36,0% wydatków sektora finansów publicznych, podczas gdy udział ich dochodów stanowił tylko 23,0% ogółu dochodów tego sektora.

W ustawie budżetowej na rok 2002 dotacje przewidziano dla 6 spośród 13 państwowych funduszy celowych, których plany finansowe ujęto w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej oraz dla 5 funduszy celowych ujętych w częściach budżetowych (w załączniku nr 2 do ustawy). Dotacje dla 6 państwowych funduszy celowych wyniosły 47.443,9 mln zł, a pozostałych funduszy (ujętych w załączniku nr 2) – 885,9 mln zł.

W porównaniu do 2001 r. dotacje do państwowych funduszy celowych były w ujęciu nominalnym wyższe o 18,3%, a realnie o 16,1%. Najwyższe dotacje zaplanowano dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - 27.279,3 mln zł i Funduszu Emerytalno-Rentowego - 15.391,7 mln zł.

Dane dotyczące przychodów i wydatków zrealizowanych w 2002 r. przez państwowe fundusze celowe przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 21 (w mln zł)

Lp.	Nazwa funduszu	Przychody		Wydatki	Wynik
		Ogółem	w tym: dotacje		
1	2	3	4	5	6
1.	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	99.013,2	26.987,9	102.776,1	- 3.762,9
2.	Fundusz Alimentacyjny	1.486,0	1.316,4	1.492,8	- 6,8
3.	Fundusz Emerytalno–Rentowy (KRUS)	16.406,0	15.390,0	16.402,3	3,7
4.	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (KRUS)	30,7	27,0	31,0	- 0,3
5.	Fundusz Pracy	9.276,0	3.634,6	9.807,0	- 531,0
6.	Państwowy Fundusz Kombatantów	88,1	88,0	171,3	-83,2
7.	Fundusz Administracyjny (KRUS)	461,5	-	461,0	0,5
8.	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	124,4	-	27,6	96,8
9.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	843,3	-	730,2	113,1
10.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1.632,5	-	1.420,9	211,6
11.	Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	168,1	-	182,1	-14,0
12.	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	18,5	-	18,0	0,5
13.	Fundusz Promocji Twórczości	0,5	-	0,7	- 0,2
	Razem: */	129.198,2	47.443,9	133.170,5	- 3.972,2

*/ Po wyeliminowaniu przepływów między funduszami

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wyniki funduszy wskazują, że dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy były w sumie o ponad 4 mld zł niższe od ich potrzeb.

Przychody państwowych funduszy celowych dotowanych z budżetu państwa wyniosły w 2002 r. 126.299,9 mln zł, tj. 97,8% przychodów wszystkich państwowych funduszy celowych. Fundusze te przejęły poprzez przychody 16,4% PKB (w 2001 r. – 16,2%). Należy podkreślić, iż w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowym zrealizowano 90,5% przychodów dotowanych państwowych funduszy celowych. Udział dotacji w kwocie przychodów funduszy dotowanych stanowił 37,6%. W poszczególnych funduszach relacja dotacji do przychodów kształtowała się następująco:

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	27,3% (w 2001 r. 22,3%),
Fundusz Alimentacyjny	88,6% (w 2001 r. 48,0%),
Fundusz Emerytalno-Rentowy	93,8% (w 2001 r. 94,0%),
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	88,1% (w 2001 r. 89,1%),
Fundusz Pracy	39,2% (w 2001 r. 31,9%),
Państwowy Fundusz Kombatantów	99,9% (w 2001 r. 99,8%).

Zrealizowane w 2002 r. wydatki funduszy dotowanych z budżetu państwa osiągnęły kwotę 130.680,6 mln zł, która w porównaniu do 2001 r. była wyższa o 4,9%. Wydatki trzech spośród dotowanych funduszy celowych przekroczyły kwoty zaplanowane w ustawie budżetowej: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – o 2,3%, Fundusz Alimentacyjny – o 7,8% i Państwowy Fundusz Kombatantów – o 2,9%.

Relacja wydatków państwowych funduszy celowych dotowanych z budżetu państwa do PKB wyniosła 16,9% (w 2001 r. – 16,6%).

Udział dotacji dla państwowych funduszy celowych w wydatkach budżetu państwa stale rośnie. W 2002 r. wzrósł o 2,4 punktu procentowego w stosunku do roku 2001 i stanowił 25,6% wydatków budżetu państwa, przy czym udział dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego (łącznie – 42.377,9 mln zł) stanowił – 22,9% wydatków budżetu państwa (w 2001 r. – 20,8%).

Na koniec 2002 r. wszystkie państwowe fundusze dotowane z budżetu, za wyjątkiem Funduszu Emerytalno-Rentowego (KRUS), odnotowały ujemny wynik. Łączna jego wartość wyniosła 4.380,5 mln zł. Ogólny wynik (- 3.972,2 mln zł) poprawiają nieco pozostałe fundusze celowe niedotowane z budżetu. W porównaniu do ustawy budżetowej stan funduszy na koniec roku był niższy o 4.944,7 mln zł. Zadecydował o tym ujemny stan Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (-) 17.885,8 mln zł, który się pogłębił o 4.846,2 mln zł w stosunku do zaplanowanego w ustawie budżetowej.

Łączna kwota zobowiązań wszystkich państwowych funduszy celowych, których plany finansowe ujęto w ustawie budżetowej, wyniosła na koniec 2001 r. 20.803,9 mln zł, a zobowiązania funduszy dotowanych stanowiły 95,4% tej kwoty. Na koniec roku 2002 zobowiązania ogółem wyniosły 25.426,2 mln zł, w tym zobowiązania funduszy dotowanych – 24.293,8 mln zł, tj. 95,5%. W 2002 r. wzrosły one o 22,4% w stosunku do roku 2001. Jednakże dynamika wzrostu była niższa niż w roku ubiegłym o 13,3 punktu procentowego (w 2001 była niższa niż w 2000 r. o 10,3%). Zobowiązania niższe niż na koniec roku 2001 wystąpiły w Funduszu Alimentacyjnym - o 73,1% oraz w Funduszu Prewencji i Rehabilitacji o 21,6%.

Zobowiązania FUS w kwocie 21.600,9 mln zł stanowiły 88,9% zobowiązań wszystkich dotowanych państwowych funduszy celowych. W stosunku do stanu na koniec 2001 r. zobowiązania FUS wzrosły nominalnie o 18,6%, a realnie o 16,4%. Rzeczywisty stan zobowiązań FUS nie jest znany, ponieważ zadłużenie FUS wobec OFE jest jedynie szacowane.

Analiza stanu **Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** pozwala stwierdzić, że w 2002 r. pogłębiło się o 18,6% zadłużenie Funduszu z tytułu narastających zobowiązań, przy tym zadłużenie wobec OFE wzrosło w podobnym tempie, tj. o 18,3%. Wzrost zobowiązań o 3.393,2 mln zł, w stosunku do roku 2001, był wynikiem wzrostu zobowiązań wobec budżetu z tytułu wykorzystania dotacji z roku następnego o 1.300,4 mln zł, wzrostu zobowiązań wobec OFE o 1.017,0 mln zł oraz wzrostu kredytów bankowych o 690,1 mln zł i zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek z budżetu o 356,7 mln zł. W 2002 r. kwota dotacji z tytułu składek do OFE była o 2.055,5 mln zł niższa od planowanej przez Fundusz. Fundusz nie posiada aktywów na pokrycie bieżących i przyszłych zobowiązań – środki pozostające na rachunku stanowią zabezpieczenie jedynie ok. 10% jednorazowych wypłat.

Praktyka planowania dotacji z budżetu niższej niż rzeczywiste potrzeby Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powoduje, że na wypłatę świadczeń bieżących bądź przekazanie składek do OFE zaciągane są kredyty bankowe, przyrastają nowe zobowiązania wobec OFE, a także, co stało się już normą, wykorzystywane są dotacje roku następnego. Zaznaczyć należy, iż Fundusz Ubezpieczeń Społecznych może zaciągać kredyty i pożyczki (mimo że nie ma osobowości prawnej) i w ten sposób pozyskiwać środki przeznaczone na wypłatę świadczeń, których wypłata jest gwarantowana przez państwo. Gwarancja taka powinna być zatem jednoznaczna z udzieleniem dotacji z budżetu w wysokości umożliwiającej Funduszowi terminowe wywiązywanie się ze zobowiązań wobec ubezpieczonych.

Coroczne niewykonywanie zaplanowanych w budżecie dotacji bądź ich planowanie w nieadekwatnej do potrzeb wysokości i pogłębianie tym samym zadłużenia FUS jest zabiegiem czysto księgowym, służącym ukrywaniu faktycznego deficytu budżetu państwa. Podobny charakter miały pożyczki z budżetu państwa, które także umożliwiały uniknięcie zarachowania do deficytu niezbędnych wydatków z budżetu państwa na pokrycie zobowiązań Funduszu.

Narastające zadłużenie FUS jest jednak istotnym składnikiem długu publicznego i w znacznym stopniu przyczynia się do jego wzrostu. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż narastające zobowiązania wobec OFE generują dodatkowe, niepotrzebne koszty budżetowe w postaci odsetek, które zarazem stanowią swoistą formę dotowania OFE. W 2002 r. kwota zapłaconych odsetek z tego tytułu wyniosła 56 mln zł.

Kontrola wykonania planów finansowych pozostałych dotowanych państwowych funduszy celowych w 2002 r. wykazała, m.in. że: w **Funduszu Pracy** nastąpiło pogłębienie się w 2002 r. niekorzystnej struktury wydatków. Udział wydatków obligatoryjnych na zasiłki dla bezrobotnych oraz na zasiłki i świadczenia przedemerytalne zwiększył się do 89,4% wydatków ogółem, wobec 87,5% w roku 2001. Zmalał udział wydatków na aktywne formy przeciwdziałaniu bezrobociu, z 9,7% w roku 2001 do 8,0% w roku 2002, a także zmniejszyła się liczba osób uczestniczących w tym programie. Powstałe na koniec 2002 r. zobowiązania w kwocie 2.052 mln zł były wyższe o 929,6 mln zł, tj. o 68% w stosunku do wykonania w 2001 r. W ogólnej kwocie zobowiązań 87,7% stanowiła kwota 1.800,0 mln zł niespłaconych kredytów zaciągniętych przez Fundusz Pracy w PKO Bank Polski SA na uzupełnienie środków niezbędnych na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Z tytułu zaciągniętych kredytów Fundusz zapłacił w 2002 r. odsetki w wysokości 85,5 mln zł.

Natomiast kontrola w **Państwowym Funduszu Kombatantów** wykazała, że Fundusz nie realizuje zadań ustawowych w zakresie doraźnej lub okresowej pomocy pieniężnej dla kombatantów i innych osób uprawnionych, jak również nie dofinansowuje kosztów rozszerzenia bazy zakładów leczniczych, a także kosztów utrzymania ośrodków wczasowo-rehabilitacyjnych przeznaczonych dla kombatantów i innych osób uprawnionych.

Planowanie dotacji – w roku 2001 – w kwotach niższych od potrzeb finansowych Funduszu spowodowało, że z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań zapłacono odsetki w wysokości 9,4 mln zł.

Negatywnie należy ocenić fakt, że pomimo narastania zobowiązań (zobowiązania wymagalne na koniec 2002 r. – 111,7 mln zł) i odsetek za zwłokę z tytułu realizacji ustawowych zadań Funduszu w 2002 r. dokonano przeniesienia kwoty 1,8 mln zł z grupy wydatków obligatoryjnych do wydatków inwestycyjnych.

Oprócz dotacji dla 6 państwowych funduszy celowych, w ustawie budżetowej przewidziano dotacje dla innych funduszy celowych, tj.: Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, Funduszu Kościelnego, Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Termomodernizacji oraz Funduszu Kredytów i Pożyczek Studenckich. Łącznie wymienione fundusze otrzymały z budżetu państwa dotacje w wysokości 885,9 mln zł. Dynamika wzrostu dotacji w roku 2002 była wyższa niż w 2001 r. o 56 punktów procentowych.

Kontrola w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wykazała, że niecelowym działaniem było zwiększenie o 1,7 mln zł planowanej kwoty dotacji na dofinansowanie Funduszu Termomodernizacji i przekazanie tej kwoty na rachunek Funduszu w pełnej wysokości, pomimo że kwota wypłaconych w 2002 r. premii termomodernizacyjnych była mniejsza o 77,0% od kwoty zaplanowanej na ten cel. Wolne środki Funduszu były natomiast inwestowane kapitałowo, w tym począwszy od II kwartału 2002 r. w zakup dwuletnich obligacji Skarbu Państwa.

2.1.1.2. Subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Regulacje prawne określające źródła i szczegółową konstrukcję dochodów jednostek samorządu terytorialnego są zawarte w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003[45], która co roku była nowelizowana.

Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną oraz dotacje celowe. Dotacje są przyznawane jednostkom samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych tych jednostek. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki te mogą otrzymać dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim.

---

[45] DzU nr 150, poz. 983 ze zm.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. wyniosły 80.033,9 mln zł i w porównaniu do 2001 r. nieznacznie wzrosły – o 0,6%. Jednocześnie zmniejszył się udział subwencji i dotacji celowych w dochodach ogółem budżetów samorządowych - z 57,6% w 2001 do 56,9% w 2002 r. Wzrosły natomiast dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (o 3,2%), a ich udział zwiększył się z 40,8% w 2001 r. do 41,9% w 2002 r.

W 2002 r. jednostki samorządu terytorialnego miały otrzymać z budżetu państwa, w formie subwencji i dotacji, środki w łącznej wysokości 45.632,6 mln zł, a otrzymały 45.518,9 mln zł (tj. 99,8% planu po zmianach). W porównaniu do roku poprzedniego dochody j.s.t. z dotacji celowych i subwencji zmniejszyły się o 305,9 mln zł.

Udział subwencji ogólnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. (80.033,9 mln zł) wynosił 37,1% i w porównaniu do 2001 r. (37,0%) wzrósł o 0,1 punktu procentowego.

Strukturę zrealizowanych w latach 2001-2002 wydatków w części 82 – Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, dział 758 – Różne rozliczenia prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 22

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.		Wykonanie 2002 r.			6:3 %
		Kwota w mln zł	Struk – tura %	Plan po zmianach (w mln zł)	Kwota w mln zł	Struk - tura %	
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Dział 758 – Różne rozliczenia, w tym rozdział:	29.434,4	100,0	29.701,6	29.701,6	100,0	100,9
1.1.	75801 - Część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t.	22.117,6	75,1	22.318,2	22.318,2	75,1	100,9
1.2.	75802 - Część podstawowa subwencji ogólnej dla gmin	1.851,1	6,3	2.111,7	2.111,7	7,1	114,1
1.3.	75803 - Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	446,5	1,5	436,3	436,3	1,5	97,7
1.4.	75804 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	257,1	0,9	243,5	243,5	0,8	94,7
1.5.	75805 - Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin	2.086,6	7,1	2.023,6	2.023,6	6,8	97,0
1.6.	75806 – Część drogowa subwencji ogólnej dla powiatów i województw	2.674,6	9,1	2.567,5	2.567,5	8,7	96,0
1.7.	75818 – Rezerwy ogólne i celowe	0,8	-	0,8	0,8	-	95,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75801) w wysokości 22.318,2 mln zł, tj. 15,4% planowanych na 2002 r. dochodów budżetu państwa (145.101,6 mln zł), po wyłączeniu 1% rezerwy została podzielona przez Ministra Finansów między 2.489 gmin (14.077,2 mln zł), 373 powiaty (7.601,1 mln zł), 16 województw samorządowych (414,3 mln zł).

Podziału wydzielonej z kwoty części oświatowej subwencji ogólnej 1% rezerwy tej części subwencji Minister Finansów dokonał na wnioski Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Środki te, zwiększone w wyniku dokonanych korekt części oświatowej subwencji, w wysokości 226,1 mln zł zostały przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na:

– dofinansowanie: prac remontowych prowadzonych w szkołach i placówkach oświatowych mających na celu usuniecie zagrożeń zdrowia i bezpieczeństwa uczniów oraz nauczycieli (54,3 mln zł), zakupu sprzętu szkolnego do nowowybudowanych obiektów oświatowych (55,6 mln zł), kosztów nauczania indywidualnego (1,3 mln zł), wydatków z tytułu odpraw dla zwalnianych nauczycieli (30,0 mln zł) oraz innych zadań o jednorazowym charakterze 15,5 mln zł) – ogółem na kwotę 102,4 mln zł,
– zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej w związku z korektą bazy roku 2001 w zakresie zadań pozaszkolnych oraz korektą bazy danych przyjętych do podstawy wyliczenia części oświatowej na 2002 r. – 13,0 mln zł,
– wzrost zadań szkolnych i pozaszkolnych – 47,2 mln zł oraz likwidację szkód wywołanych zdarzeniami losowymi – 9,2 mln zł.

Łącznie ze środkami 1% rezerwy gminy otrzymały kwotę 14.188,6 mln zł, powiaty 7.709,2 mln zł, województwa 420,4 mln zł.

Część podstawowa subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75802) została określona w ustawie budżetowej w wysokości 2.112,3 mln zł. Kwota ta w całości została podzielona między 2.489 gmin. W wyniku dokonanych korekt kwot nienależnych gminom za 2002 r., część podstawowa subwencji ogólnej dla 21 gmin została zmniejszona o 0,6 mln zł, tj. do wysokości 2.111,7 mln zł. Niewykorzystane środki zostały przeniesione do utworzonego w części 82 rozdziału 75818 – Rezerwy ogólne i celowe i przeznaczone na pomoc gminom w przypadkach losowych.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75803) oraz województw (rozdział 75804) została zaplanowana odpowiednio w wysokości 435,5 mln zł i 242,2 mln zł. W wyniku korekty bazy danych o należnym podatku dochodowym od osób fizycznych za 2000 rok, Minister Finansów dokonał zwiększenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla powiatów o 0,8 mln zł i dla województw o 1,3 mln zł. W efekcie dokonanej zmiany powiaty otrzymały 436,3 mln zł, a samorządy województw 243,5 mln zł.

Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75805), zaplanowana w ustawie budżetowej na 2002 r. w wysokości 2.324,7 mln zł, została w wyniku dokonanych przez Ministra Finansów zmian w planie wydatków zmniejszona do kwoty 2.023,8 mln zł. W wyniku dokonanych korekt (w zakresie kwoty rekompensującej gminom dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień), część rekompensująca subwencji ogólnej została zmniejszona 10 gminom o 0,2 mln zł, a niewykorzystane środki zostały przeniesione na pomoc gminom w przypadkach losowych. Ostatecznie gminom przekazano 2.023,6 mln zł, w tym:

- 1.546,4 mln zł - jako kwotę rekompensującą dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych (tzw. część drogowa),
- 446,9 mln zł mln zł stanowiła kwota rekompensująca dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień,
- 30,3 mln zł stanowiła kwota rekompensująca dochody utracone z tytułu opłaty eksploatacyjnej dla gmin górniczych.

Część drogową subwencji ogólnej dla powiatów i województw (rozdział 75806) ustalono w ustawie budżetowej w wysokości 2.567,5 mln zł. Środki, po wyłączeniu 10% rezerwy zostały podzielone i przekazane powiatom – 1.492,7 mln zł oraz województwom – 809,8 mln zł z przeznaczeniem na finansowanie dróg.

Podziału 10% rezerwy części drogowej subwencji ogólnej dokonano na podstawie propozycji Ministra Infrastruktury, po uzyskaniu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Środkami z rezerwy dofinansowano zadania realizowane przez powiaty i miasta na prawach powiatu w kwocie 228,5 mln zł a także przez województwa samorządowe w kwocie 36,6 mln zł.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie blokady środków w wysokości 298,8 mln zł i utworzenia rezerwy przeznaczonej na pomoc gminom w przypadkach losowych, a także przeniesienia do rozdziału 75818 – Rezerwy ogólne i celowe, wydatków stanowiących oszczędności w rozdziałach 75802 – część podstawowa subwencji ogólnej i 75805 – część rekompensująca subwencji ogólnej. Środki te w kwocie 0,8 mln zł, na podstawie „Zasad przyznania pomocy finansowej z rezerwy subwencji na 2002 r." przekazano 8 gminom na dofinansowanie remontów budynków komunalnych oraz dróg i mostów zniszczonych przez powódź, ulewne deszcze lub huragan oraz usuwanie skutków pożarów.

Minister Finansów dokonywał prawidłowo podziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego: informacji o przysługujących kwotach poszczególnych części subwencji oraz o zmianach wysokości tych kwot, wynikających m.in. ze zmian w podziale administracyjnym kraju, jak również przekazywania poszczególnych części subwencji oraz kwalifikowania zwrotów kwot nienależnych.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie budżetowej na rok 2002 dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w łącznej wysokości 11.500,2 mln zł (bez rezerw celowych), z tego na zadania bieżące 11.327,4 mln zł oraz na zadania inwestycyjne 172,8 mln zł.

W wyniku dokonanych w 2002 r. zmian plan dotacji zwiększył się do kwoty 15.931,0 mln zł (tj. o kwotę 4.430,8 mln zł), co stanowiło wzrost o 38,5% w stosunku do ustawy budżetowej. Dokonane zmiany wynikały z przeniesienia środków przez Ministra Finansów w wysokości 4.408,4 mln zł (z części 42 – Sprawy wewnętrzne w wysokości 0,03 mln zł, z części 81 – Rezerwa ogólna w wysokości 3,6 mln zł i z części 83 – Rezerwy celowe w wysokości 4.404,8 mln zł) oraz przeniesień dokonanych przez dysponentów części budżetowych o kwotę 22,4 mln zł.

Pozytywnie należy ocenić dokonane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 61 b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002, zmiany przeznaczenia dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych w 112 jednostkach samorządu terytorialnego (9 województwach, w 101 powiatach i 1 mieście na prawach powiatu oraz 1 gminie) w łącznej kwocie 22,6 mln zł.

Realizację wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 23 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001 r. wykonanie	2002 r.			%			Struktura wykonania %
		Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie	5:2	5:3	5:4	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dotacje ogółem, z tego:	16.390,4	11.500,2	15.931,0	15.817,3	96,5	137,5	99,3	100,0
I Dotacje dla gmin ogółem, z tego:	4.817,3	3.548,3	5.573,8	5.514,1	114,5	155,4	98,9	34,9
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, z tego:	3.469,5	3.382,5	3.936,6	3.903,3	112,5	115,4	99,2	24,7
- na zadania bieżące	3.423,2	3.348,1	3.898,5	3.865,8	112,9	115,5	99,2	24,4
- na zadania inwestycyjne	46,3	34,4	38,1	37,5	81,0	109,1	98,4	0,2
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	1.333,0	156,2	1.620,9	1.597,0	119,8	1022,5	98,5	10,1
- na zadania bieżące	819,9	156,2	1.032,0	1.023,9	124,9	655,6	99,2	6,5
- na zadania inwestycyjne	513,2	-	588,9	573,1	111,7	-	97,3	3,6
3. Dotacje celowe na zadania gmin realizowane na podstawie porozumień, z tego:	14,7	9,6	16,3	13,8	93,5	143,6	84,5	0,1
- na zadania bieżące	13,8	7,9	14,0	11,7	84,8	147,6	83,5	0,1
- na zadania inwestycyjne	1,0	1,7	2,3	2,1	219,1	124,2	90,6	0,0
II. Dotacje dla powiatów ogółem, z tego:	9.479,5	7.435,8	8.453,6	8.431,4	88,9	113,4	99,7	53,3
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone powiatom, z tego:	6.344,8	5.186,6	5.275,8	5.263,7	83,0	101,5	99,8	33,3
- na zadania bieżące	6.298,5	5.148,9	5.236,4	5.224,4	82,9	101,5	99,8	33,0
- na zadania inwestycyjne	46,3	37,7	39,4	39,3	85,0	104,3	99,8	0,2
2. Dotacje celowe na zadania własne powiatów, z tego:	3.054,7	2.167,0	3.090,2	3.080,1	100,8	142,1	99,7	19,5
- na zadania bieżące	2.435,9	2.167,0	2.596,4	2.590,1	106,3	119,5	99,8	16,4
- na zadania inwestycyjne	618,8	-	493,9	490,0	79,2	-	99,2	3,1
3. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	80,0	82,3	87,6	87,5	109,5	106,4	100,0	0,6
- na zadania bieżące	80,0	82,3	87,5	87,5	109,5	106,4	100,0	0,6
- na zadania inwestycyjne	-	-	0,01	0,01			100,0	0,0
III. Dotacje dla samorządów województw ogółem, z tego:	2.093,6	516,1	1.903,6	1.871,9	89,4	362,7	98,3	11,8
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi województwa, z tego:	1.080,3	140,4	893,8	873,4	80,8	622,1	97,7	5,5
- na zadania bieżące	899,5	71,4	660,6	6402	71,2	896,8	96,9	4,0
- na zadania inwestycyjne	180,8	69,0	233,2	233,2	129,0	337,9	100,0	1,5
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	987,3	370,4	1.005,8	994,5	100,7	268,5	98,9	6,3
- na zadania bieżące	412,4	340,4	468,2	465,9	113,0	136,9	99,5	2,9
- na zadania inwestycyjne	574,9	30,0	537,6	528,5	91,9	1761,7	98,3	3,3
3. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	26,0	5,4	4,0	4,0	15,5	75,1	99,9	0
- na zadania bieżące	17,0	5,4	3,5	3,5	20,7	65,8	99,9	0
- na zadania inwestycyjne	9,0	-	0,5	0,5	5,6		100,0	0

Źródło : Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. wyniosły 15.817,3 mln zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były niższe o 573,1 mln zł, tj. o 3,5%. W ogólnej kwocie wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wydatki bieżące stanowiły 13.913,1 mln zł, tj. 88,0%, a wydatki inwestycyjne 1.904,2 mln zł, tj. 12,0%.

Dotacje dla województw samorządowych stanowiły 11,8% (spadek o 1,0% w stosunku do 2001 r.), dotacje dla powiatów 53,3% (spadek o 4,5% w stosunku do 2001 r.), a dotacje dla gmin stanowiły 34,9% (wzrost o 5,5% w stosunku do 2001 r.) łącznej kwoty wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

W 2002 r. wydatki na dotacje dla jednostek samorządu realizowano w 23 działach klasyfikacji budżetowej, a najwyższe wydatki, w łącznej kwocie 11.915,8 mln zł, tj. 75,3% ogółu wykonanych dotacji z budżetu państwa, dotyczyły 3 działów, tj.:

1. 853 – Opieka społeczna – gdzie przekazano kwotę 6.250,1 mln zł (99,7% planu po zmianach) i 39,5% ogólnych wydatków budżetu państwa na dotacje dla samorządów. Z kwoty tej finansowano między innymi:
   a) w ramach wydatków bieżących:
      – w gminach – głównie zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (2.194,0 mln zł), ośrodki pomocy społecznej (434,6 mln zł), dodatki mieszkaniowe (400,0 mln zł) oraz zasiłki pielęgnacyjne i wychowawcze (167,6 mln zł),
      – w powiatach – głównie domy pomocy społecznej (1.169,9 mln zł), placówki opiekuńczo-wychowawcze (561,1 mln zł), rodziny zastępcze (452,6 mln zł) oraz powiatowe urzędy pracy (226,6 mln zł),
      – w województwach samorządowych – głównie wojewódzkie urzędy pracy (44,6 mln zł).
   b) w ramach wydatków inwestycyjnych:
      – w gminach – budowę ośrodków wsparcia (1,6 mln zł),
      – w powiatach – domy pomocy społecznej (7,3 mln zł), powiatowe urzędy pracy i placówki opiekuńczo-wychowawcze (0,3 mln zł),
2. 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – gdzie przekazano kwotę 4.238,3 mln zł (tj. 100% planu po zmianach) i 26,8% ogólnych wydatków budżetu państwa na dotacje celowe dla samorządów. Z kwoty tej finansowano w ramach wydatków bieżących głównie działalność komend powiatowych Policji (3.180,6 mln zł) oraz działalność komend powiatowych PSP (1.014,7 mln zł), a także wydatki inwestycyjne komend powiatowych straży (34,8 mln zł) .

3. 600 – Transport i łączność – gdzie przekazano kwotę 1.401,1 mln zł (tj. 98,2% planu po zmianach) i 8,9% ogólnych wydatków budżetu państwa na dotacje celowe dla samorządów. Z kwoty tej finansowano między innymi:
   a) w ramach wydatków bieżących:
      – w gminach – głównie utrzymanie dróg w granicach m.st. Warszawy (83,5 mln zł), usuwanie skutków klęsk żywiołowych (16,8 mln zł) oraz utrzymanie drogowych przejść granicznych (1,5 mln zł),
      – w powiatach – przede wszystkim usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz utrzymanie dróg publicznych powiatowych (odpowiednio 6,5 mln zł i 0,4 mln zł),
      – w województwach samorządowych – głównie dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych (402,7 mln zł) i kolejowych (268,0 mln zł).
   b) w ramach wydatków inwestycyjnych:
      – w gminach – lokalny transport zbiorowy (135,0 mln zł) oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i drogi publiczne gminne (łącznie 88,4 mln zł),
      – w powiatach – przede wszystkim drogi publiczne powiatowe (174,5 mln zł),
      – w województwach samorządowych – drogi publiczne wojewódzkie (90,7 mln zł) oraz krajowe pasażerskie przewozy kolejowe i lokalny transport zbiorowy (46,5 mln zł).

W 2002 r. największe wydatki poniesiono na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na realizację innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 10.040,4 mln zł, tj. 63,5% ogółem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki na dotacje celowe na zdania własne jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 5.671,6 mln zł, tj. 35,8% ogółu dotacji, a wydatki na dotacje celowe realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej wyniosły 105,4 mln zł, tj. 0,7% ogółu dotacji. Udział otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. wynosił 19,8% i w porównaniu do roku 2001 (20,6%) był niższy o 0,8 punktu procentowego. W gminach udział ten wynosił 10,8%, w powiatach – 41,0%, w miastach na prawach powiatu – 18,7%, w województwach samorządowych – 42,1%.

Wydatki na dotacje celowe jednostek samorządu terytorialnego poniesione z budżetów wojewodów wyniosły 15.390,5 mln zł i stanowiły 97,3% kwoty wydatków na ten cel ujętych w budżecie państwa, z tego dla gmin 5.300,7 mln zł, powiatów 8.311,5 mln zł oraz województw samorządowych 1.778,4 mln zł, (tj. odpowiednio 34,4 %, 54,0% i 11,6% ogółu wydatków z budżetów wojewodów).

Z ustaleń kontroli w 16 urzędach wojewódzkich w zakresie planowania, podziału dotacji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, terminowości przekazywania środków na dotacje, kontroli wykorzystania i rozliczania dotacji wynika m.in., że:

- 15 wojewodów (za wyjątkiem Wojewody Mazowieckiego) przekazywało jednostkom samorządu terytorialnego informacje o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w terminach określonych art. 88 ustawy o finansach publicznych (tj. do 25 października);
- 14 wojewodów (za wyjątkiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego i Małopolskiego) informowało niezwłocznie Ministra Finansów, ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego o dokonanych zmianach kwot dotacji celowych, stosownie do art. 94 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wojewoda Kujawsko-Pomorski informował Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanych zmianach kwot dotacji z opóźnieniem od 7 do 98 dni, natomiast Wojewoda Małopolski przekazywał informacje jednostkom samorządu terytorialnego z opóźnieniem od 4 do 14.Ponadto Wojewoda Mazowiecki nieterminowo przekazywał Ministrowi Finansów informacje o zmianach przeznaczenia dotacji na zadania własne dokonanych przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego. Opóźnienia w przekazywaniu tych informacji sięgały od 19 do 47 dni, czym naruszono art. 61 b ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- jednostki samorządu terytorialnego (oprócz jednostek samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego) sygnalizowały wojewodom niedoszacowanie kwot dotacji m.in. na zadania inwestycyjne w oświacie, dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, na ochronę zdrowia;
- jednostki samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego, pomorskiego, małopolskiego, lubelskiego i śląskiego dochodziły na drodze sądowej należnych dotacji, m.in. na zadania z zakresu pomocy społecznej, oświatowej, oświetlenia dróg publicznych. Sądy Okręgowe w Elblągu i w Krakowie zasądziły na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, które dochodziły należnych kwot, odpowiednio 0,4 mln zł i 0,1 mln zł. Najczęściej jednak sądy umarzały postępowania;

– we wszystkich województwach jednostki samorządu terytorialnego dokonywały zwrotu niewykorzystanych dotacji, np. w województwie łódzkim – 14,0 mln zł (1,3% wykonania ogółem), w województwie małopolskim – 24,3 mln zł (2,0% wykonania ogółem), w województwie wielkopolskim – 17,9 mln zł (1,4% wykonania ogółem). Przyczynami zwrotu dotacji było m.in. nieprzekazywanie środków na realizację, niewykorzystanie dotacji ze względu na mniejsze wartości kosztorysowe realizowanych zadań zawartych w kontraktach wojewódzkich.

Kontrole przeprowadzone we wszystkich województwach samorządowych, 21 powiatach i 15 miastach na prawach powiatów oraz w 53 gminach wykazały m.in., że środki przewidziane w 2002 r. na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego były niewystarczające na pokrycie niezbędnych wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, a także na zadania własne. Dotowanie jednostek samorządu terytorialnego realizowano na ogół prawidłowo w zakresie podziału dotacji pomiędzy jednostki samorządowe i terminowości przekazywania tych dotacji. Kontrola ujawniła natomiast nieprawidłowości polegające między innymi na pojedynczych przypadkach znacznych opóźnień w informowaniu przez wojewodów Ministra Finansów, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a także jednostek samorządu terytorialnego o dokonanych zmianach kwot dotacji celowych oraz nieprzestrzeganiu przy dokonywaniu zmian wysokości kwot dotacji, terminów określonych w ustawie o finansach publicznych. Nie stwierdzono, poza sporadycznymi przypadkami, wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Powyższe ustalenia wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego na ogół prawidłowo wykorzystują środki otrzymywane z budżetu państwa. Szczegółowe wyniki tych kontroli zostały przedstawione w odrębnej informacji[46]. Wysoki udział subwencji i dotacji z budżetu państwa w ich dochodach ogółem oraz przewaga zadań o charakterze obligatoryjnym powoduje małą elastyczność organów j.s.t. w kształtowaniu i wykonywaniu budżetów lokalnych.

---

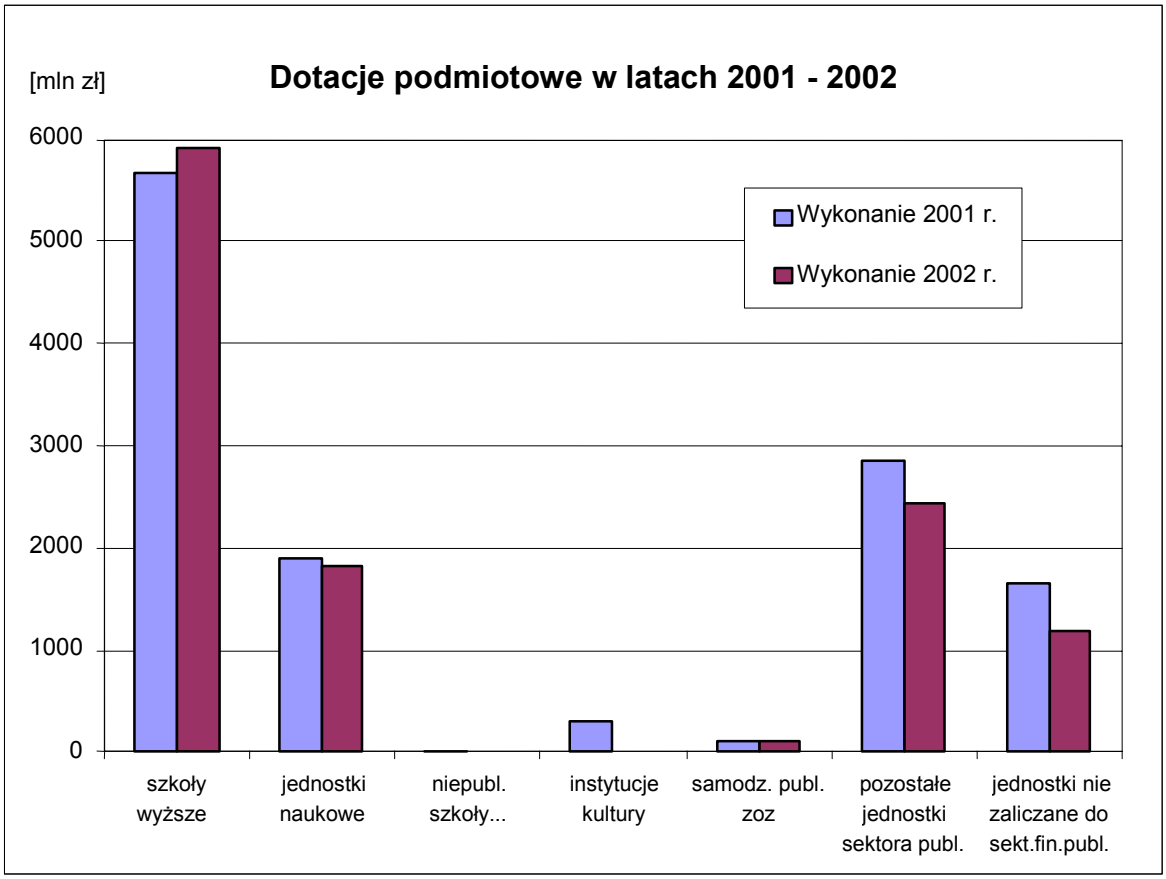
[46] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem powiązań budżetów samorządu terytorialnego z budżetem państwa i prawidłowości wykorzystania przez te jednostki dotacji z budżetu państwa, NIK, Warszawa, maj 2003 r.

2.1.1.4 Dotacje podmiotowe

W ustawie budżetowej na rok 2002 r. zaplanowano dotacje podmiotowe w kwocie ogółem 11.334,9 mln zł, co stanowiło 90,6% wykonania w 2001 r. Wydatki na dotacje podmiotowe zostały w ciągu roku zwiększone o 4,6%, tj. do 11.857,3 mln zł. Wykonanie dotacji wyniosło 11.815,5 mln zł, tj. 99,6% planu, w tym do wykorzystania w 2003 r. – przeniesiono 49,3 mln zł. Najwyższe kwoty dotacji podmiotowych przekazano na dofinansowanie szkół wyższych (5.930,2 mln zł), pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (2.437,0 mln zł), jednostek naukowych (1.831 mln zł) i jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych (1.204,4 mln zł). W porównaniu do 2001 r. wydatki na ten cel w roku 2002 zmniejszyły się o 694,1 mln zł, tj. o 5,5%.

Strukturę dotacji podmiotowych przedstawia poniższy wykres:

Wykres 10



W 2002 r. w 24 częściach budżetu państwa wymienionych w załączniku nr 9 zrealizowano wydatki na dotacje podmiotowe w łącznej kwocie 11.684,4 mln zł, co stanowiło 98,9% ogółu wydatków na ten cel (11.815,5 mln zł). Pozostałą kwotę dotacji podmiotowych przeznaczono na dofinansowanie działalności w części 43 - Wyznania religijne (75,7 mln zł), części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (5,5 mln zł) oraz w części 73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych (49,9 mln zł).

Najwyższe kwoty dotacji podmiotowych wykorzystano :

- na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla szkół wyższych (w części 38) – 4.619 mln zł, tj. 39,1% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych,
- na działalność jednostek naukowych (część 28) – 1.830 mln zł, tj. 15,5% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych,
- dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (część 33) – 1.491,6 mln zł, tj. 12,6% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych,
- dla podmiotów realizujących program "Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002"(w części 20) – 936,2 mln zł, tj. 7,9% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych,
- dla Agencji Rynku Rolnego – 616,2 mln zł (część 35). tj. 5,2% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych.

Dotacje dla szkół wyższych na dofinansowanie działalności dydaktycznej i pomocy materialnej dla studentów.

W 2002 r. dotacje podmiotowe przeznaczone na działalność dydaktyczną szkół wyższych wyniosły 3.969,7 mln zł i były wyższe o 7% (w ujęciu nominalnym) od zrealizowanych w 2001 r. (3.709,5 mln zł). Jednocześnie w tym samym okresie uległy obniżeniu o 20,8 mln zł (tj. o 3,1%) kwoty dotacji przeznaczone na pomoc materialną dla studentów studiów dziennych.

Zmiany te wiązać należy ze zwiększeniem ogólnej liczby uczelni dotowanych z budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz przekształceniami rozszerzającymi działalność poszczególnych szkół wyższych. W 2002 r. dodatkowego finansowania wymagały skutki zmian organizacyjnych wprowadzonych w latach 2001–2002, tj. utworzenie 3 nowych uczelni akademickich (Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Zielonogórski i Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku Białej), 7 państwowych wyższych szkół zawodowych (w Nysie, Przemyślu, Sanoku, Tarnobrzegu, Nowym Targu, Ciechanowie

i Chełmie). W 2002 r. nastąpił też dalszy przyrost liczby studiujących (o ponad 34 tys. osób) w uczelniach studiów dziennych nadzorowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu. Dotacjami na pomoc materialną objęto również studentów z uczelni niepaństwowych, ponosząc na ten cel w 2002 r. wydatki wyższe o 4,1 mln zł niż w 2001 r. W efekcie średnia kwota przeznaczona na pomoc materialną przypadająca na jednego studenta uległa w 2002 r. zmniejszeniu w porównaniu do 2001 r. o blisko 7%.

Minister Edukacji Narodowej i Sportu jako dysponent części 38 budżetu państwa naruszył dyspozycje art.73 ust.4 ustawy o finansach publicznych, poprzez nie wywiązanie się z obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu uczelni i kwot dotacji im przyznanych w 2002 r. Zaniechanie rozpowszechniania takich informacji nie służy bieżącej przejrzystości i jawności planowanych wydatków budżetowych przeznaczonych na dotacje podmiotowe dla szkół wyższych.

Dotacje dla jednostek naukowych

Na dofinansowanie działalności statutowej jednostek naukowych oraz badania własne szkół wyższych zaplanowano w ustawie budżetowej w 2002 r. w części 28 – Nauka dotacje podmiotowe w kwocie 1.815,5 mln zł, co stanowiło 68,5% środków przeznaczonych na naukę. Wydatki na ten cel w planie po zmianach w wysokości 1.829,9 mln zł, tj. wyższej o 0,8% od założeń ustawy budżetowej, w całości przekazane zostały jednostkom naukowym, z tego: na dofinansowanie działalności statutowej (1.246,8 mln zł), badania własne szkół wyższych (258,9 mln zł) i specjalne programy i urządzenia badawcze (324,2 mln zł). Dotacje na działalność statutową w kwocie 1.246,8 mln zł przeznaczono dla 518 jednostek podstawowych w 100 szkołach wyższych, 83 placówek naukowych PAN, 207 jednostek badawczo-rozwojowych oraz Polskiej Akademii Umiejętności i Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W stosunku do 2001 r. dotacje dla jednostek naukowych zmniejszyły się o 4,1%.

Na badania własne szkół wyższych nadzorowanych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu przeznaczono 206,2 mln zł, co stanowiło 80% ogółu wydatków na ten cel (258,9 mln zł). Ponadto dotacje te przekazano do szkół wyższych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia – 40,8 mln zł (tj. 15,8%), Ministra Obrony Narodowej – 10,2 mln zł, tj. (3,9%), Ministra Kultury – 0,9 mln zł (tj. o 0,4%), Ministra Infastruktury – 05 mln zł (tj. 0,2%) oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – 0,3 mln zł (tj. 0,1%).

W 2002 r. na dofinansowanie specjalnych programów i urządzeń badawczych wydatkowano środki w wysokości 324,2 mln zł, z tego na programy badawcze współfinansowane w ramach programów wspólnotowych – 221,5 mln zł (tj. 68,3%). W pozostałym zakresie sfinansowano specjalne urządzenia badawcze (22,1 mln zł), urządzenia w zakresie infrastruktury informatycznej (47,6 mln zł) i specjalne urządzenia badawcze i sieci naukowe (32,9 mln zł).

Dotacje dla górnictwa węgla kamiennego

Na realizację programu reformy górnictwa węgla kamiennego zaplanowano w 2002 r. dotację w kwocie 937,2 mln zł, co stanowiło 68,6% środków przeznaczonych na ten cel w 2001 r. (1.431,9 mln zł) . Niezależnie od tego dla Gliwickiej Spółki Węglowej S.A. przeznaczono 4,0 mln zł, na pokrycie kosztów adaptacji zakładu górniczego w likwidacji dla ruchu turystycznego, w ramach tzw. Skansenu GUIDO. Wydatkowano łącznie 936,2 mln zł, tj. 99,9% środków planowanych. W ramach dotacji na reformę górnictwa węgla kamiennego najwięcej środków przeznaczono na osłony socjalne dla zwalnianych pracowników likwidowanych zakładów górniczych – 746,5 mln zł (80%), oraz pokrycie kosztów likwidacji i działań polikwidacyjnych kopalń – 165,2 mln zł (17,7%). Pozostałe środki wykorzystane zostały na usuwanie szkód górniczych (8,2 mln zł), tworzenie miejsc pracy w gminach górniczych (5,4 mln zł), utrzymanie biur pomocy zawodowej Górniczej Agencji Pracy (2,5 mln zł) i monitoring procesów restrukturyzacyjnych (4,8 mln zł). Minister Gospodarki skorzystał z uprawnień wynikających z art.39 ust. 2 ustawy budżetowej na 2002 r. i zmniejszył w listopadzie 2002 r. o 25,0 mln zł wysokość dotacji przeznaczonej na restrukturyzację zatrudnienia oraz o 1,5 mln zł kwotę zaplanowaną na tworzenie nowych miejsc pracy w gminach górniczych. Wygospodarowane w ten sposób środki zostały przeniesione na realizację zadań związanych z likwidacją kopalń (24,3 mln zł) i usuwaniem szkód górniczych wywołanych reaktywacją starych zrobów (2,2 mln zł) co umożliwiło zwiększenie stopnia wykorzystania dotacji na wdrożenie reformy górnictwa węgla kamiennego z 95,1% w 2001 r. do 99,5% w 2002 r.

Krytycznie należy ocenić fakt, że Minister Gospodarki nie wykonał dyspozycji zawartych w art. 73 ustawy o finansach publicznych nie podając do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom górnictwa w 2002 r. Ponadto, po raz kolejny, wyniki kontroli potwierdziły niepełne wyegzekwowanie od podmiotów górnictwa węglowego zwrotu dotacji niewykorzystanych za lata ubiegłe lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Według stanu na koniec 2002 r. do wyegzekwowania pozostała kwota 3.684,5 tys. zł z tytułu udzielonych 13 podmiotom dotacji na restrukturyzację zatrudnienia.

W pierwszym kwartale 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę realizacji w 2002 r. zadań związanych z monitorowaniem przebiegu reformy górnictwa węgla kamiennego, wykonywanych przez byłą Państwową Agencję Restrukturyzacji Węgla Kamiennego S.A. (PARGWK).

Pozytywnie oceniono sposób prowadzonego przez Agencję monitorowania wykorzystania dotacji budżetowych rozdysponowanych na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego. Przeprowadzone przez Agencję kontrole wykorzystania środków dotacji przeznaczonych na likwidację kopalń i usuwanie szkód górniczych oraz restrukturyzację zatrudnienia sprzyjały dyscyplinowaniu wykorzystujących je podmiotów.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz w PARGWK S.A. stwierdzono, że restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego spowodowała spadek zatrudnienia w kopalniach z 145 995 osób w końcu 2001 r. do 140 717 pracowników w końcu 2002 r., tj. o 5 278 zatrudnionych, czyli o 3,6 %. Spadek zatrudnienia był wynikiem odejścia w 2002 r. z górnictwa 6 330 osób oraz przyjęciem 1 052 nowych pracowników.

Wyniki kontroli wykazały, że w 2002 r. Agencja nie wywiązała się z obowiązków określonych w zawartych z Ministrem Gospodarki umowach dotyczących składania co kwartał sprawozdań z wykonanych prac. Zamiast odrębnego sprawozdania za II kwartał 2002 r. sporządzono dwa sprawozdania półroczne z realizacji umów, które zostały przekazane do Ministerstwa Gospodarki dopiero w dniu 10 października 2002 r., jako załączniki do protokołu odbioru prac. Spośród 36 poddanych kontroli opracowań wykonanych w 2002 r. w ramach realizacji umów, 6 zostało przekazanych z opóźnieniem dochodzącym do 2 miesięcy, w stosunku do terminów wymaganych w uchwale Zarządu PARGWK.

Stwierdzono, że 4 spośród 5 złożonych wniosków kopalń o przyznanie dotacji nie spełniało wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie dotacji budżetu państwa przeznaczonej na finansowanie likwidacji kopalń. Wnioski te nie zawierały określenia stanu zaawansowania prac związanych z likwidacją lub wykonaniem zadań po zakończeniu likwidacji kopalń.

Kontrola wykazała, że Agencja wnioskowała do Ministra Gospodarki o wypłatę w pierwszym kwartale 2002 r. dotacji w wysokości 30,5 mln zł przed podpisaniem przez Ministra Gospodarki i likwidatorów kopalń stosownych aneksów do umów o finansowaniu

programów likwidacji kopalń (co miało miejsce w dniu 2 kwietnia 2002 r.). Wnioski zostały zaakceptowane przez Ministra Gospodarki, pomimo że zgodnie z art. 42 ust.4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych[47] podstawą przyznania dotacji jest umowa o finansowanie programu likwidacji kopalni, zawarta pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a wnioskodawcą.

Ponadto stwierdzono, że nie były przestrzegane "*Kryteria przyznawania dotacji budżetowej w 2002 r. na likwidację kopalń węgla kamiennego"*. Pomimo zwiększenia kwoty dotacji przeznaczonej na likwidację kopalń przez Ministra Gospodarki kosztem innych zadań, środki przekazane na zadania likwidacyjne i polikwidacyjne 16 podmiotom górniczym stanowiły zaledwie 50,3% zgłoszonego zapotrzebowania. Ograniczenie środków budżetowych spowodowało, że Agencja dokonała (za zgodą Ministra Gospodarki) dużych redukcji zadań rzeczowych i ich kosztów w rocznych planach likwidacji kopalń. Stopień redukcji poszczególnych zadań rzeczowych nie zawsze był zgodny z ustalonymi kryteriami przyznawania dotacji budżetowej w 2002 r. według kolejności realizacji przyjętych zadań priorytetowych. Niewspółmiernie wysoka była redukcja planu likwidacji oraz zabezpieczenia szybów i szybików (do 10,4% pierwotnej wysokości) w sytuacji, gdy likwidacja szybów i wyrobisk korytarzowych łącznie stanowiły drugie priorytetowe zadanie przyznawania dotacji. Mniejszego zakresu redukcji zadań planowych dokonano w stosunku do prac znajdujących się znacznie niżej na liście priorytetów dotacyjnych. Przykładowo przewidywana do zlikwidowania liczba zbędnych obiektów została zredukowana do 28,6% pierwotnej wielkości (szósta i ostatnia priorytetowa dziedzina). Zwraca także uwagę fakt, iż zmniejszono liczbę zadań mających na celu zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym (pierwsza pozycja na liście priorytetowych dziedzin dotacyjnych) do 60% początkowej wielkości, gdy zaplanowane wskaźniki dotyczące likwidacji wyrobisk dołowych (druga priorytetowa dziedzina) zostały zredukowane tylko do 71,4 % wyjściowego poziomu.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 11 spośród 16 kopalń likwidowanych w 2002 r. nie zakończono procesu likwidacji w pierwotnie wyznaczonych terminach, przede wszystkim z powodu przeznaczenia na ten cel niewystarczających środków budżetowych. Na wydłużenie się czasu likwidacji wpływał też bardzo wysoki udział wydatków nie związanych bezpośrednio z likwidacją kopalń w całkowitych kosztach tego procesu. Dotyczyło to przede

[47] DzU nr 162 poz. 1112 i z 2001 r. Nr 5 poz. 41.

wszystkim kosztów utrzymania obiektów przeznaczonych do likwidacji, wykonywania prac zabezpieczających, zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym oraz kosztów ogólnego zarządu. W 2002 r. udział tych kosztów w całkowitych wydatkach przeznaczonych na realizację zadań likwidacyjnych i polikwidacyjnych, określonych w ostatecznie zweryfikowanych rocznych planach likwidacji wyniósł aż 95,9%. W konsekwencji na wykonanie zadań bezpośrednio związanych z likwidacją przeznaczono kwotę 6,8 mln zł dotacji, stanowiącą zaledwie około 4,1% wysokości wszystkich zweryfikowanych nakładów na cele likwidacyjne i polikwidacyjne. Fakty te przemawiają za podjęciem działań zmierzających do pozyskania niezbędnych środków finansowych (w tym ze źródeł zagranicznych), nie wyłączając kredytów i pożyczek, w celu znaczącego przyśpieszenia likwidacji kopalń (także niewęglowych), a w efekcie skrócenia okresu ponoszenia wysokich względnie stałych kosztów likwidacji.

Ustalenia kontroli wskazują na brak uregulowania w przepisach prawa kwestii zwrotu do budżetu państwa odsetek bankowych od zaliczek dotacji znajdujących się na rachunkach bankowych likwidatorów kopalń. PARGWK S.A. w trakcie prowadzonych przez siebie kontroli wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na likwidację kopalń węgla kamiennego badała m.in. wykonywanie przez likwidatorów poleceń wydawanych przez Ministra Gospodarki dotyczących zwrotu odsetek bankowych. Powyższe kontrole wykazały, że likwidatorzy nie zawsze realizowali te polecenia.

Wynika z tego, że potrzebne jest szybkie i precyzyjne uregulowanie pod względem prawnym kwestii zwrotu do budżetu państwa odsetek bankowych od zaliczek środków budżetowych, znajdujących się na rachunkach bankowych beneficjentów dotacji, z uwzględnieniem ewentualnego podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej materii.

Dotacje dla górnictwa niewęglowego

Na dotacje dla kopalń rud cynkowo-ołowiowych, soli, barytu i węgla brunatnego w 2002 r. przeznaczono w budżecie części 20 – Gospodarka - kwotę 65,4 mln zł, co stanowiło 100% planu. W porównaniu do 2001 r. dotacje na ten cel były niższe o 0,26 mln zł, tj. o 0,4%. (65,7 mln zł)

Dotacje do kopalnictwa rud cynkowo-ołowiowych (w rozdziale 10003) przyznano na pokrycie kosztów zakończenia likwidacji Kopalni Rud Cynku i Ołowiu “Bolesław” i Olkusz” w wysokości 12,0 mln oraz Zakładów Górniczo-Hutniczych “Trzebionka” S.A. w kwocie 1,5 mln zł. Dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dofinansowanie kosztów fizycznej likwidacji zakładów górniczych oraz osłony socjalne na zaspokojenie roszczeń zwalnianych pracowników. Z ustaleń kontroli wynika, że Ministerstwo Gospodarki przekazało w okresie do 8 lipca 2002 r. dotacje w kwocie 6,3 mln zł likwidatorom kopalń

„Bolesław" i „Olkusz" oraz Zakładów Górniczo-Hutniczych „Trzebionka" S. A., – bez zawarcia stosownych umów, tj. niezgodnie z § 4 ust.1 pkt. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania i wykorzystywania dotacji przeznaczonej dla górnictwa soli, rud cynku i ołowiu, barytu i węgla brunatnego wydobywanego metodą głębinową.[48] Kwota bezpodstawnie przyznanych dotacji w 2002 r. stanowiła aż 47,6% ogółu środków przekazanych na ten cel.

Dotacje dla górnictwa soli, zaplanowane w kwocie 51,8 mln zł, przeznaczone zostały na pokrycie kosztów utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowych części Kopalni Soli „Wieliczka" i likwidację Zakładu Górniczego " Barycz" (40,6 mln zł) oraz na sfinansowanie całkowitej likwidacji Zakładu Górniczego "Łężkowice" i niezabytkowej części Kopalni "Bochnia" (11,2 mln zł). Także w tym przypadku Ministerstwo Gospodarki nie wywiązało się z obowiązku zawarcia umów z podmiotami korzystającymi z dotacji, stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 maja 2002 r. Przekazana do 24 października 2002 r., tj. do czasu zawarcia umowy z Kopalnią Soli "Wieliczka" kwota 30,8 mln zł stanowiła ponad 75% całej kwoty dotacji. Kopalnia Soli "Bochnia" do czasu podpisania w dniu 9 lipca 2002 r. aneksu do umowy, otrzymała bez spełnienia wymaganych warunków kwotę 6,5 mln zł, tj. ponad 58% łącznej kwoty dotacji. Ponadto stwierdzono, że Ministerstwo Gospodarki przekazało Kopalni Soli "Wieliczka" na odtworzenie majątku trwałego, wykonanie niezbędnych projektów, dokumentacji i ekspertyz zabytkowej części kwotę wyższą o 3,5 tys. zł od należnej wynikającej z zawartej umowy.

Dotacje dla hutnictwa żelaza i stali

W ustawie budżetowej na 2002 r. zaplanowano dotacje dla podmiotów przemysłu hutnictwa żelaza i stali na dofinansowanie programu restrukturyzacji w kwocie 35,0 mln zł (rozdział 15006), tj. wyższej o 37,9% od wydatków poniesionych na ten cel w 2001 r. W 2002 r. wykorzystano zaledwie 6,7% planowanych środków, tj. kwotę 2,4 mln zł. Niskie wykorzystanie dotacji spowodowane było przede wszystkim pogłębiającym się niedoborem środków własnych hut na współfinansowanie odpraw wypłacanych zwalnianym pracownikom.

Zgodnie z wymogami § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie dotacji przeznaczonej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w przemyśle hutnictwa żelaza i stali[49], Minister Gospodarki zawarł w 2002 r. umowy na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia z 17 podmiotami przemysłu hutniczego. Z dotacji budżetowych skorzystało ostatecznie 12 hut, przeznaczając środki w łącznej kwocie 2,4 mln zł na dofinansowanie osłon socjalnych dla 1064 pracowników. Niewykorzystane środki zostały zwrócone terminowo na rachunek budżetu państwa.

---

[48] DzU z 2002 r. nr 67 poz. 615.

[49] DzU nr 37, poz. 338.

2.1.1.5 Dotacje przedmiotowe

W ustawie budżetowej na rok 2002 zaplanowano dotacje przedmiotowe w wysokości 585,1 mln zł. W ciągu 2002 r. środki te zwiększono o 49,9%, tj. do kwoty 877,1 mln zł. Główną pozycją zmian w planie dotacji przedmiotowych było przeniesienie z rezerw celowych kwoty 240 mln zł przeznaczonej na dopłaty do ulgowych przejazdów w transporcie kolejowym do części 39- Transport.

Wykonanie dotacji przedmiotowych wyniosło 868,8 mln zł, w tym wydatki niewygasające 950,0 tys. zł, co stanowiło 69,3% wydatków poniesionych na ten cel w 2001 r.

Na dofinansowanie wydatków określonych w art. 22, 23 i 24 ustawy budżetowej przeznaczono kwotę 554,7 mln zł, tj. 63,8% dotacji przedmiotowych ogółem.

Realizację tych wydatków w 2002 r. przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 24 (tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	Ustawa budżetowa na 2002 r.	Budżet po zmianach	2002 r.		6:3 %	6:4 %	6:5 %
					Wykonanie, w tym	Wydatki nie wygasające			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Dotacje przedmiotowe	949.083	300.655	562.932	554.677	950	58,4	184,5	98,5
1.	Dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich*/	536.671	-	240.000	240.000	-	44,7	-	100,0
2.	Dopłaty do podręczników szkolnych do kształcenia zawod. i podręcznik. akadem.	11.021	9.916	9.333	9.333	-	84,7	94,1	100,0
3.	Dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	16.779	16.268	16.268	16.215	-	96,6	99,7	99,7
4.	Dopłaty do utrzymania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych	7.438	-	-	-	-	-	-	-
5.	Dofinansowanie kosztów obiektów i urządzeń zakładu budżet. Centr. Oś. Sport.	15.560	11.056	11.056	11.056	-	71,0	100,0	100,0
6.	Dofinans. kosztów działal. gosp. pomocn. Przy parkach narodowych	2.115	2.505	2.465	2.465	-	116,1	98,0	100,0
7.	Dofinansowanie kosztów ogrzewania warsztatów szk. prowadzonych w formie gosp. pomoc. w zakł. poprawczych	703	562	562	558	-	79,4	99,3	99,3
8	Dofinansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa	358.796	260.348	283.284	275.050	950	76,7	105,6	97,1

*/ W ustawie budżetowej na rok 2002 nie zostały ujęte wydatki na dotacje podmiotowe w zakresie krajowych pasażerskich przewozów kolejowych. Nowe uregulowania prawne dotyczące ulg przejazdowych weszły w życie z dniem 31 stycznia 2002 r. (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2002 r. uchylające rozporządzenie w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich – DzU nr 8, poz. 66.
W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich DzU nr 77, poz. 696 ustalone stawki dotacji miały zastosowanie do przewozów zrealizowanych od dnia 31 stycznia do 31 grudnia 2002 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wykonanie dotacji przedmiotowych w kwocie 554,7 mln zł stanowiło 98,5% kwoty planowanej. Były one niższe o 41,5% niż w 2001 r.

a) Dofinansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa

W art. 24 ustawy budżetowej na 2002 r. zaplanowano dotacje przedmiotowe na dofinansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w kwocie 260,3 mln zł, tj. na poziomie 72,6% wykonania w 2001 r. W ciągu roku dotacje zostały zwiększone o 22,9 mln zł tj. o 8,8%. Zrealizowano wydatki w kwocie 275,1 mln zł, co stanowiło 97,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były niższe w ujęciu nominalnym o 23,3%, a realnie o 24,8%.

Dotacje wykorzystane zostały na realizację zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w części 32 – Rolnictwo (236,8 mln zł), części 35- Rynki rolne (0,3 mln zł), części 85/02-32 Budżety wojewodów (37,9 mln zł). Środki przeznaczono na realizację zadań z zakresu:

- postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej 168,8 mln zł,
- upowszechniania doradztwa rolniczego 4,4 mln zł,
- zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz badań chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego 36,1 mln zł,
- monitorowania jakości gleb , roślin, produktów rolniczych i spożywczych 2,8 mln zł,
- ochrony roślin 5,0 mln zł,
- rolnictwa ekologicznego 4,0 mln zł,
- stosowania nawozów wapniowych 53,7 mln zł,
- monitorowania dostępu polskich artykułów rolno-spożywczych do rynków zagranicznych i wielkości importu 0,3 mln zł

W dotacjach na rzecz rolnictwa dominowały wydatki na postęp biologiczny w produkcji rolniczej, które stanowiły 78,9% kwot przeznaczonych na ten cel w 2001 r. Wydatki na postęp biologiczny w produkcji roślinnej były niższe niż w roku poprzednim nominalnie o 17,5%, a realnie o 19,1%, natomiast wydatki na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej były niższe nominalnie o 23,5% a realnie o 25%.

Wyniki kontroli wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej w latach 1999 – I półrocze 2002 r.[50], wskazują na błędy i uchybienia w przyznawaniu, przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji budżetowych na postęp biologiczny w produkcji roślinnej. Kontrola wykazała, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi naruszyło zasadę równego traktowania wszystkich podmiotów występujących o przyznanie dotacji, upraszczając jednej z firm składanie wniosków o uzyskanie dotacji budżetowych. Środki dotacji przekazane zostały gospodarstwom pomocniczym Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych dopiero w II połowie maja 2002 r., co spowodowało wzrost zadłużenia tych jednostek i nieterminowe regulowanie zobowiązań. Tylko w I półroczu 2002 r. zobowiązania z tytułu odsetek i prowizji bankowych w 6 z 28 skontrolowanych gospodarstw wynosiły 32,6 tys. zł. Przykładem nieskuteczności działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi było niewyegzekwowanie zwrotu do budżetu państwa pobranej w 1998 r. i nielegalne wydatkowanej dotacji budżetowej w wysokości 1.039,6 tys. zł na sfinansowanie hodowli zachowawczej odmian ziemniaka oraz prac badawczych obejmujących gatunki roślin uprawnych nieujętych w programach hodowlanych. W 2002 r. skontrolowano prawidłowość wykorzystania zaledwie 4,3 % przekazanych na ten cel środków w 4 jednostkach korzystających z dotacji, co utrudniało wykonywanie skutecznej kontroli prawidłowości realizacji programów hodowlanych.

b) Dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich

Na dopłaty do ulg przejazdowych w transporcie kolejowym przewidziano w części 83 – Rezerwy celowe kwotę 240,0 mln zł. Środki te przekazano w całości 4 spółkom przewozowym należące do PKP S.A, tj.:

- Sp. z o.o. „PKP Przewozy Regionalne” 204,9 mln zł,
- Sp. z o.o. „PKP Intercity“ 25,4 mln zł
- Sp. z o.o. „PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście” 8,0 mln zł
- Sp. z o.o. „Warszawska Kolej Dojazdowa w Grodzisku Maz.” 1,7 mln zł.

Przekazana kwota dotacji z tytułu ulg przejazdowych wykorzystana została przez spółki przewozowe w 99,3%. Niewykorzystane środki w wysokości 1,6 mln zł zwrócono do budżetu państwa.

---

[50] “Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej”, NIK, Warszawa, styczeń 2003 r.

W porównaniu do wykonania w 2001 r. kwota dotacji do kolejowych przewozów pasażerskich zmniejszyła się nominalnie o 296,7 mln zł, tj. o 55,3%.

W ciągu 2002 r. 4-krotnie zmieniały się przepisy regulujące zakres usług przewozowych objętych dotowaniem i sposób podziału dotacji przedmiotowej[51]. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim wysokości stawek dotacji, które wynosiły od 52% (od lutego do lipca) do 100% (za styczeń i grudzień) wartości utraconych wpływów taryfowych z tytułu stosowania ulg przejazdowych, pomniejszonych o kwoty podatku od towarów i usług, przy zrealizowanej, udokumentowanej i zaewidencjonowanej sprzedaży biletów.

c) Dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych

Przewidziana w ustawie budżetowej na 2002 r. kwota dotacji przedmiotowych na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – 16,3 mln zł została wykorzystana w 99,7%, tj. w wysokości 16,2 mln zł. W porównaniu do 2001 r. wydatki na ten cel były niższe nominalnie o 3,4%, a realnie o 5,2%. Z dotacji tych skorzystało w ciągu 2002 r. 145 barów, tj. o 5 więcej niż w 2001 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. liczba barów korzystających z dopłat wynosiła 124, gdyż część barów mlecznych przyznany limit roczny środków budżetowych wyczerpało przed końcem roku budżetowego.

Kontrola prawidłowości rozliczeń dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych przeprowadzona w 2002 r. przez urzędy skarbowe, wykazała nadmiernie pobranie dotacji na kwotę 188,1 tys. zł (oraz należne odsetki na kwotę 61,3 tys. zł), z czego do końca 2002 r. zwrócono 174,6 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 58,4 tys. zł.

d) Dopłaty do produkcji specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich

W ustawie budżetowej na 2002 r. zaplanowano dotacje przedmiotowe na dopłaty do produkcji podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i podręczników akademickich w łącznej kwocie 9,9 mln zł, z tego w: części 30 – Oświata i wychowanie - w kwocie 1,0 mln zł, części 38 – Szkolnictwo wyższe – w kwocie 8,9 mln zł. W ciągu 2002 r. planowana kwota dotacji uległa obniżeniu do wysokości 9,3 mln zł, tj. o 5,9%. Dotacje te zostały wykorzystane w 100% tj. w części 30 – w kwocie 0,5 mln zł, a w części 38 – 8,8 mln zł.

W porównaniu do 2001 r. łączna kwota dotacji uległa obniżeniu o 1,7 mln zł, tj. o 15,3% w ujęciu nominalnym i o 16,9% w ujęciu realnym.

---

[51] Rozporządzenie MF z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich (DzU nr 80, poz. 861), zmienione rozporządzeniami MF z dnia 15 stycznia 2002 r. (DzU nr 8, poz. 66) 10 czerwca 2002 r., 6 sierpnia 2002 r. i 17 grudnia 2002 r. (DzU nr 77, poz. 696, ze zm.)

Dotacje przedmiotowe w części 30 budżetu państwa (0,5 mln zł) zostały udzielone 5 wydawcom na dofinansowanie produkcji 32 tytułów wydanych w łącznym nakładzie 78.600 egzemplarzy. Średnia stawka dotacji do jednego arkusza wydawniczego wyniosła 947 zł. Kontrola wykazała, że kwotę 167,4 tys. zł, tj. 35,4% ogółu udzielonych dotacji przyznano 3 wydawcom podręczników, pomimo że do dnia 31 marca 2001 r., nie zgłosili tych podręczników do planowanego wydania w 2002 r, a wszystkie wnioski o udzielenie dotacji zastały złożone w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu po upływie obowiązującego terminu tj. po 28 lutego 2002 r.

W części 38 wykorzystano dotacje w kwocie 8,8 mln zł na wydanie 287 podręczników akademickich o łącznym nakładzie 530 tys. egzemplarzy (w 2001 r. – 330 podręczników i 632,8 tys. egzemplarzy). Średni nakład dotowanego podręcznika akademickiego wyniósł 1.847 egzemplarzy, a średnia dotacja do 1 arkusza wydawniczego - 938 zł. Dotacjami objęto 42 wydawców, wśród których największy udział miały: Wydawnictwo Naukowe PWN (2,1 mln zł), Wydawnictwo Lekarskie PZWL (0,7 mln zł), Wydawnictwo Naukowo-Techniczne (0,6 mln zł), Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo (0,6 mln zł), Wydawnictwo Czelej (0,6 mln zł). Wydawnictwa te otrzymały łącznie 51,2% ogólnej kwoty dotacji do podręczników akademickich.

e) Dofinansowanie kosztów utrzymania obiektów i urządzeń sportowych "Centralnego Ośrodka Sportu"

Planowane w ustawie budżetowej na 2002 r. w części 56 – Urząd Kultury Fizycznej i Sportu dotacje przedmiotowe na utrzymanie obiektów i urządzeń sportowych "Centralnego Ośrodka Sportu" – 11,1 mln zł, stanowiły 71% kwoty przeznaczonej na ten cel w 2001 r. W wyniku zmian w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych, z dniem 1 lipca 2002 r. przeniesiono środki budżetowe ze zlikwidowanej części 56 - Urząd Kultury Fizycznej i Sportu do części 25 – Kultura Fizyczna i Sport, której dysponentem jest Minister Edukacji Narodowej i Sportu [52].

Zakład budżetowy "Centralny Ośrodek Sportu" otrzymał w 2002 r. planowaną kwotę dotacji przedmiotowych w pełnej wysokości, a przekazanie środków odbyło się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

---

[52] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 w sprawie dokonania przeniesień niektórych dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002. (DzU nr 96, poz. 853 ze zm.).

f) Dofinansowanie kosztów działalności gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych

Na dofinansowanie kosztów działalności gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych przewidziano w ustawie budżetowej na 2002 r. kwotę 2,5 mln zł, tj. wyższą od zrealizowanej w 2001 r. o 18,4%, a wykonanie wyniosło 2,46 mln zł. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były wyższe nominalne o 16,6%, a realnie o 14,4%.

Wykorzystanie dotacji przedmiotowej dla gospodarstw pomocniczych działających przy parkach narodowych prawidłowo nadzorował Krajowy Zarząd Parków Narodowych, poprzez egzekwowanie od podległych jednostek kwartalnych rozliczeń z otrzymanych dotacji.

g) Dofinansowanie kosztów ogrzewania warsztatów szkolnych prowadzonych w formie gospodarstw pomocniczych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

W ustawie budżetowej na rok 2002 w części 37 – Sprawiedliwość zaplanowane zostały dotacje przedmiotowe w kwocie 0,562 mln zł, tj. niższej o 20% od zrealizowanej w 2001 r. Dotacje zostały wykorzystane w 2002 r. w 99,3% zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystaną kwotę w wysokości 4 tys. zł zwrócono na rachunek Ministerstwa Sprawiedliwości.

2.1.1.6. Dotacje dla państwowych agencji i fundacji z udziałem Skarbu Państwa

Agencje i fundacje, omawiane w niniejszym rozdziale, stanowią grupę podmiotów, posiadających osobowość prawną. Podmioty te, jako państwowe jednostki organizacyjne, należą do sektora finansów publicznych.

W załącznikach Nr 9 i 10 do ustawy budżetowej na rok 2002 ujęto dotacje dla państwowych agencji i fundacji (w tym z udziałem Skarbu Państwa) w kwocie ogółem 2.227,3 mln. zł, tj. na poziomie 74,9% wykonania w 2001 r. W ciągu roku plan dotacji został zwiększony o 351,9 mln zł, tj. o 15,8%. Zwiększenie dotyczyło przede wszystkim Agencji Rynku Rolnego (wzrost o 329,4 mln zł).

Dotacje z budżetu państwa udzielone agencjom i fundacjom w kwocie 2.576,4 mln zł, były niższe w porównaniu do 2001 r. o 397,8 mln zł, tj. o 13,4%.

Realizację wydatków na dotacje dla agencji i fundacji wskazanych w załącznikach Nr 9 i 10 do ustawy budżetowej przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela 25 (mln zł)

Nazwa części Nazwa jednostki	Wykonanie w 2001 r.	2002 r.			%		
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie	5:2	5:3	5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
16 - KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW	3,02	2,5 3	2,65	2,65	87,7	104,7	100,0
Fundacja - Centrum Badania Opinii Społecznej	3,02	2,53	2,65	2,65	87,7	104,7	100,0
20 – GOSPODARKA	125,2	95,8	109,3	109,3	87,3	114,1	100,0
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	64,1	49,5	67,6	67,6	x	x	100,0
Agencja Techniki i Technologii	1,9	5,3	0,7	0,7	x	x	100,0
Agencja Rezerw Materiałowych	51,2	35,0	35,0	35,0	x	x	100,0
Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych S.A.	8,0	6,0	6,0	6,0	x	x	100,0
29 – OBRONA NARODOWA	333,8	296,8	301,5	301,5	90,3	101,6	100,0
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	332,1	295,3	295,3	295,3	88,9	100,0	100,0
Agencja Mienia Wojskowego	1,73	1,46	6,16	6,16	356,1	421,9	100,0
31 – PRACA	-	-	1,0	0,96	x	x	96,0
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (w zakresie zadań zw. z Unią Europejską)	-	-	1,0	0,96	x	x	96,0
33 - ROZWÓJ WSI	1 622,5	1 507,6	1.494,4	1,491,6	91,9	98,9	99,8
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 622,5	1 507,6	1.494,4	1.491,6	91,9	98,9	99,8
34 - ROZWÓJ REGIONALNY	-	-	18,1	18,1	x	x	100,0
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (w zakresie zadań zw. z Unią Europejską)	-	-	18,1	18,1	x	x	100,0
35 - RYNKI ROLNE	847,3	286,8	616,2	616,2	72,7	214,8	100,0
Agencja Rynku Rolnego	847,3	286,8	616,2	616,2	72,7	214,8	100,0
36 - SKARB PAŃSTWA	0,33	0,24	0,24	0,24	72,7	100,0	100,0
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	0,33	0,24	0,24	0,24	72,7	100,0	100,0
38 - SZKOLNICTWO WYŻSZE	-	10,7	10,7	10,7	x	100,0	100,0
Fundacja - Zakład Narodowy im. Ossolińskich	-	10,7	10,7	10,7	x	100,0	100,0
40 – TURYSTYKA	39,4	24,4	25,0	25,0	63,4	102,4	100,0
Polska Organizacja Turystyczna	39,4	24,4	25,0	25,0	63,4	102,4	100,0
46 – ZDROWIE	2,7	2,5	0,2	0,2	x	x	100,0
Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych	2,7	2,5	0,2	0,2	x	x	100,0
Ogółem	2.974,2	2.227,3	2.579,2	2.576,4	86,6	115,7	99,9

Najwyższe dotacje z budżetu otrzymały Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w wysokości 1.491,6 mln zł), Agencja Rynku Rolnego (616,2 mln zł) oraz Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (295,3 mln zł).

Poniżej przedstawiono ważniejsze ustalenia w tych jednostkach[53].

[53] Szczegółowe ustalenia przedstawione zostały w opracowanych dla poszczególnych agencji „Informacjach o wykonaniu planu finansowego w 2002 r. ...”

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (cz. 33 – Rozwój Wsi)

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) zajmuje się wspieraniem inwestycji w rolnictwie, w przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa oraz wspomaganiem wykorzystania rolniczej bazy produkcyjnej w celu rozpoczęcia, zwiększenia lub wznowienia produkcji. Agencja została również uznana za właściwą do gospodarowania funduszami Unii Europejskiej i innymi funduszami z pomocy zagranicznej, przekazywanymi polskiemu rządowi na zadania związane z przemianami strukturalnymi w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Z otrzymanej w 2002 r. dotacji podmiotowej w kwocie 1.491,6 mln zł, ARiMR m.in. przeznaczyła 1.468,0 mln zł na działalność statutową (podstawową) i 9,7 mln zł na realizację programów Phare.

W strukturze wydatków działalności podstawowej największy udział miały wydatki na zadania związane z dotychczasową działalnością Agencji w kwocie 1.150,0 mln zł (94,8%), w tym przede wszystkim dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych – 634,0 mln zł, dopłaty do cen mleka w klasie ekstra (147,8 mln zł) oraz dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych przeznaczonych na likwidację skutków klęsk żywiołowych (124,5 mln zł).

W 2002 r. banki współpracujące z Agencją udzieliły łącznie 23.689 kredytów inwestycyjnych na łączną kwotę 2.214,7 mln zł, w tym m.in. w linii „Młody rolnik" – 10.172 kredytów na kwotę 1.058,6 mln zł, w linii „Inwestycyjne podstawowe" – 4.940 kredytów na kwotę 417,9 mln zł, w linii „Kredyty na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach branżowego programu wspierania restrukturyzacji i modernizacji przemysłu mięsnego w Polsce" – 189 kredytów na kwotę 251,9 mln zł, w linii „Zakup gruntów" – 6.700 kredytów na kwotę 190,1 mln zł, w linii „Kredyty na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach branżowego programu mleczarskiego" – 1.119 kredytów na kwotę 177,5 mln zł.

Dopłaty do cen mleka w klasie ekstra (2.111.678 tys. litrów) zrealizowano w 92,4%, tj. w kwocie 147,8 mln zł. Ponadto w styczniu 2003 r. zrealizowano 28,8 mln zł dopłat za 412.134 tys. litrów mleka w klasie ekstra z grudnia 2002 r.

Na dopłaty do oprocentowania kredytów przeznaczonych na likwidację skutków klęsk żywiołowych Agencja wydatkowała w 2002 r. ogółem 124,5 mln zł (99,2% planu). Na kwotę powyższą składały się zobowiązania z roku 2001 płatne w 2002 r. (29,0 mln zł), dopłaty do oprocentowania kredytów udzielonych przed dniem 1 stycznia 2002 r. (88,8 mln zł) oraz dopłaty do oprocentowania kredytów udzielonych w 2002 r. (6,7 mln zł).

W 2002 r. w ramach linii „Kredyty na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej znajdujących się na obszarach dotkniętych klęską suszy, gradobicia, powodzi, huraganu, pożaru lub plagi gryzoni" udzielono ogółem 22.961 kredytów na kwotę 211,8 mln zł.

Negatywnie oceniono wykonanie w 2002 r. planu finansowego przez ARiMR, przede wszystkim z uwagi na niezrealizowanie bądź nieprawidłowe realizowanie zadań związanych z wprowadzeniem Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli ZSZiK IACS. Ocena ta wynikała głównie z niskiego zaawansowania zadań związanych z przygotowaniami do wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej, w zakresie budowy systemu dopłat bezpośrednich dla rolnictwa w Polsce, spełniającego jednocześnie wymagania akredytacyjne Unii Europejskiej. Wydatki poniesione z tego tytułu stanowiły kwotę 141,2 mln zł, tj. 36,7% planu po zmianach. Przyczyną niskiego wykonania wydatków było m.in.:

- wstrzymanie prac nad budową oprogramowania dla ZSZiK-IACS w związku z nieprawidłowościami w jego budowie (wydatki wyniosły 20,9 mln zł, tj. 32,9% planu po zmianach. Z 19 zadań informatycznych na kwotę 24,2 mln euro realizowanych przez Hewlett Packard Polska, do końca roku Agencja odebrała 9 produktów),
- niewykonanie zaplanowanych zdjęć lotniczych dotyczących budowy ortofotomapy (wydatki wyniosły 0,3 mln zł, tj. 4,7% planu po zmianach,
- niezrealizowanie zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego żywności, związanych z rejestracją bydła (wydatki wyniosły 4,4 mln zł, tj. 10,1% planu po zmianach),
- niewykonanie zadań związanych z rejestracją pozostałych gatunków zwierząt na kwotę 1,8 mln zł oraz dotyczących audytu przy odbiorze systemu informatycznego na kwotę 2 mln zł.

Poza niskim wykonaniem zadań, zagrożenie dla budowy ZSZiK-IACS stwarza również nierozstrzygnięcie kwestii lokalizacji serwerów ARiMR, w związku z nierozstrzygniętą sprawą nowej siedziby Centrali Agencji.

Za niecelowe i niegospodarne należy uznać prowadzenie prac adaptacyjno-modernizacyjnych w lokalach wynajmowanych na potrzeby biur powiatowych ZSZiK-IACS, na krótkie okresy, np. dwuletnie. Wynajmowanie lokali niespełniających wymagań ZSZiK-IACS (w województwie warmińsko-mazurskim i podkarpackim) i przeprowadzenie w nich kosztownych prac, np. okablowania za 0,7 mln zł, wygenerowało tylko koszty, a w efekcie z uwagi na małą powierzchnię tych lokali, wypowiedziano umowy najmu.

Takie działania spowodowały znaczne przekroczenie planu wydatków (o kwotę 12,6 mln zł) na wykonanie remontów lokali przeznaczonych na biura oddziałów regionalnych ARiMR i biura powiatowe ZSZiK-IACS. Wydatki te były 7-krotnie wyższe od planowanych, a remontu lubuskiego oddziału regionalnego oraz biura powiatowego w Zielonej Górze nawet 14 i 10-krotnie.

Poza tym negatywnie należy ocenić stosowane zasady rekrutacji pracowników Agencji w pionie obsługi ZSZiK–IACS. Zasady te nie dają gwarancji dostosowania kwalifikacji nowozatrudnionych do aktualnych zadań Agencji, związanych m.in. z funkcją ARiMR jako agencji płatniczej oraz wynikającej z realizacji zadań związanych z przygotowaniem do wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej (zatrudnienie w tym pionie wzrosło w 2002 r. ze 152 do 2.277 osób). O słabej trafności doboru kadr świadczy fakt, że tylko połowa przeszkolonych pracowników zdała w pierwszym terminie egzamin z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej.

NIK nie wnosi uwag do wykorzystania przez ARiMR dotacji przeznaczonych na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze i dopłaty do eksportu cukru, wznowienie produkcji na obszarach dotkniętych w lipcu 1997 r. klęską powodzi oraz na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na skup i przechowywanie zapasów ryb morskich.

Agencja Rynku Rolnego (cz. 35 – Rynki Rolne)

Agencja Rynku Rolnego jest państwową jednostką organizacyjną, której działalność ma na celu stabilizację rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa, głównie poprzez interwencyjny zakup i skup produktów rolnych oraz ich przetworów w kraju i za granicą, gromadzenie i gospodarowanie państwowymi rezerwami produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych, udzielanie poręczeń kredytowych przedsiębiorcom, którzy realizują zadania zlecone przez Agencję.

W ustawie budżetowej dla Agencji Rynku Rolnego zaplanowano dotację w wysokości 286,8 mln zł. W ciągu roku plan został zwiększony – z rezerw celowych o kwotę 329,4 mln zł do 616,2 mln zł. Udział dotacji w przychodach Agencji (1.035,5 mln zł) wynosił 59,5%.

Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Na działalność statutową wydatkowano 612,8 mln zł, z tego na działania interwencyjne na rynkach rolnych – 368,8 mln zł i na państwowe rezerwy produktów rolnych i żywnościowych – 244,0 mln zł. Na współfinansowanie programów Phare wydatkowano 0,8 mln zł, a 2,6 mln zł stanowiły wydatki niewygasające w 2002 r.

Efektem działań interwencyjnych Agencji na rynku zbóż (finansowanych ze środków dotacji na działalność statutową oraz ze środków własnych, tj. wpływów ze sprzedaży produktów rolnych, objętych interwencją) było m.in. zagospodarowanie 4.904,6 tys. ton pszenicy i żyta, w tym poprzez skup zboża z dopłatą ARR – 4.523,8 tys. ton. Zakup zbóż ze środków własnych ARR (na zapasy) wyniósł 298,8 tys. ton. Ponadto rolnicy przechowali w 2002 r. 344,8 tys. ton pszenicy i 36,0 tys. ton żyta, a dopłaty Agencji z tego tytułu wyniosły 44.260 tys. zł. Możliwości skorzystania przez producentów zbóż z tego systemu interwencji rynkowej (tj. wycofania zbóż z obrotu towarowego w okresie trwania skupu interwencyjnego poprzez dopłaty za przechowywanie) stworzyła uchwała Nr 157/2002 Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r.

Podejmując działania na rynku mięsa Agencja w 2002 r. zakupiła łącznie 130 tys. ton półtusz wieprzowych, w tym dwie trzecie zakupów (85,5 tys. ton) zrealizowano w I półroczu. Pozwoliło to ograniczyć miesięczne tempo spadku cen skupu trzody chlewnej z 9,4% w styczniu do 3,6% w czerwcu. Średni poziom cen trzody chlewnej w I półroczu 2002 r. wyniósł 3,6 zł/kg. W ocenie ARR, bez interwencyjnych zakupów, ceny trzody chlewnej kształtowałyby się na poziomie ok. 3 zł/kg.

Agencja w 2002 r. uzyskała ujemny wynik finansowy - strata finansowa wyniosła 782,1 mln zł. Była ona jednak niższa od planowanej o 25%, m.in. dzięki zwiększeniu dotacji o ponad 329,0 mln zł. Ujemny wynik finansowy powstał głównie z powodu strat, które Agencja poniosła na sprzedaży towarów, powiększonych o koszty ich składowania i transportu, przy wysokim poziomie kosztów finansowo-operacyjnych, przede wszystkim z tytułu zaciągniętych kredytów. Straty dotyczyły działań interwencyjnych na rynkach 10 produktów rolnych oraz artykułów żywnościowych i wynikały przede wszystkim z relacji podaży i popytu towarów oraz cen zakupu do cen sprzedaży na rynkach krajowych i zagranicznych.

Koszty uzyskania przychodów wyniosły 1.817,6 mln zł (84% planu po zmianach). Niepełne wykonanie planu dotyczyło wszystkich podstawowych grup kosztów, przede wszystkim niższych o 28% wydatków na zakup towarów (656,5 mln zł wobec planowanych 912,7 mln zł) wynikających z relacji podaży do popytu oraz poziomu cen rynkowych towarów objętych działaniami interwencyjnymi.

W 2002 r. nie nastąpiła istotna poprawa w zakresie urealnienia planów zadań rzeczowych Agencji i ich finansowania, pomimo 3-krotnego korygowania przez ARR zbiorczego planu finansowego. Dotyczy to zwłaszcza działalności interwencyjnej na rynkach rolnych. Istotną przyczyną opóźnień w tworzeniu rocznego planu finansowego (pierwsza wersja zbiorczego planu finansowego z 10 maja 2002 r.) były terminy zatwierdzania aktów

prawnych stanowiących podstawę działania Agencji, a jego niepełnej realizacji – powierzanie ARR w trakcie roku budżetowego zadań określanych w uchwałach Rady Ministrów na podstawie art. 4a ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego[54] i tzw. ustaw sektorowych. Nadal nie były też dostatecznie trafne prognozy rynkowe, tj. ocena sytuacji podażowo-popytowej i kształtowania się cen na rynkach rolnych, a także szacunki skutków finansowych niektórych zadań realizowanych przez ARR. Potwierdzają to m.in. różnice w wielkości zadań przyjętych w planach i ich wykonanie, zarówno w ujęciu rzeczowym i finansowym, sięgające nawet 96 punktów procentowych, np. eksportu rzepaku, mięsa wołowego i półtusz wieprzowych z dopłatami Agencji, które wprowadzono do planu w wielkościach ustalonych przez WTO (Światowa Organizacja Handlu), a nie według aktualnych możliwości i potrzeb rynku krajowego i rynków zagranicznych.

W szczególności Agencja nietrafnie oszacowała straty finansowe na eksporcie pszenicy z zapasów operacyjnych ARR ze zbiorów 2001 r., które okazały się prawie 2-krotnie wyższe od przewidywanych. W szacunku kosztów dokonanych przez ARR uwzględniono bowiem tylko ewidencyjną cenę pszenicy, bez kosztów organizacji jej skupu i przechowywania oraz odsetek od kredytu zaciągniętego na zakup.

Zobowiązania ARR wynosiły ogółem 1.419,2 mln zł i w były prawie 4-krotnie wyższe niż w 2001 r., głównie w wyniku zaciągniętych w 2002 r. przez Agencję kredytów na finansowanie działalności statutowej w łącznej kwocie 987,3 mln zł, w tym 13 kredytów na realizację zadań z zakresu interwencji na rynkach rolnych, określonych w uchwałach Rady Ministrów (na kwotę 574,1 mln zł).

Wobec ujemnego wyniku finansowego na działalności ARR wynoszącego ponad 782,0 mln zł (75,6% przychodów ogółem w 2002 r.) i poziomu otrzymanej dotacji budżetowej (udział w przychodach – 59,2%) tak wysoki poziom zobowiązań stanowi istotne zagrożenie dla kondycji finansowej Agencji i możliwości skutecznych działań interwencyjnych w najbliższych latach.

W zakresie kosztów uzyskania przychodów zastrzeżenia dotyczyły zorganizowania w Centrali ARR kosztownej obsługi prawnej, świadczonej przez jedną z kancelarii prawnych - mimo zatrudnienia w Agencji czterech radców prawnych oraz wysokie koszty funkcjonowania rad nadzorczych w 5 spółkach z o.o., w których Agencja jest właścicielem 100% udziałów. Koszty te, mające wpływ na wynik finansowy spółek, wyniosły w 2002 r. 0,8 mln zł i dotyczyły głównie wynagrodzenia 25 członków rad nadzorczych, w tym 13 osób będących pracownikami ARR.

---

[54] DzU z 1997 r., nr 142, poz. 951 ze zm.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa otrzymała w 2002 r. dotację budżetową w wysokości 295,3 mln zł, co stanowiło 32,5% przychodów Agencji. Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, na zadania zlecone przez Ministra Obrony Narodowej, w tym na wypłaty ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery dla 1.834 żołnierzy zawodowych (14,18 mln zł). Wśród pozostałych 7 zadań zleconych, na pokrycie kosztów najmu lokali mieszkalnych wydatkowano 50,5 mln zł, a na pokrycie kosztów utrzymania miejsc internatowych dla żołnierzy 35,4 mln zł.

Fundacja – Zakład Narodowy Ossolińskich

Otrzymana w 2002 r. przez Zakład dotacja w wysokości 10,7 mln zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, na realizację zadań państwowych wynikających z ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy im. Ossolińskich, tj. na utrzymywanie Narodowej Biblioteki Osssolińskich i pomnażanie jej zbiorów, utrzymywanie i pomnażanie dóbr kultury polskiej, szczególnie w zakresie rękopisów, zbiorów sztuki i numizmatyki, wspieranie i prowadzenie prac naukowo badawczych oraz działalność wydawniczą.

Agencja Mienia Wojskowego

Dla Agencji Mienia Wojskowego zaplanowano na 2002 r. dotację w wysokości 1,5 mln zł. Środki przekazane w ciągu 2002 r. wyniosły 6,2 mln zł, tj. 375,9% planu i 100% planu po zmianach. Zgodnie z przeznaczeniem, tj. na refundację kosztów utrzymania nieruchomości przejętych od MON wykorzystano 2,7 mln zł. Natomiast Agencja nie wykorzystała w 2002 r. kwoty 3,5 mln zł. Dotacja została przekazana Agencji w nadmiernej wysokości, tj. o 1,1 mln zł. Kwota ta została wraz z odsetkami zwrócona przez Agencję w marcu 2003 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa

Dotacja dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w wysokości 239 tys. zł stanowiła 0,02% wpływów statutowych Agencji (1.316,8 mln zł). Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, tj. na odpłatne przejmowanie nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa od rolników, którzy nabyli uprawnienia do emerytury lub renty. W 2002 r. Oddziały terenowe Agencji przejęły nieruchomości rolne, wypłacając 76,1 tys. zł, a 162,9 tys. zł stanowiła refundacja wydatków poniesionych na przejmowanie nieruchomości w 2001 r., które nie zostały pokryte dotacją z 2001 r.

Polska Organizacja Turystyczna

Polska Organizacja Turystyczna otrzymała w 2002 r. dotację budżetową w wysokości 25,0 mln zł. Jej udział w przychodach wynosił 91,9%. Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, głównie na utrzymanie 11 ośrodków zagranicznych POT, tj. Polskich Ośrodków Informacji Turystycznej (16,3 mln zł, w tym zadań promocyjnych 5,6 mln zł) oraz koszty przedsięwzięć promocyjnych, stanowiących zadania statutowe POT, ponoszonych w kraju (5,2 mln zł).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Plan finansowy (po zmianach) Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przewidywał w 2002 r. dotację podmiotową w łącznej kwocie 55,1 mln zł, w tym z przejęcia zadań zlikwidowanej Agencji Techniki i Technologii – 4,6 mln zł. Minister właściwy do spraw gospodarki przekazał do PARP pełną kwotę dotacji, z tego 20,4 mln zł w czwartym kwartale 2002 r. Przekazania ostatniej transzy dotacji Ministerstwo Gospodarki dokonało, pomimo że Agencja w sprawozdaniu finansowym z wykorzystania dotacji podmiotowej w 2002 r. (przekazanym do Ministerstwa) wykazała niewykorzystaną na dzień 30 września dotację w kwocie 16,4 mln zł.

W 2002 r. Agencja na realizację zadań wynikających z programu „Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002" wydatkowała łącznie 37,2 mln zł (w tym z dotacji podmiotowej poniesionej z 2001 r. – 6,7 mln z). Na koniec roku 2002 pozostały niewykorzystane środki dotacji w kwocie 24,6 mln zł. Na kwotę tę złożyły się środki na rachunku bieżącym (0,8 mln zł), lokata bankowa (21 mln zł) oraz środki zaangażowane na finansowanie innych projektów (2,8 mln zł).

Ustalenia kontroli wskazują jednak na fakt, że PARP nie zrealizowała wszystkich zadań wynikających z programu rządowego – „Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 r.", np. działania w zakresie zawarcia umów, powinny być podejmowane przez PARP do końca 2002 r. Tymczasem w 2002 r. wytypowano jedynie, w drodze konkursu, beneficjentów, którym miały być przekazane środki na powiększenie kapitału poręczeń kredytów i pożyczek w wysokości 17,8 mln zł. Jednak Agencja nie zawarła z nimi w 2002 r. umów, w których termin wypłaty dotacji zostałby określony na 2003 r. Zaniechanie realizowania tego zadania nie można tłumaczyć powstałymi w Agencji wątpliwościami co do skutków podatkowych wynikających z zawarcia umowy o przyznanie dotacji. W 2002 r. niewykorzystane zostały zatem środki na ważny cel prorozwojowy, tj. wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, a ich przekazanie okazało się przedwczesne.

2.1.2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 29.800,8 mln zł, co stanowiło 16,3% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do 2001 r. były one nominalnie wyższe o 1,8%. Największą część kosztów funkcjonowania jednostek budżetowych stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne, które wyniosły 17.675,4 mln zł[55].

2.1.2.1. Wydatki na wynagrodzenia oraz zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2002 (art. 18 ust. 1) w załączniku nr 11 ustalono w państwowych jednostkach budżetowych limit zatrudnienia[56] dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[57] w ilości 305.882 osób (łącznie z zatrudnieniem przewidzianym na nowe zadania w części 83 – Rezerwy celowe w liczbie 1350 osób) oraz wynagrodzeń ogółem w kwocie 13.096,7 mln zł (w tym: osoby nie objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń - 3.328,0 mln zł, część 83 – Rezerwy celowe – 56,2 mln zł). Ustawa budżetowa określała ponadto w podziale na części i działy klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych limity zatrudnienia i wynagrodzeń dla poszczególnych grup osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

W art. 19 ustawy budżetowej ustalono limity zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, zatrudnionych w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach w roku 2002, wymienionych w art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w ilości 623 osób, które wykorzystano w ilości 532 osób, co stanowi 85,4% limitu. W stosunku do roku 2001 (489 osób)[58] zatrudnienie w tej grupie pracowników wzrosło o 43 osoby, tj. o 8,8%.

---

[55] Dla części budżetowych określonych w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na 2002 r.

[56] Przez limit zatrudnienia – rozumie się średnioroczny stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, który nie może być przekroczony (art. 2. pkt. 5 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej).

[57] Tj. członków korpusu służby cywilnej, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, funkcjonariuszy Służby Celnej, żołnierzy i funkcjonariuszy, sądowych kuratorów zawodowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, asesorów i aplikantów sądowych i prokuratorskich, sędziów i prokuratorów. Dla osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, zgodnie z art. 9 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie planuje się zatrudnienia.

[58] Bez Rządowego Centrum Legislacji, którego system kształtowania wynagrodzeń od 2002 r. na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 154, poz. 1799 ze zm.) został włączony do państwowej sfery budżetowej.

Kwoty bazowe dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, stanowiące podstawę do określenia wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, zawodowych kuratorów sądowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, asesorów i aplikantów sądowych i prokuratorskich, funkcjonariuszy Służby Celnej (art. 18 ust. 1 pkt. 2 ustawy budżetowej) w wysokości 1.603,6 zł, dla sędziów i prokuratorów – 1.303,6 zł, dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę przed dniem 1 stycznia 1999 r. 1.303,6 zł, dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po dniu 1 stycznia 1999 r. – 1.556,7 zł. Kwoty bazowe obowiązujące w 2002 r. zostały ustalone na poziomie roku 2001.

Ponadto w ustawie budżetowej na 2002 r. (art. 18 ust. 2) przewidziano utworzenie rezerwy celowej dla państwowych jednostek budżetowych z przeznaczeniem na:

1) zwiększenia wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań:
   a) wynagrodzeń – w wysokości 8,9 mln zł,
   b) limitów zatrudnienia dla 350 osób,

   Rezerwa ta została rozdysponowana wysokości 8,7 mln zł, tj. 97,0% kwoty planowanej[59] oraz dla 168,8 osób co stanowiło 48,2% limitu.
2) zwiększenie wynagrodzeń – w wysokości 5,5 mln zł – przeznaczonych na:
   a) wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych,
   b) wypłaty nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których limit zatrudnienia nie przekracza 50 osób.

   Rezerwa ta została rozdysponowana w wysokości 5,3 mln zł, tj. 96,3% kwoty planowanej[60].

Ustalony w art. 27 ustawy budżetowej dla służby cywilnej limit mianowań urzędników - 400 osób został wykorzystany w 72,8% (291 osób) oraz limit środków na wynagrodzenia - 2.845,0 mln zł i szkolenia – 20,3 mln zł, wydatkowano odpowiednio w 97,4% (2.769,6 mln zł) i 97,6% (19,9 mln zł).

---

[59] Środki na sfinansowanie tej rezerwy zostały zaplanowane w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2002, w części 83 – Rezerwy celowe, w pozycji 25 – 10.614 tys. zł (wynagrodzenia plus pochodne od wynagrodzeń).

[60] Środki na sfinansowanie tej rezerwy zostały zaplanowane w załączniku nr 2 ustawy budżetowej na rok 2002 w części 83 – Rezerwy celowe, w pozycji 34 – 6.000 tys. zł (wynagrodzenia plus pochodne od wynagrodzeń).

Plan „po zmianach centralnych" przewidywał, że dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych zatrudnienie wyniesie 304.881 osób, a wynagrodzenia dla wszystkich pracowników państwowych jednostek budżetowych 13.064,9 mln zł. W stosunku do limitu zatrudnienia przyjętego w ustawie budżetowej na 2002 r. plan ten był niższy o 1.001 osób, zaś planowane wynagrodzenia były niższe o 31,7 mln zł. Różnice te wynikały z:

1) nieuruchomienia części rezerw celowych zaplanowanych w ustawie (dotyczy zatrudnienia 1.054 osób i wynagrodzeń w wysokości 32,8 mln zł), z tego:
   - finansowanie kosztów wdrażania reformy oświaty (poz. 17) 3,3 mln zł;
   - rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (poz. 25) 181 osób, 0,3 mln zł;
   - środki na szkolenia i wynagrodzenia związane z funkcjonowaniem służby cywilnej (poz. 33) 0,3 mln zł;
   - rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także (...) dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których limit zatrudnienia przekracza 50 osób wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (poz. 34) 0,2 mln zł;
   - koszty, w tym osobowe, wdrożenia systemu audytu wewnętrznego, w tym 900 tys. zł na 15 etatów oraz wyposażenie stanowisk dla komórki koordynującej kontrolę finansową i audyt wewnętrzny (poz. 40) 873 osoby, 22,3 mln zł;
   - wsparcie realizacji trzeciego etapu reformy oświaty, w tym na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli (poz. 68) 6,5 mln zł;
2) przeniesień limitów zatrudnienia i wynagrodzeń dokonanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa w zakresie likwidowanych, łączonych lub przekształcanych organów, urzędów lub jednostek organizacyjnych[61].

---

[61] Rozporządzenia:
- Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 (DzU nr 32, poz. 306 ze zm.);
- Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie dokonania przeniesień dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 (DzU nr 46, poz. 437 ze zm.);
- Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 (DzU nr 93, poz. 831 ze zm.);
- Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 (DzU nr 96, poz. 853);
- dla części 19 i 70 –Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie dokonania przeniesień dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 (DzU nr 96, poz. 857 ze zm.),
- Ministra Finansów z dnia 28 października 2002 r. w sprawie dokonania przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między działami i rozdziałami w części 29 budżetu państwa (DzU nr 183 poz. 1527).

Wynagrodzenia ogółem (wg Rb-70) w państwowych jednostkach budżetowych w 2002 r. wyniosły 12.651,8 mln zł[62], tj. 98,6% planu po zmianach centralnych (12.836,4 mln zł). Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 284.280 osób, tj. 95,1% planu po zmianach centralnych (298.872,9 osób).

Zatrudnienie dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz wynagrodzenia osób objętych i nie objętych mnożnikowymi systemami wynagradzania w państwowych jednostkach budżetowych w poszczególnych częściach budżetu państwa w 2002 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 26

Wyszczególnienie	Zatrudnienie				Wynagrodzenia (w tys. zł)			
	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach centralnych	Wykonanie wg Rb-70	Różnica (kol. 4 – kol .3)	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach centralnych	Wykonanie wg Rb-70	Różnica (kol. 8- kol. 7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	528,0	534,8	515	-19,8	33.218	34.153	33.514	-639
Część 17 – Administracja publiczna	355,0	355,0	283	-72,0	10.286	10.339	10.336	-3
Część 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	316,0	316,9	291	-25,9	13.053	13.163	13.103	-60
Część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	50.214,0	60.141,5	59.539	-602,5	1.144.657	1.502.327	1.500.524	-1.803
Część 20 – Gospodarka	729,0	738,7	674	-64,7	30.420	30.967	30.609	-358
Część 21 – Gospodarka morska	1.308,0	1.308,0	932	-376,0	53.394	53.430	52.062	-1.368
Część 22 – Gospodarka wodna	40,0	41,5	40	-1,5	61.751	61.888	61.879	-9
Część 23 - Integracja europejska	331,0	335,8	304	-31,8	23.473	23.767	23.052	-715
Część 24 - Kultura i ochrona Dziedzictwa narodowego	1.445,0	1.448,8	1.339	-109,8	96.062	96.374	96.300	-74
Część 25 - Kultura fizyczna i sport	11,0	51,5	33	-18,5	480	1.812	1.559	-253
Część 26 – Łączność	155,0	155,0	131	-24,0	5.898	5.919	5.878	-41
Część 27 – Informatyzacja	0	4,2	2	-2,2	0	178	178	0
Część 28 – Nauka	282,0	282,8	260	-22,8	10.864	10.992	10.974	-18
Część 29 - Obrona narodowa	87.390,0	87.463,6	86.969	-494,6	3.856.113	3.857.767	3.822.432	-35.335
Część 30 - Oświata i wychowanie	269,0	271,6	235	-36,6	32.416	32.993	31.902	-1.091
Część 31 – Praca	300,0	439,1	342	-97,1	65.401	70.156	69.578	-578
Część 32 – Rolnictwo	495,0	516,3	416	-100,3	58.057	59.067	58.978	-89
Część 33 – Rozwój wsi	104,0	109,2	91	-18,2	3.682	3.884	3.883	-1
Część 34 – Rozwój regionalny	168,0	178,3	158	-20,3	6.437	6.882	6.184	-698
Część 35 – Rynki rolne	113,0	120,4	97	-23,4	4.062	4.340	4.340	0
Część 36 – Skarb Państwa	717,0	721,0	695	-26,0	27.410	28.670	28.415	-255
Część 37 – Sprawiedliwość	42.309,0	42.311,2	41.549	-762,2	2.808.924	2.810.559	2.785.198	-25.361
Część 38 – Szkolnictwo wyższe	84,0	85,2	77	-8,2	5.871	6.059	5.949	-110
Część 39 – Transport	3.032,0	3.047,5	2.803	-244,5	118.123	118.950	118.582	-368
Część 40 – Turystyka	28,0	28,0	27	-1,0	1.118	1.164	1.144	-20
Część 41 – Środowisko	444,0	454,1	417	-37,1	48.135	48.657	48.515	-142
Część 42 – Sprawy wewnętrzne	22.977,0	22.989,8	21.404	-1.585,8	867.094	867.384	848.305	-19.079
Część 43 – Wyznania religijne	28,0	28,0	25	-3,0	1.144	1.199	1.198	-1
Część 44 – Zabezpieczenie Społeczne	199,0	205,4	178	-27,4	7.251	7.606	7.602	-4

[62] Zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych (DzU z 1999 r. nr 11 poz. 95 ze zm.) prezentowane dane zostały pomniejszone o wykonanie Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. W celu przedstawienia danych planowanych porównywalnych z wykonaniem zawarte w analizie wielkości dotyczące planu zatrudnienia i wynagrodzeń zostały przedstawione bez zawartych w ustawie budżetowej planowanych wielkości zatrudnienia i wynagrodzeń w części 52 – Urząd Ochrony Państwa, dział – 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w wysokości 6.005 osób oraz 228.220 tys. zł.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 45 – Sprawy zagraniczne	815,0	816,0	799	-17,0	45.932	46.111	45.433	-678
Część 46 – Zdrowie	411,0	433,1	354	-79,1	456.314	458.356	450.608	-7.748
Część 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	135,0	135,4	113	-22,4	5.751	5.768	5.698	-70
Część 48 – Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	100,0	25,0	24	-1,0	8.958	2.608	2.609	1
Część 49 – Urząd Zamówień Publicznych	72,0	73,2	67	-6,2	2.843	2.977	2.947	-30
Część 50 – Urząd Regulacji Energetyki	270,0	270,0	248	-22,0	20.397	20.397	18.508	-1.889
Część 51 – Urząd Służby Cywilnej	93,0	96,3	97	0,7	4.390	4.536	4.470	-66
Część 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	362,0	368,2	338	-30,2	12.767	13.046	12.821	-225
Część 54 – Urząd Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	181,0	182,8	173	-9,8	6.626	6.734	6.733	-1
Część 55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	189,0	189,8	171	-18,8	7.214	7.254	7.090	-164
Część 56 – Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	115,0	57,5	46	-11,5	4.486	2.596	2.597	1
Część 57 – Krajowy Urząd Pracy	181,0	45,2	44	-1,2	6.377	1.959	1.959	0
Część 58 – Główny Urząd Statystyczny	6.655,0	6.655,5	5.934	-721,5	202.659	202.752	184.353	-18.399
Część 59 – Główny Urząd Ceł	14.485,0	4.828,0	4.823	-5,0	555.457	208.130	203.711	-4.419
Część 60 – Wyższy Urząd Górniczy	508,0	508,5	462	-46,5	33.324	33.350	31.988	-1.362
Część 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	334,0	337,0	329	-8,0	10.922	11.041	11.037	-4
Część 62 – Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi	164,0	40,9	39	-1,9	12.612	1.813	1.894	81[a)]
Część 63 – Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych	59,0	59,0	58	-1,0	4.163	4.270	4.140	-130
Część 64 – Główny Urząd Miar	1.512,0	1.514,4	1.481	-33,4	47.833	47.940	47.885	-55
Część 65 – Polski Komitet Normalizacyjny	5,0	5,0	6	1,0	9.534	9.566	9.562	-4
Część 67 – Polska Akademia Nauk	6,0	6,0	4	-2,0	14.440	14.483	14.456	-27
Część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki	108,0	108,0	84	-24,0	3.656	3.707	3.689	-18
Część 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	170,0	170,5	170	-0,5	10.029	10.070	10.069	-1
Część 70 – Generalny Inspektorat Celny	409,0	204,5	192	-12,5	15.188	7.641	7.767	126[b)]
Część 71 – Główny Inspektorat Kolejnictwa	119,0	119,9	90	-29,9	4.054	4.079	4.079	0
Część 75 – Rządowe Centrum Legislacji	100,0	103,7	103	-0,7	7.021	7.252	6.618	-634
Część 76 – Urząd Regulacji Telekomunikacji	786,0	196,5	181	-15,5	30.530	7.780	8.641	861[c)]
Część 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	0	0	0	0	48.884	48.884	48.355	-529
Część 83 – Rezerwy celowe	1.350,0	0	0	0	56.244	0	0	0
Część 85/02-32- budżety Wojewodów	55.390,0	55.426,9	46.976	-8.450,9	1.782.816	1.787.306	1.733.292	-54.014
Część 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze	422,0	423,3	417	-6,3	42.231	43.349	43.057	-292
Część 87 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	0	198,1	162	-36,1	0	17.149	13.020	-4.129
Część 88 – Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty	0	591,5	469	-122,5	0	22.854	20.495	-2.359
OGÓŁEM	299.877	298.782,9	284.280	-14.592,9	12-868.446	12.836.404	12.651.754	-184.650

a) i c) wg stanu na dzień likwidacji (31.03.2002 r.)

b) wg stanu na dzień likwidacji (30.06.2002 r.)

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia (wykonanie wg Rb-70) w 2002 r. w państwowych jednostkach budżetowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń według statusu zatrudnionych w porównaniu do wykonania w 2001 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 27

Wyszczególnienie[63]	rok 2001		rok 2002					%	
	Wykonanie wynagrodzeń w tys. zł .	Wykonanie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w zł	Zatrudnienie plan po zmianach centralnych	Wynagrodzenia plan po zmianach centralnych w tys. zł	Wykonanie średnio-rocznego zatrudnienia	Wykonanie wynagrodzeń w tys. zł	Wykonanie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w zł	7:2	8:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
- członkowie korpusu służby cywilnej	2.629.374	2.190,79	110.759	2.733.531	100.460	2.692.790	2.233,72	102,4	102,0
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	39.560	13.186,67	256,6	43.213	223	37.875	14.153,59	95,7	107,3
- etatowi członkowie SKO	33.025	6.583,93	423,3	34.013	417	33.307	6.656,08	100,9	101,1
- funkcjonariusze Służby Celnej	509.393	2.989,61	14.338	540.556	14.200	536.490	3.148,42	105,3	105,3
- żołnierze i funkcjonariusze	4.955.770	2.767,88	153.557,3	5.041.443	150.012	4.973.537	2.762,86	100,4	99,8
- sądowi kuratorzy zawodowi	116.505	2.684,20	3.637,0	119.408	3.621	119.204	2.743,35	102,3	102,2
- komornicy sądowi	11.361	1.623,93	-	-	-	-	-	-	-
-pracownicy Rządowego Centrum Legislacji	-	-	103,7	7.134	103	6.500	5.258,90	-	-
- orzecznicy	913.539	5.104,14	15.798	993.558	15.244	985.210	5.385,78	107,8	105,5
Razem	9.208.527	2.709,64	298.872,9	9.512.856	284.280	9.384.913	2.751,08	101,9	101,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2002 r.: wynagrodzenia ogółem (wg Rb-70) wyniosły 9.384,9 mln zł, tj. 98,7% planu po zmianach centralnych, a przeciętne zatrudnienie – 284.280 osób, tj. 95,1% planu po zmianach centralnych. W porównaniu do 2001 r. (9.208,5 mln zł, 283.203 osoby) wynagrodzenia ogółem wzrosły o kwotę 176,4 mln zł, tj. o 1,9%, przy wzroście zatrudnienia o 1.077 osób, tj. o 0,4%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2002 r. wyniosło 2.751,1 zł i w porównaniu do 2001 r. było wyższe o 41,4 zł, tj. o 1,5%.

W zakresie gospodarowania środkami na wynagrodzenia stwierdzono, że w Urzędzie Regulacji Energetyki (część 50) dokonano wypłat dodatku regulacyjnego doradcom Prezesa URE w łącznej wysokości 242 tys. zł na podstawie *Regulaminu przyznawania i wypłacania*

---

[63] W związku z nowelizacją ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw w ustawie budżetowej na 2002 r.:

- włączono do systemu kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej Rządowe Centrum Legislacji,
- wyłączono z państwowej sfery budżetowej komorników sądowych.

dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki z grudnia 1997 r. Regulamin ten był stosowany w 2002 r., mimo że ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw wykluczyła obowiązywanie dotychczasowych postanowień Prawa energetycznego, dotyczących niestosowania wobec pracowników URE przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz uwzględniania przy ustalaniu zasad wynagradzania pracowników URE wynagrodzeń w sektorze paliwowo-energetycznym.

W art. 18 ust. 3 ustawy budżetowej określono, że w roku 2002 nie następuje wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej[64].

Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w 2002 r. w państwowej sferze budżetowej według sprawozdań Rb – 70 dla poszczególnych form organizacyjno – prawnych w porównaniu do wykonania w 2001 r., prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 28

Wyszczególnienie	Rok 2001			Rok 2002			%		
	Przeciętne zatrud-nienie	Wykonanie wynagro-dzeń w tys. zł	Przeciętne miesięczne wynagro-dzenie w zł	Przeciętne zatrud-nienie	Wykonanie wynagro-dzeń w tys. zł	Przeciętne miesięczne wynagro-dzenie w zł	5:2	6:3	7:4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
- jednostki budżetowe	422.536	12.487.910	2.462,89	424.902	12.651.754	2.481,31	100,6	101,3	100,7
- zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze dotowane	1.229	27.918	1.893,00	1.188	27.639	1.938,76	96,7	99,0	102,4
- zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze niedotowane oraz środki specjalne	22.458	498.820	1.850,94	19.453	463.332	1.984,84	86,6	92,9	107,2
- szkoły wyższe	138.321	4.073.938	2.454,40	140.244	4.489.535	2.667,69	101,4	110,2	108,7
Razem	584.544	17.088.586	2.436,17	585.787	17.632.260	2.508,34	100,2	103,2	103,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2002 r. wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej wyniosły 17.632,3 mln zł i w porównaniu do 2001 r. wzrosły nominalnie o kwotę 543,7 mln zł, tj. o 3,2%.

---

[64] Przez określenie państwowa sfera budżetowa zgodnie z art. 2 pkt. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej rozumie się państwowe jednostki budżetowe, państwowe zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 18-20 ustawy o finansach publicznych oraz państwowe szkoły wyższe i inne jednostki prowadzące gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 30 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (DzU nr 65, poz. 385) /z zastrzeżeniem art. 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej/.

Na wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej zasadniczy wpływ miała wielkość wynagrodzeń wypłacona w szkołach wyższych (wzrost o 415,6 mln zł) w szczególności w związku z wprowadzeniem od września 2001 r. I etapu poprawy wynagrodzeń pracowników cywilnych szkolnictwa wyższego, utworzeniem od 1 sierpnia 2001 r. 7 nowych państwowych wyższych szkół zawodowych (tzw. skutki przechodzące), a od 2002 r. utworzeniem kolejnych dwóch nowych państwowych szkół wyższych oraz wypłatą ponadplanowych wynagrodzeń w wysokości 92,0 mln zł.

Główną przyczyną wzrostu wynagrodzeń w jednostkach budżetowych był wzrost wypłat z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (ze względu na wyższą podstawę wypłat za rok 2001 w porównaniu do roku 2000).

Wzrost wynagrodzeń w roku 2002 w porównaniu do roku 2001 został spowodowany głównie skutkami przechodzącymi zmian wprowadzonych w roku 2001. W świetle wymienionych obiektywnych przyczyn wzrostu wynagrodzeń niejasny był zapis art. 18 ust. 3 ustawy budżetowej mówiący, że w roku 2002 nie następuje wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Szczególnie, że w ustawie budżetowej na rok 2002 (13.040,4 mln zł + rezerwa 56,2 mln zł = 13.096,7 mln zł) zaplanowano kwotę na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w porównaniu do roku 2001 wyższą o 35,1 mln zł, tj. o 0,01% (12.964,9 mln zł + rezerwa 96,7 mln zł = 13.061,6 mln zł), a w państwowych szkołach wyższych planowano zwiększyć wynagrodzenia w 2002 r. w stosunku do 2001 r. o 444,7 mln zł, tj. o 12,7% nie wskazując równocześnie innych obszarów oszczędności.

W porównaniu do planu po zmianach centralnych (17.609,3 mln zł) wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej w 2002 r. były wyższe nominalnie o 22,9 mln zł, tj. o 0,13%.

Przeciętne zatrudnienie[65] w państwowej sferze budżetowej w 2002 r. wyniosło 585.787 osób i w porównaniu do 2001 r. (584.544 osób) było wyższe o 1.243 osoby, tj. o 0,2%. W porównaniu do planu po zmianach centralnych (632.412 osób) przeciętne zatrudnienie w 2002 r. było niższe o 46.625 osób, tj. 7,4%.

---

[65] Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych limity zatrudnienia ustala się tylko dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych. Dla pozostałych pracowników państwowych jednostek budżetowych i pracowników zatrudnionych w pozostałych formach organizacyjno – prawnych przyjęto zatrudnienie i wynagrodzenia uwzględnione przy planowaniu w ustawie budżetowej wynagrodzeń z tzw. PZ – 1 i PZ - 2.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 2002 r. wyniosło 2.508,3 zł i w porównaniu do 2001 r. (2.436,2 zł) było wyższe nominalnie o 72,1 zł, tj. 3,0%. W porównaniu do planu po zmianach centralnych (2.320,4 zł) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2002 r. było wyższe o 187,9 zł, tj. o 8,1%.

Wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2002 r. w stosunku do 2001 r. spowodowany został w 93,3% wzrostem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i w 6,7% wzrostem zatrudnienia (o 1.243 osoby).

Negatywnie należy ocenić występujące w 2002 r. w państwowej sferze budżetowej znaczne rozbieżności pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia, a rzeczywistym jego wykonaniem (różnica – 46.625 osób, 7,4%). Zjawisko to występowało przy jednoczesnym przekroczeniu w państwowej sferze budżetowej planowanych wynagrodzeń (o 22,9 mln zł). Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelnym planowaniu poziomu zatrudnienia.

Na przykład w części 85 Budżety wojewodów w 2002 r. wystąpiła rozbieżność pomiędzy planem zatrudnienia[66], a faktycznym stanem zatrudnienia o 10.670 osób, tj. o 15,2%, przy jednoczesnym wykonaniu planowanych wynagrodzeń w 97,0%.

2.1.3. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe wykonane zostały w kwocie 7.811,4 mln zł. W porównaniu do roku 2001 były one wyższe o 21,7%. Ich udział w wydatkach budżetu państwa wzrósł z 3,7% w 2001 r. do 4,3% w roku 2002, tj. o 0,6 punktu procentowego. W grupie tych wydatków 60,9%, tj. 4.757,2 mln zł, przeznaczono na wydatki inwestycyjne, a na dotacje celowe 3.054,2 mln zł.

2.1.3.1. Finansowanie inwestycji wieloletnich

W załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2002, na realizację 41 inwestycji wieloletnich jednostek budżetowych, innych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych (o wartości kosztorysowej do zrealizowania w 2002 r. 1.790,1 mln zł), przewidziano dotację budżetową w kwocie 679,7 mln zł. W trakcie 2002 r. dokonano zwiększenia środków budżetowych przyznanych na te inwestycje o 436,6 mln zł z pięciu rezerw celowych - do kwoty ogółem 1.116,3 mln zł, tj. o 64,2%.

---

[66] Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń plan po zmianach centralnych, dla pozostałych plan dysponentów

Na finansowanie inwestycji przekazano ogółem kwotę 1.253,2 mln zł, tj. 56,3% planu po zmianach, w tym z budżetu 961,9 mln zł, tj. 86,2% planu po zmianach. Ponadto w wykazie wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2002, ujęto kwotę 136,1 mln zł dla 13 inwestycji.

Po uwzględnieniu wydatków niewygasających, w finansowaniu inwestycji wieloletnich największy udział (79,0%) miały środki z budżetu w wysokości ogółem 1.098,0 mln zł, chociaż pierwotnie planowano, że udział ten wyniesie 38,0%, a po zmianach 50,1%. Udział środków pomocowych (PHARE, ISPA), planowany w wysokości 367,4 mln zł wyniósł 180,9 mln zł i stanowił 13,0%, a środków własnych 62,6 mln zł (4,5%) wobec planowanych 217,3 mln zł. Najniższy był udział kredytów bankowych i pożyczek 47,9 mln zł (3,5%), chociaż planowano 525,7 mln zł.

Środki z budżetu w 2002 r. w wysokości ogółem 1.098,0 mln zł były wyższe niż w 2001 r. o 485,1 mln zł, tj. o 79,2% i stanowiły 0,6% wydatków budżetu państwa w 2002 r.

Wykonanie wydatków ogółem wyniosło 1.243,9 mln zł, tj. 55,7% planu po zmianach, a z wydatkami niewygasającymi 1.380,0 mln zł, tj. 62,0% planu po zmianach.

Spośród 41 przedsięwzięć realizowanych w 2002 roku, 22 stanowią inwestycje kontynuowane z roku 2001, natomiast 19 to nowe tytuły inwestycji komunikacyjnych o wartości kosztorysowej 6.151,7 mln zł, stanowiącej 50,8% wartości wszystkich inwestycji. Są nimi: obwodnice siedmiu miast (Sochaczewa, Piaski, Wolina, Białobrzegów, Jędrzejowa, Krakowa i Poznania), cztery inwestycje prowadzone na poszczególnych odcinkach autostrady A-4 (Sośnica – Murckowska, Wrocław – Krzywa, Kleszczów – Sośnica, Nogawczyce – Kleszczów), przebudowa i wzmocnienie nawierzchni dróg krajowych (nr: 4, 6, 7, 8, 50), budowa dwóch dróg ekspresowych (Żywiec - Zwardoń oraz Bielsko Biała – Cieszyn) oraz realizacja II etapu budowy węzła Radzikowskiego w Krakowie.

Inwestycje wieloletnie, kierując się ich planowanym przeznaczeniem sklasyfikowano w 5 grupach. Są nimi: obiekty służby zdrowia, inwestycje komunikacyjne, szkoły wyższe, inwestycje na rzecz wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego.

Najliczniejszą grupę inwestycji wieloletnich stanowią inwestycje komunikacyjne wykazywane w dziale transport i łączność. Tak znaczące w porównaniu do 2001 r. zwiększenie ich liczby to konsekwencja zmian w klasyfikacji wydatków związanych z modernizacją dróg krajowych i ekspresowych. Wydatki te dotąd klasyfikowane jako bieżące, teraz uznano za inwestycyjne.

Na 41 inwestycji wieloletnich ujętych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2002 r. kontrolą objęto 13 inwestycji[67], dla których przekazano dotację budżetową w wysokości 476,8 mln zł, tj. 89,6% planu. Ponadto kontrolą objęto dwie inwestycje wieloletnie z zakresu gospodarki wodnej, finansowane w 2002 r. z NFOŚiGW w kwocie 35,3 mln zł, tj. 92,2% planu, a także 11 instytucji wieloletnich ujętych w kontraktach wojewódzkich, dla których przekazano dotację budżetową w wysokości 82,2 mln zł[68].

Po raz kolejny, negatywnie oceniono wykonanie budżetu państwa w zakresie finansowania i realizacji inwestycji wieloletnich, ujętych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej oraz inwestycji dotowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, stwierdzając, że nie nastąpiła poprawa w sposobie ich realizacji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą niewłaściwego przygotowania inwestycji do realizacji oraz nieprawidłowego planowania, monitorowania i wydatkowania dotacji budżetowych. Kontrola ujawniła przypadki niecelowego i niegospodarnego wykorzystywania środków publicznych przez inwestorów. Naruszanie prawa podczas realizacji procesów inwestycyjnych dotyczyło najczęściej nieprzestrzegania ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o zamówieniach publicznych. Kontrola wykazała również brak pełnego nadzoru ze strony dysponentów części budżetowych, właściwych organów samorządowych, inwestorów oraz inwestorów zastępczych nad przebiegiem procesów inwestycyjnych. Inwestycje wieloletnie były realizowane w sposób przewlekły i mało efektywny.

W dalszym ciągu, co wynika również z kontroli wcześniej przeprowadzonych, inwestycje wieloletnie były realizowane w sposób przewlekły, mało efektywny i przy braku racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Pomimo wydania w październiku 2001 r. przez Radę Ministrów rozporządzenia regulującego zasady finansowania inwestycji z budżetu państwa nie, nastąpiła poprawa w przestrzeganiu przepisów prawa podczas realizacji procesów inwestycyjnych.

Kontrola wykazała, że w 3 przypadkach inwestorzy nie posiadali zaktualizowanych i zatwierdzonych przez dysponentów części budżetowych zbiorczych zestawień kosztów określających aktualną całkowitą wartość kosztorysową inwestycji. Np. inwestor zastępczy dla budowy Szpitala Chirurgii Plastycznej w Polanicy Zdroju nie zaktualizował wartości zbiorczego zestawienia kosztów i nie przeliczył wartości realizowanej inwestycji według obowiązujących wskaźników.

---

[67] „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych, NIK, Warszawa, maj 2003 r.”.

[68] Szczegółowe ustalenia kontroli dot. realizacji inwestycji wieloletnich wykonywanych w ramach kontraktów wojewódzkich zawarta na str. 158-163.

W 3 przypadkach inwestorzy nie posiadali prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, na których przewidywano lub realizowano inwestycje. W 1 przypadku organ administracji architektoniczno-budowlanej wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, pomimo nieposiadania takiego prawa do nieruchomości. Powyższe działania należy ocenić jako nielegalne, naruszające przepisy § 6 ust. 1 pkt 5 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. oraz art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) Oddział w Warszawie, inwestor budowy ciągu obwodnicowego Młodzieszyn – Sochaczew, nie posiadała dokumentu stwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane o łącznej pow. 3.189 m^2. Spośród 70 nieruchomości zajętych pod potrzeby budowy Drogowego Przejścia Granicznego Zwardoń-Myto, na dzień złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, Zakład Drogowych Przejść Granicznych (ZDPG) nie posiadał prawa do dysponowania 17 nieruchomościami. Na dzień uprawomocnienia wydanej przez Starostę Żywieckiego decyzji pozwolenia na budowę nie były uregulowane prawa do 11 z tych nieruchomości.

W przygotowanych materiałach do projektu budżetu państwa stwierdzono przypadek nieprawidłowego określenia wartości kosztorysowej inwestycji – budowy Drogowego Przejścia Granicznego Zwardoń-Myto.

Najniższe wykonanie planu w 2002 r. dla inwestycji wieloletnich miało miejsce przy budowie Szpitala Chirurgii Plastycznej w Polanicy Zdroju (z 23,6 mln zł wykorzystano kwotę 5,0 mln zł, tj. 21,0 % przyznanych środków, a pozostałą kwotę 18,4 mln zł przeniesiono jako środki niewygasające na rok 2003). W 2002 r. na budowę Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego planowano nakłady w wysokości 11,6 mln zł w całości z dotacji budżetowej, a wydatkowano 6,2 mln zł środków budżetowych, tj. 53,9% planu.

Pomimo zapisanego współfinansowania inwestycji ze środków własnych nie zrealizowano planu przyjętego w ustawie budżetowej. Dotyczyło to m.in. budowy obwodnicy Poznania w ciągu autostradowym A-2 oraz budowy autostrady A-4 odcinek Sośnica – Murckowska (na które Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przekazała środki w wysokości odpowiednio 4,3% i 15% planu).

Z dotacji budżetowej na 2002 r. na realizację ciągu obwodnicowego Młodzieszyn – Sochaczew GDDKiA Oddział w Warszawie wydatkowała kwotę 3,8 mln zł na wykonanie naprawy nawierzchni drogi krajowej nr 2 i nr 50, które nie wchodziły w zakres rzeczowy inwestycji.

Zawarte przed wejściem w życie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych umowy przy budowie Centrum Kliniczno – Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi (CKD), posiadały niekorzystne zapisy dla inwestorów. W umowach tych nie uregulowano warunków gwarancji, rękojmi czy zabezpieczenia należytego ich wykonania oraz nie ustalono zakresu i wysokości kar umownych. Łączna wartość robót i usług wykonanych w 2002 r. na podstawie tych umów wynosiła ok. 1,4 mln zł.

Przy realizacji inwestycji drogowych stosowano praktykę umieszczania w umowach zawartych z wykonawcami robót drogowych, postanowień zobowiązujących wykonawców do świadczenia na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w ramach tzw. "zaplecza zamawiającego", usług oraz dostaw składników majątkowych w tym zakupu samochodów osobowych, łodzi motorowych, obiektów rekreacyjnych oraz wykonania remontów, wyposażenia biur i ośrodków wczasowych, finansowanych ze środków budżetowych, przeznaczonych na realizację robót budowlanych.

Takie postępowanie należy uznać za niegospodarne i niecelowe. Działanie to spowodowało ograniczenie wielkości środków wydatkowanych na realizowane inwestycje drogowe. W latach 1999-2002 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przejęła składniki majątkowe o łącznej wartości 17,6 mln zł[69].

Kontrola wykazała 4 przypadki nierzetelnego sporządzania sprawozdań finansowych z przebiegu realizacji inwestycji wieloletnich. m.in., podczas kontroli budowy Obwodnicy Poznania w ciągu autostrady A-2 stwierdzono, że GDDKiA w rozliczeniach za 2002 r. zaniżyła poniesione nakłady o 11,1 mln zł. Na budowę obwodnicy Wolina w ciągu drogi krajowej nr 3 wraz z budową mostu przez rzekę Dziwnę, estakadami i dojazdami, od początku inwestycji do końca 2002 r. poniesiono nakłady w wysokości 32,4 mln zł. Natomiast w sporządzonym przez GDDKiA w Warszawie dokumencie podano, że od początku inwestycji do końca 2002 r. poniesiono nakłady w wysokości 28,0 mln zł.

Poza tym kontrola wykazała nieterminowe wywiązywanie się inwestora m.in. z obowiązków określonych w umowach z wykonawcami w zakresie przekazywania placu budowy oraz prawidłowego przygotowania dokumentacji projektowej, co skutkowało koniecznością płacenia kar umownych na rzecz wykonawców i opóźnieniami w realizacji inwestycji. Przy budowie Obwodnicy Poznania w ciągu autostrady A-2 łączne roszczenia wykonawcy z tytułu opóźnień zawinionych przez GDDKiA i innych przyczyn wyniosły 2.696 tys. EUR, i zostały zapłacone ze środków budżetu państwa.

---

[69] Kontrola LKA-41028-10-02 przeprowadzona w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie ustalania i egzekwowania wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonywania robót drogowych w okresie 1999 r. –III kw. 2002 r.

Przewlekła realizacja inwestycji spowodowała, że wyprzedzająco zakupione urządzenia utraciły lub utracą przed ich zamontowaniem gwarancje producentów. Dotyczyło to 7 inwestycji, gdzie łączna wartość maszyn i urządzeń, które utraciły gwarancje wynosiła 319 tys. zł. Stwierdzono również 2 przypadki wykonywania dokumentacji projektowej z dużym wyprzedzeniem w stosunku do realizowanych prac. W okresie realizacji budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba na rzece Skawie, dwukrotnie dokonano zmian zakresu rzeczowego inwestycji w stosunku do zatwierdzonych w 1986 r. Założeń Techniczno-Ekonomicznych, polegających na zmianie funkcji zbiornika z zaopatrzenia w wodę na przeciwpowodziową, przez co zbędna stała się dokumentacja techniczna związana z budową ujęcia wody pitnej. Na skutek przedłużającej się realizacji inwestycji nastąpiła dezaktualizacja części dokumentacji projektowej, a koszt dokonanej aktualizacji dokumentacji obiektów realizowanych w 2002 r. wyniósł 581 tys. zł. Inwestor podjął również działania celem aktualizacji dokumentacji dla robót przewidywanych do realizacji w 2003 roku, na kwotę 651 tys. zł.

W trakcie realizacji 4 inwestycji, przy zlecaniu robót oraz dostaw maszyn i urządzeń nie przestrzegano procedur wynikających z ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, m.in. w czasie budowy Obwodnicy Poznania w ciągu autostrady A-2 zlecono roboty dodatkowe, poprzez rozszerzenie zakresu rzeczowego robót budowlanych do umowy z dnia 9 września 1998 r. Również bez przeprowadzenia postępowania przetargowego dokonano wyboru wykonawcy nadzoru budowlanego, realizowanego na podstawie umowy o świadczenie usług konsultingowych (o wartości kontraktowej 3,5 mln euro). Przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie robót i usług związanych z realizacją Drogowego Przejścia Granicznego Zwardoń-Myto udzielono zamówienia na budowę wodociągu za kwotę 0,9 mln zł netto jednej z firm, mimo że złożony przez nią harmonogram realizacji nie spełniał wymogów specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdyż ustalał termin wykonania przedmiotu umowy w części dotyczącej ujęcia wody o 5 m-cy dłuższy od wymaganego. Ponadto bez wymaganego art. 71 ust. 1a uozp zatwierdzenia trybu z wolnej ręki przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, udzielono zamówienia na kwotę 105 tys. zł netto.

Jednocześnie inwestorzy nie przykładali należytej wagi do prawidłowego przeprowadzenia postępowań w trybie ustawy o zamówieniach publicznych związanych z wyłonieniem wykonawców lub dostawców usług na realizowanych inwestycjach. Przeciągające się procedury przetargowe powodowały wielomiesięczne ich wydłużenie, co w konsekwencji wpłynęło na niepełne wykorzystywanie środków budżetowych

przeznaczonych na realizację inwestycji. Np. z uwagi na nieprecyzyjne zapisy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia unieważniony został przetarg nieograniczony na wybór generalnego wykonawcy budowy Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego, w wyniku wniesionych 7 protestów i odwołań.

Podstawową nieprawidłowością stwierdzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli u dysponentów części budżetowych był brak sprawowania właściwego nadzoru nad realizacją inwestycji wieloletnich, co było naruszeniem § 15 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa. Kontrola przeprowadzona w Ministerstwie Zdrowia oraz Zarządzie Inwestycji Centralnych Ministerstwa Zdrowia (ZIC) wykazała brak właściwego nadzoru Ministra Zdrowia nad ZIC, któremu powierzono jako inwestorowi zastępczemu m.in. realizację 2 inwestycji wieloletnich, tj. budowy Szpitala Chirurgii Plastycznej w Polanicy Zdroju, budowę Instytutu Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie. Do końca 2002 r. Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań zmierzających do uregulowania statusu prawnego ZIC, zgodnie z ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. ZIC działając na podstawie nieobowiązującej ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, prowadzi nadal samodzielną i samofinansującą gospodarkę finansową. Stwierdzono także, że za zgodą Ministerstwa Zdrowia inwestor zastępczy ZIC finansował swoją działalność z odpisów od dotacji budżetowych przyznanych na realizację ww. 2 inwestycji wieloletnich, ustalając przychody wyższe niż faktyczne koszty utrzymania, wynikające z preliminarza kosztów. Za wygospodarowane w ten sposób nienależne środki zakupiono samochód osobowy marki „Lancia", 40 zestawów komputerowych, drukarki laserowe i atramentowe, 5 skanerów, 5 szt. notetbooków i serwer za łączną kwotę 747,9 tys. zł. Sprzęt ten po zakupieniu został przekazany do użytkowania Ministerstwu Zdrowia.

Krytycznie należy ocenić nadzór nad realizacją budowy Drogowego Przejścia Granicznego Zwardoń – Myto oraz jak również skuteczność kontroli prowadzonych przez służby Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. W latach 2001–2002 inwestycja ta była przedmiotem 2 kontroli przeprowadzonych przez Śląski Urząd Wojewódzki, które nie wykazały żadnych nieprawidłowości. Stwierdzone w trakcie kontroli poważne nieprawidłowości dotyczyły m.in. niezweryfikowania zakresu rzeczowego zadania, nieprawidłowego określenia wartości kosztorysowej oraz planowanych do poniesienia nakładów, nieskoordynowania terminów budowy przejścia granicznego z terminem wykonania odcinka drogi ekspresowej S-69, realizacji inwestycji bez zatwierdzonej dokumentacji inwestycyjnej oraz z naruszeniem przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy Prawo budowlane.

2.1.3.2. Wydatki realizowane przez państwowe jednostki budżetowe

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych w 2002 r. stanowiły 60,7% wydatków zrealizowanych w grupie ekonomicznej wydatki majątkowe (7.811,4 mln zł).

Plan po zmianach wydatków majątkowych jednostek budżetowych w 2002 r. wyniósł 4.743,1 mln zł, w tym wydatki inwestycyjne – 2.199 mln zł (46,4%) i zakupy inwestycyjne – 2.544,1 tys. zł (53,6%).

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 4.693,4 mln zł, tj. w 99%, w tym wydatki niewygasające 373,5 mln zł, tj. 8% zrealizowanych wydatków. Środki na ten cel wykorzystane zostały na ogół w sposób celowy i gospodarny oraz zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Jako niecelowy i niegospodarny należy ocenić zakup pięciu samochodów osobowych Volvo S80 dla kierownictwa Ministerstwa Skarbu Państwa na kwotę 810 tys. zł, z czego 785 tys. zł płatne w 2002 r. oraz dwóch samochodów marki Peugeot 607 po 153,3 tys. zł za każdy, w Centrali Ministerstwa Zdrowia.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę stworzenia jednolitych zasad zakupu samochodów służbowych przeznaczonych do użytkowania przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe. Brak tych uregulowań powoduje występowanie dysproporcji, zarówno w rodzajach środków transportu, jak i ponoszonych z tego tytułu kosztach pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Możliwe jest wykorzystanie w tym celu art. 5 ustawy o zamówieniach publicznych, który upoważnia Radę Ministrów do wyznaczenia jednostki organizacyjnej właściwej do prowadzenia postępowania o zamówienie i dokonania zamówienia wspólnego w imieniu tych jednostek. Zakupy samochodów na rzecz ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich pozwoliłyby obniżyć koszty zakupu oraz ujednolicić standard zakupywanych samochodów z uwzględnieniem statusu służbowego ich użytkowników.

Należy zwrócić także uwagę na opóźnienia w faktycznej realizacji planowanych wydatków związanych m.in. z: przygotowaniem urzędów konsularnych do obsługi ruchu wizowego z Rosją, Białorusią i Ukrainą po 1 lipca 2003 r. oraz przygotowaniem organizacji celnej do realizacji zadań po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych zostały zrealizowane w wysokości 2.155,7 mln zł, tj. w 98%, z tego na realizację 26 inwestycji wieloletnich określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej – 849,4 mln zł. Pozostała kwota 1.306,3 mln zł to wydatki poniesione głównie, tj. w 82,8 % (1.081,5 mln zł) w następujących częściach:

- Transport (część 39) – 564,4 mln zł. Na inwestycje budowlane jednostki drogownictwa przeznaczyły 555,2 mln zł a na realizację 127 zadań polegających na budowie i przebudowie dróg krajowych, mostów i wiaduktów. W ramach tych zadań w 2002 r.

zbudowano lub przebudowano 108,1 km dróg oraz 2,5 km obiektów mostowych. Wykonano m.in.: 23,6 km – przebudowa obwodnicy Trójmiasta w ciągu drogi krajowej nr 6; 926 m – budowa mostu w m. Chełm w ciągu drogi krajowej nr 4; 12,1 km – przebudowa drogi krajowej nr 17 na odcinku Garwolin – Gończyce; 57,7 m + 1,4 km – budowa wiaduktu w m. Bogaczewo w ciągu drogi krajowej nr 7 nad torami PKP; 189 m + 4 km – budowa mostu z dojazdami w Dorohusku w ciągu drogi krajowej nr 12; 196,3 m – przebudowa mostu w Radymnie w ciągu drogi krajowej nr 4; 4,4 km – budowa obwodnicy Żmigrodu w ciągu drogi krajowej nr 5; 296 m – przebudowa mostu przez Bug w m. Turna Mała w ciągu drogi krajowej nr 19; 116,7 m – przebudowa wiaduktu na torami PKP w m. Bytów w ciągu drogi krajowej nr 20; 81 m – przebudowa mostu przez rz. Osławę w m. Zagórz w ciągu drogi krajowej nr 84.

- Obrona narodowa (część 29) – 157,3 mln zł. W ramach tej kwoty zrealizowano 101 inwestycji budowlanych, w tym 18 zadań z zakresu inwestycji specjalnych. Realizowanymi zadaniami rzeczowymi w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych były m.in.: w Wojskach Lądowych: w Pruszczu Gdańskim – modernizacja hangaru – 4,9 mln zł; w Wojskach Lotniczych: w Poznaniu Krzesinach – modernizacja nawierzchni lotniskowych – 34,4 mln zł oraz budowa hangaru obsługi samolotów – 22,6 mln zł; w Marynarce Wojennej: w Komendzie Portu Wojennego w Świnoujściu – modernizacja systemu elektroenergetycznego – 1,3 mln zł.
- Sprawiedliwość (część 37) – 111,9 mln zł. W 2002 r. w ministerstwie, sądach, prokuraturach i zakładach dla nieletnich zakończono 16 zadań inwestycyjnych (na 39 realizowanych) obejmujących budowę, rozbudowę i adaptację budynków. Na realizację tych zadań wydatkowano 25,0 mln zł, uzyskano przyrost 30.128 m^2 powierzchni użytkowej oraz zmodernizowano 8.529 m^2 powierzchni użytkowej w istniejących obiektach. Ponadto w ramach wydatków na budownictwo inwestycyjne zakupiono: nieruchomość niezabudowaną pod budowę budynku dla Sądu Rejonowego w Rzeszowie o powierzchni 13.450 m^2, działkę o powierzchni 9.267 m^2 z usytuowanym na niej budynkiem o powierzchni użytkowej 15.748 m^2 dla praskich sądów rejonowych w Warszawie. W ramach realizacji zadań inwestycyjnych w więziennictwie zakończone zostały 33 zadania inwestycyjne (na 45 realizowanych) obejmujące budowę, rozbudowę, adaptację i modernizację budynków. Na realizację tych zadań wydatkowano 16.450,5 tys. zł, uzyskano m.in. przyrost 186 miejsc dla osadzonych, utworzono 6 oddziałów dla osadzonych niebezpiecznych, zwiększając powierzchnię użytkową aresztów i zakładów karnych o 2.990 m^2 oraz ich zaplecz technicznych o 1.125 m^2. Uzyskano również przyrost powierzchni w budynkach mieszkalnych o 3.210 m^2.

- Gospodarka wodna (część 22) – 68.625,7 tys. zł. Ze środków kredytu Banku Rozwoju Rady Europy i towarzyszących środków budżetowych w 2002 r. realizowano 3 zadania: zbiornik wodny Kozielno na rzece Nysie Kłodzkiej – 17.564,9 tys. zł (przeprowadzono rozruch zbiornika, inwestycja została w pełni zrealizowana), zbiornik wodny Topola na Nysie Kłodzkiej – 15.663,9 tys. zł (przeprowadzono rozruch zbiornika, do zakończenia inwestycji pozostały niewielkie roboty związane z wałami kierunkującymi wielkie wody do zbiornika) oraz budowa Kanału Ulgi w Opolu – 14.338,2 tys. zł (inwestycja została zakończona). Ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego m.in. na budowę zbiornika wodnego Wióry na rzece Świślinie w woj. świętokrzyskim Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie wykorzystał 8.000 tys. zł. Wydatki niewygasające wyniosły 2.673 tys. zł i w 100% dotyczą środków kredytu z EBI na zadanie – adaptacja wyrobiska w dorzeczu Kopalni Kuźnia Warężyńska na zbiornik przeciwpowodziowy w dorzeczu rzeki Przemszy wraz z odbudową koryta rzeki. Na tę inwestycję faktycznie w 2002 r. wykorzystano środki towarzyszące kredytowi na kwotę 1.591,5 tys. zł, m.in. na przejęcie gruntów o pow. 128 ha – 987,1 tys. zł oraz opracowanie dokumentacji 590,4 tys. zł.
- Sprawy zagraniczne (część 45) – 47.480,2 tys. zł, tj. wykorzystano 87,5% planowanych wydatków, w tym 18.284 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające. Faktycznie wykorzystano w 2002 r. kwotę 29.196,2 tys. zł m.in. na: modernizację Ambasady RP w Moskwie – 17.464,2 tys. zł, zakup nieruchomości w Brześciu z przeznaczeniem na siedzibę Konsula Generalnego RP – 1.591,2 tys. zł, zakończenie modernizacji budynków Ambasad RP w Rydze (4.233,9 tys. zł), Teheranie (1.342,9 tys. zł) oraz w Dar es Salaam (1.041 tys. zł).

  Efektem poniesionych wydatków inwestycyjnych w 100% zrealizowanych w placówkach zagranicznych było m.in. zakończenie 3 zadań inwestycyjno-modernizacyjnych oraz kontynuacja prac w 14 placówkach, w tym w 4 przygotowywanych do realizacji Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie. Niepełna realizacja wydatków była w głównej mierze skutkiem opóźnień w realizacji inwestycji związanych z planowanym wprowadzeniem ruchu wizowego z Rosją, Białorusią i Ukrainą. Ustalenia kontroli w tym zakresie stanowiły podstawę sygnalizowania przez NIK zagrożeń w terminowym zakończeniu przygotowań urzędów konsularnych do realizacji zadań związanych z wydawaniem wiz po 1 lipca 2003 r. W ramach wydatków niewygasających kwota 17.754 tys. zł (tj. 97,1%) to wydatki planowane na realizację inwestycji w zakresie dostosowania placówek zagranicznych do Nowej Polityki Wizowej.

- Gospodarka morska (część 21) – 41.386,6 tys. zł. Wydatki niewygasające wyniosły 7.956 tys. zł i w 100% dotyczą zadania "Budowa punktu weterynaryjnej kontroli granicznej w Porcie Morskim Gdynia. W 2002 r. faktycznie wykorzystano kwotę 33.430,6 tys. zł m.in. na realizację zadań: "Rozbudowa wejścia do portu Kołobrzeg" – 16.596,6 tys. zł (wykonano 110 mb falochronu, podbudowano konstrukcję stalową szykan nr 4 i 5, pobudowano kompletne szykany nr 6 i 7); Modernizacja Toru Wodnego Szczecin – Świnoujście – 16.492 tys. zł (głównie odbudowa falochronów na południowym wejściu do Kanału Piastowskiego).
- Sprawy wewnętrzne (część 42) – 39.766,8 tys. zł. Komenda Główna Policji wydatkowała kwotę 10.014,0 tys. zł na modernizację budynku Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego – 2.500,0 tys. zł, budowę osiedla mieszkaniowego "Kabaty-Wschód-Warszawa" – 2.734,0 tys. zł, inwestycje Centrum Szkolenia Policji – 4.253,0 tys. zł (budowa strzelnicy – 1.393,0 tys. zł, rozbudowa internatu – 2.860,0 tys. zł), inwestycje Szkoły Policji w Katowicach – 287,0 tys. zł (adaptacja budynku dydaktycznego – 125,0 tys. zł, ogrodzenie terenu – 103,0 tys. zł, budowa toru przeszkód – 59,0 tys. zł), inwestycje Szkoły Policji w Słupsku – 240,0 tys. zł (modernizacja kotłowni – 160,0 tys. zł, modernizacja sieci kanalizacyjnej – 80,0 tys. zł). Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej wydatkowała na zadania budownictwa służbowego 2.699,0 tys. zł, realizując z tych środków: rozbudowę i modernizację obiektów Szkoły Podoficerskiej w Bydgoszczy, budowę bloku dydaktyczno-hotelowego w Centralnej Szkole PSP w Częstochowie, budowę obiektu garażowego w Szkole Podoficerskiej PSP w Opolu, rozbudowę Szkoły Aspirantów PSP w Poznaniu, rozbudowę Centralnego Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach, rozbudowę Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie. Wydatki majątkowe Straży Granicznej wyniosły 26.022,0 tys. zł, i dotyczyły realizacji zamierzeń wynikających ze "Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą" oraz realizowanego w jej ramach "Planu budowy i włączenia strażnic Straży Granicznej w system ochrony wschodniego odcinka granicy państwowej". Z wydatkowanych środków zakończono budowę i oddano do użytku 5 nowych obiektów strażnic w miejscowościach: Michałowo, Dubicze Cerkiewne, Huwniki, Stuposiany i Hermanowice. Biuro Ochrony Rządu wydatkowało 184,0 tys. zł na nadbudowę internatu oficerskiego w Warszawie. MSWiA wydatkowało m.in.: 486 tys. zł na modernizację budynku przy ul. Zawrat w Warszawie, 181,1 tys. zł – na adaptację pomieszczeń i montaż sufitów podwieszonych w obiekcie przy ul. Domaniewskiej w Warszawie.

- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (część 19) – 29.503,5 tys. zł. Na budownictwo inwestycyjne poniesiono nakłady w kwocie 24.248,5 tys. zł, w ramach realizowanych przez jednostki resortu – 13 zadaniach budowlanych oraz remontowo adaptacyjnych oddano do eksploatacji 8 obiektów, uzyskując przyrost bazy lokalowej o 13.989 m^2 oraz zmodernizowano 1.438 m^2 powierzchni w istniejących zasobach; Centrala MF przeznaczyła 1.760 tys. zł m.in. na kontynuację modernizacji dźwigów osobowych – 449 tys. zł, wymianę systemu wymienników ciepła - 412, o tys. zł oraz modernizację piętra w gmachu MF – 807,0 tys. zł.
- Kancelaria Prezydenta (część 01) – 21.171,4 tys. zł. Na inwestycje budowlane i modernizacyjne rezydencji Prezydenta RP wykorzystano – 20.846,9 tys. zł oraz na dokumentację projektową remontu budynku Biura Bezpieczeństwa Narodowego 324,5 tys. zł.

Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych zostały zrealizowane w wysokości 2.537,7 mln zł, tj. w 99,7%. Najwyższe wydatki, łącznie na kwotę 2.328,0 mln zł (91,7%) zostały zrealizowane w następujących częściach:

- Obrona narodowa (część 29) – 1.753.221,7 tys. zł na techniczną modernizację Sił Zbrojnych RP. W ramach tej kwoty m.in.: w Wojskach Lądowych: zrealizowano pierwszą płatność na dostawę samolotu transportowego CASA C-295M – 85.081,6 tys. zł, zakupiono 100 kpl. rakiet do przenośnego przeciwlotniczego zestawu GROM, zapłacono ratę w wysokości 39.600,0 tys. zł za pozyskane czołgi "LEOPARD" oraz skompletowano 29 zestawów aparatowni RWŁC 10K i 10-T na kwotę 34.026,7 tys. zł; w Wojskach Lotniczych i Obrony Powietrznej: zakupiono 2 samoloty PZL M-28B za kwotę 52.894,0 tys. zł, zakupiono trójwspółrzędny radar dalekiego zasięgu w paśmie NUR-12 za kwotę 26.606,9 tys. zł, dokonano pierwszej płatności za samolot CASA C-295 na kwotę 20.464,9 tys. zł oraz za modernizację 2 kpl. przeciwlotniczych zestawów rakietowych NEWA na kwotę 10.079,9 tys. zł; w Marynarce Wojennej: zrealizowano płatności w kwocie 30.356,0 tys. zł za pozyskane okręty podwodne "KOBEN", dokompletowano 6 aparatowni RWŁC-10K i 10T za kwotę 8.308,3 tys. zł oraz 2 aparatownie RWŁC-10T za kwotę 4.162,1 tys. zł.

  Pozytywnie należy ocenić całkowitą realizację wydatków w zakresie technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP w 2002 r., co miało miejsce po raz pierwszy od 5 lat.
- Oświata i wychowanie (część 30) – 212.863 tys. zł. Na podstawie art. 46 ustawy budżetowej na 2002 r. Minister Edukacji Narodowej i Sportu został upoważniony do centralnego zakupu wyposażenia pracowni internetowych w szkołach w sprzęt

komputerowy i oprogramowanie – 100.000 tys. zł oraz centralnego zakupu autobusów szkolnych – 108.966,8 tys. zł. Na zakup autobusów szkolnych Ministerstwo wykorzystało w 2002 r. – 38.051,8 tys. zł, a kwotę 70.915 tys. zł ujęto w planie wydatków niewygasających z końcem roku. W efekcie wydatkowania w 2002 r. środków w kwocie 38.051,8 tys. zł zakupiono i przekazano do szkół łącznie 155 autobusów. Na zakupy wyposażenia pracowni internetowych w 2002 r. wykorzystano 70.000 tys. zł, a kwotę 30.000 tys. zł ujęto w planie wydatków niewygasających z końcem roku. W efekcie w szkołach zainstalowano: 1.303 urządzenia wielofunkcyjne do skanowania, drukowania i kopiowania, 755 drukarek komputerowych, 1.450 pracowni internetowych, 10.848 kompletów komputerowych programów edukacyjnych[70]. Ze środków tych zakupiono 54 cyfrowe aparaty fotograficzne za kwotę łącznie 71,7 tys. zł. Sprzęt ten, mimo zakupienia w grudniu 2002 r., do końca I kwartału 2003 r. nie został przekazany do szkół. Niewykorzystanie środków do końca roku budżetowego i ujęcie ich w planie wydatków niewygasających wynikało przede wszystkim z późnego zwiększenia planu wydatków z rezerw celowych budżetu państwa.

- Transport (część 39) – 189.526,5 tys. zł. Na drogi krajowe wykorzystano 98.552 tys. zł, z tego na wykup gruntów – 69.552 tys. zł, na zakup maszyn i urządzeń – 25.938 tys. zł (takich jak: pługi lemieszowe odśnieżne, wytwórnie solarek, piaskarko-posypywarki, solarki, agregaty prądotwórcze, koparki, samochody dostawcze i osobowe) oraz na zakup sprzętu informatycznego z oprogramowaniem – 3.176 tys. zł. Na wykup gruntów pod autostrady wykorzystano 82.725 tys. zł. Zakupy na potrzeby Inspekcji Transportu Drogowego stanowiły kwotę 2.404,3 tys. zł, obejmowały głównie zakup 34 specjalistycznych samochodów (w tym 18 używanych), sprzętu komputerowego z oprogramowaniem (m.in. 37 laptopów, serwer, 9 zestawów komputerowych).
- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (cz. 19) – 82.437,6 tys. zł, w tym niewygasające 71.027 tys. zł. Faktycznie w 2002 r. wykorzystano – 11.410,6 tys. zł, z tego na informatyzację – 10.346,3 tys. zł. Dokonano zakupów sprzętu komputerowego za 9.074,3 tys. zł (m.in.: 430 komputerów, 250 sztuk monitorów komputerowych, 3 notebooków, 3 drukarek, 11 projektorów multimedialnych.) oraz oprogramowania komputerowego za 1.272,0 tys. zł. Niska realizacja planu wynikała z wykorzystania zaledwie w 0,6 % (36,9 tys. zł) środków z rezerw celowych uruchomionych na realizację

[70] W tym oprogramowanie do nauki: biologii – 1.854 szkoły, chemii – 1.854, języka angielskiego – 2.998, geografii – 1.854, podstaw przedsiębiorczości – 1.144, modelowania – 1.144.

zadań związanych z integracją z Unią Europejską w łącznej kwocie 62.351,1 tys. zł. Spowodowane to zostało opóźnieniami w realizacji porozumień twinningowych Phare oraz późnym zwiększeniem planu wydatków z rezerw celowych, w szczególności na realizację zadania "Rozwój i rozbudowa systemu wspomagania obsługi zgłoszeń "CELINA" (26.250,2 tys. zł) oraz "Przygotowanie i modernizacja polskiej organizacji celnej jako przyszły członek Unii Europejskiej" (27.257,6 tys. zł). Opóźnienia w realizacji zadań w zakresie organizacji celnej w dłuższym okresie mogą spowodować nieprzygotowanie Polski do realizacji zadań celnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

- Sprawiedliwość (część 37) – 61.676,9 tys. zł. Na zakupy inwestycyjne dla jednostek organizacyjnych funkcjonujących w części 37 – Sprawiedliwość (bez więziennictwa) wydatkowano 45.177,0 tys. zł, na zakup m.in.: 3 budynków na potrzeby prokuratur oraz lokalu użytkowego dla Biura Krajowego Rejestru Karnego o łącznej powierzchni użytkowej 7.477 m^2; 39 samochodów osobowych i 5 dostawczych, 2.704 zestawy komputerowe, 21 central telefonicznych, 582 kopiarek, 26 faksów. W jednostkach organizacyjnych więziennictwa wykorzystano kwotę 16.499,9 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach, ze środków tych zakupiono m.in.: sprzęt kwatermistrzowski za kwotę 4.641,1 tys. zł; środki transportu: 20 samochodów specjalnych, 6 więźniarek, autobus, samochód dostawczy, mikrobus oraz 8 samochodów osobowych; sprzęt ochronny: 16 systemów elektronicznych zabezpieczeń, 9 bram elektromagnetycznych, 2 urządzenia RTG do prześwietlania bagażu, 4 motopompy, 2 agregaty prądotwórcze, 14 zestawów TV przemysłowej, 7 kamer; sprzęt komputerowy: 359 zestawów komputerowych, 5 serwerów, sprzęt medyczny: 80 autoklawów, 5 aparatów EKG, 3 unity stomatologiczne, 2 spirometry, fotel dentystyczny, lampę rentgenowską.
- Naczelny Sąd Administracyjny (część 05) – 28.295,7 tys. zł. W ramach tej kwoty w Ośrodkach Zamiejscowych NSA wydatkowano kwotę 7.275,8 tys. zł, z tego: komputeryzacja – 821,3 tys. zł, zakup urządzeń technicznych – 622,9 tys. zł, zakup nieruchomości w OZ NSA Bydgoszcz – 1.027,6 tys. zł, w OZ NSA Rzeszów – 1.546,5 tys. zł, w OZ NSA Szczecin – 2.636,6 tys. zł, w OZ NSA Wrocław – 621,0 tys. zł. W NSA w Warszawie wydatkowano 21.019,9 tys. zł m.in. na: zakup części udziałów w nieruchomości przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie (18.808,5 tys. zł) oraz zakup nieruchomości w Bydgoszczy (I rata – 611,5 tys. zł), komputeryzację – 1.441,9 tys. zł, w tym: zakup komputerów (879,2 tys. zł), zakup oprogramowania SONSA (562,8 tys. zł).

- Skarb Państwa (część 36) - niecelowy i niegospodarny był zakup w listopadzie 2002 r. pięciu samochodów osobowych VOLVO S 80 dla kierownictwa Ministerstwa Skarbu Państwa za kwotę 810 tys. zł, z czego 785 tys. zł płatne w 2002 r., mimo że plan rzeczowy 2002 r. zakładał jedynie zakup jednego samochodu osobowego. Ponadto w przetargu obsługiwanym przez Zakład Obsługi MSP wybrano, jako najkorzystniejszą z trzech złożonych, ofertę firmy SKAN-CAR, oferującą samochody VOLVO S80. Rozstrzygający wpływ na wybór dostawcy i marki miało podanie przez oferenta nieprawdziwych danych dotyczących zużycia paliwa przez oferowany samochód, tj. 9,9 zamiast 13,1 litra/100km[71]. Dane te nie zostały zweryfikowane z należytą starannością przez Komisję Przetargową. W konsekwencji, wynik oceny ofert został obarczony błędem, a najwięcej punktów uzyskała oferta, która obiektywnie biorąc nie była najkorzystniejsza. Wybór oferty firmy SKAN-CAR spowodował niekorzystne skutki finansowe dla budżetu. Za pięć samochodów z wyposażeniem dodatkowym firmy SKAN-CAR zapłacono łącznie cenę wyższą od ceny pięciu samochodów oferowanej przez firmę FIAT AUTO-POLAND – o 84,1 tys. zł.
- Zdrowie (część 46) - niecelowy i niegospodarny był zakup w centrali Ministerstwa Zdrowia w grudniu 2002 r. dwóch samochodów marki Peugeot 607, po 153,3 tys. zł za każdy, w sytuacji gdy Ministerstwo posiadało już 22 samochody, w tym dwa marki Peugeot 607 i sześć samochodów marki Lancia Kappa (4 stanowiły pojazdy zakupione w 2000 r.). W wyniku kampanii medialnej, krytykującej fakt nabycia tych pojazdów, Ministerstwo podjęło próbę sprzedaży zakupionych w grudniu samochodów. W I kwartale 2003 r. zorganizowano dwukrotnie przetarg nieograniczony i dopiero brak nabywców stanowił podstawę do włączenia obu pojazdów do użytkowania. W obu ogłoszeniach o przetargu nieograniczonym na sprzedaż samochodów, podano ceny wywoławcze wyższe (o ok. 9.000-14.000 zł), od faktycznie zapłaconych przez Ministerstwo. Ustalenie przez Ministerstwo tak wysokich cen wywoławczych, utrudniających w praktyce znalezienie nabywców na wspomniane samochody, świadczy o braku faktycznej woli pozbycia się zakupionych pojazdów.

---

[71] W specyfikacji istotnych warunków zamówienia jednym z kryteriów wyboru było „zużycie paliwa w litrach na 100 km, w jeździe miejskiej"; według informacji przekazanej kontrolerom przez Przewodniczącego Głównej Komisji ds. Rzeczoznawstwa Polskiego Związku Motorowego, zgodnie z danymi fabrycznymi podanymi w charakterystyce silnika tego samochodu, zużycie paliwa w jeździe miejskiej wynosi 13,1 litra/100km.

2.1.3.3. Finansowanie zadań wynikających z programów wojewódzkich objętych kontraktami wojewódzkimi

Na dofinansowanie zadań wynikających z kontraktów wojewódzkich przewidziano w ustawie budżetowej na 2002 r. kwotę 1.110,0 mln zł (w tym na metro warszawskie 155,0 mln zł), tj. o 143 mln zł (o 11,4%) mniej niż w 2001 r.. Planowane wydatki w części 83 - Rezerwy celowe zostały rozdysponowane w wysokości 1.099,9 mln zł, tj. w 99,1%. Z kwoty tej za pośrednictwem wojewodów przekazano, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[72], kwotę 1.075,3 mln zł.

Negatywnie ocenia się wykonanie budżetu państwa w zakresie finansowania i realizacji zadań wynikających z programów wojewódzkich objętych kontraktami wojewódzkimi. Realizacja tylko dwóch, spośród 11 inwestycji wieloletnich objętych kontrolą została pozytywnie oceniona. Były to: budowa szpitala Rejonowego w Ełku oraz ochrona zlewni rzeki Raby i Zbiornika Dobczyckiego. Stwierdzone nieprawidłowości w przypadku pozostałych 9 inwestycji świadczą o tym, że w stosunku do poprzedniego roku nie nastąpiła poprawa w sposobie realizacji inwestycji wieloletnich prowadzonych na podstawie kontraktów wojewódzkich.

W 2002 r. w kontraktach wojewódzkich ujęto 48 inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego, na które zaplanowano dotację z budżetu państwa w wysokości 613,8 mln zł, a wykorzystano 591,7 mln zł, tj. 96,4%. W załącznikach Nr 1 i Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2002 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego ujęto 19,2 mln zł. Pozostałe środki przeznaczono na realizację inwestycji: oświatowych (m.in. na modernizację i komputeryzację sieci bibliotek), z dziedziny kultury (m.in. na modernizację Teatru Wielkiego w Łodzi), dotyczące budowy i modernizacji sieci wodociągowych (m.in. na budowę sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz kolektorów sanitarnych), dotyczące rozbudowy i modernizacji sieci drogowej, w ochronie zdrowia, w opiece społecznej (m.in. na likwidację barier dla niepełnosprawnych w budynkach użyteczności publicznej), w ochronie środowiska (m.in. na budowę, rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków oraz modernizację sieci ciepłowniczej).

---

[72] DzU nr 48, poz. 550 ze zm.

Z ustaleń kontroli realizacji kontraktów wojewódzkich wynika, że renegocjacji kontraktów w 2002 r. dokonano po upływie od 2 do 3 miesięcy od terminu wyznaczonego w regulaminach negocjacji zmian kontraktów wojewódzkich i tak podpisanie porozumień w sprawie zmian w kontraktach wojewódzkich nastąpiło: 13 czerwca 2002 r. – 14 porozumień, a pozostałe dwa odpowiednio 8-19 lipca 2002 r. Renegocjacje kontraktów w 2002 r. miały wpływ na płynność finansowania, gdyż do czasu podpisania porozumień w sprawie zmian kontraktów przekazywano jedynie zaliczki na realizację inwestycji wieloletnich wpisanych do kontraktów wojewódzkich. Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. przeprowadzonych w województwie dolnośląskim i podlaskim wykazały, że opóźnienia w realizacji kontraktów spowodowane ich renegocjacją były także główną przyczyną niepełnego wykorzystania kwot przyznanych dotacji. Samo aneksowanie już zawartych umów trwało od września do listopada 2002 r. I tak np. w województwie podlaskim do 30 listopada 2002 r. na realizację zadań ujętych w kontrakcie przekazano w kwocie 6,3 mln zł, co stanowiło zaledwie 53,9% środków przewidzianych na ten cel. Potwierdzeniem ustaleń kontroli budżetowych może być to, że do 31 sierpnia 2002 r., tj. po upływie 8 miesięcy, przekazano z łącznej kwoty dotacji przewidzianej w ustawie budżetowej na 2002 r. kwotę 444,8 mln zł, tj. 40,4% zaplanowanych na ten cel środków.

Na 48 inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego kontrolą objęto 11 inwestycji realizowanych w 2002 r. w ramach kontraktów wojewódzkich. Na realizację 11 inwestycji jednostek samorządu terytorialnego wpisanych do kontraktów wojewódzkich przewidziano kwotę 89,7 mln zł dotacji budżetowej. Wykorzystanie dotacji w 2002 r. przez inwestorów wynosiło 82,2 mln zł.

Na poszczególnych inwestycjach wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego wykonanie nakładów w 2002 r. było zróżnicowane i kształtowało się w granicach od 42,9% do 187,7 % planu. Plan nakładów został zrealizowany na 8 inwestycjach wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrola wykazała, że:

- przy budowie Centrum Traumatologicznego w Gdańsku, nierealne planowanie zadań do wykonania w 2002 r. spowodowało, że nie wykorzystane zostały w pełni środków budżetu państwa, przyznane na ten rok. Plan finansowy zadania na rok 2002 został wykonany zaledwie w 42,9 %;
- na budowę Szpitala Rejonowego w Łęcznej z budżetu państwa wydatkowano jedynie 1,3 mln zł (43,3 % przeznaczonej na ten cel dotacji) i 0,6 mln zł z budżetu powiatu. Niewykorzystanie dotacji budżetowej na kwotę 1,7 mln zł, było następstwem podjęcia przez Radę Powiatu w Łęcznej decyzji o zmianach w strukturze programowej szpitala.

Najczęściej występujące nieprawidłowości przy realizacji inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego to:

1. W przypadku 4 na 11 skontrolowanych inwestycji, tj. 36,4% inwestorzy nie przygotowali w sposób prawidłowy i kompleksowy inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa. Inwestorzy nie posiadali kompletnych programów inwestycji, bowiem nie wszystkie elementy programu zostały zaakceptowane przez dysponenta części budżetowej. W wyniku kontroli ustalono, że posiadane przez inwestorów programy inwestycji nie zawierały m. in. takich dokumentów jak: uzasadnienie celowości i lokalizacji inwestycji, danych o planowanym zakresie rzeczowym i okresie realizacji inwestycji, harmonogramie jej realizacji, wartości kosztorysowej inwestycji, oraz kwotach planowanych środków na finansowanie inwestycji w kolejnych latach realizacji. W tej sytuacji finansowanie inwestycji ze środków budżetowych było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. Mimo nieposiadania przez inwestorów pełnego programu inwestycji, w tym zwłaszcza aktualnego docelowego zakresu rzeczowego i zaakceptowanej wartości kosztorysowej inwestycji, inwestycje te zostały zaplanowane do finansowana w 2002 r. ze środków budżetowych. I tak:
   - inwestor budowy Szpitala Rejonowego w Łęcznej nie posiadał uzgodnionego z dysponentem środków budżetowych, programu inwestycji. O dopełnienie tego obowiązku Wojewoda Lubelski wystąpił dopiero w lutym 2003 r. zobowiązując Starostwo Powiatowe do przedłożenia tego dokumentu;
   - budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku prowadzona była bez aktualnego i zaakceptowanego programu inwestycji, który powinien zawierać m.in. jednoznacznie określony planowany efekt rzeczowy, aktualną wartość kosztorysową oraz planowany okres realizacji. Po kontroli NIK Marszałek Województwa Łódzkiego poinformował, że Regionalny Komitet Monitorujący na swoim posiedzeniu w marcu 2003 r. podjął uchwałę o wstrzymaniu robót budowlano-montażowych i instalacyjnych do czasu zakończenia prac projektowych oraz wykonania kosztorysu inwestorskiego;
2. W wyniku zmian funkcji realizowanych obiektów lub zmian zakresu rzeczowego realizowanych inwestycji następowała dezaktualizacja programu inwestycji. Głównym tego powodem był brak prawidłowego opracowania lub aktualizacji docelowego programu użytkowego inwestycji. Przypadki takie miały miejsce przy realizacji inwestycji pn. "Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku". Wartość kosztorysową Szpitala w wysokości 169,5 mln zł (poziom cen po przeszacowaniu na 2003 r.) oparto na

zatwierdzonym przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 22 listopada 1999 r. zbiorczym zestawieniu kosztów (zzk). Wielkość ta nie odpowiadała jednak realizowanemu obecnie zakresowi rzeczowemu.

3. Inwestorzy nie posiadali zaktualizowanych i zatwierdzonych wartości kosztorysowych inwestycji przez dysponentów części budżetowych. Ze zbiorczego zestawienia kosztów sporządzonego w październiku 1999 r. dla budowy Szpitala Rejonowego w Łęcznej wynikało, że wartość kosztorysowa tego zadania wynosiła 137,2 mln zł. Po przeszacowaniu tej wartości kosztorysowej na poziom cen z I kwartału 2002 r. wyniosła ona 161,2 mln zł. Zgodnie z nową koncepcją budowy szpitala opracowaną w 2003 r. wartość kosztorysowa zadania przyjęta na bazie szacunkowego kosztu 1.200 zł/m^3 kubatury wynosić ma ok. 84 mln zł. Wiarygodność tych wyliczeń ograniczona jest z uwagi m.in. na to, że liczba docelowa łóżek w chwili obecnej uległa jedynie nieznacznemu zmniejszeniu, a wykonane już w stanie surowym obiekty będą musiały być wykończone i wyposażone.
4. Stwierdzono także w 2 przypadkach na 11 kontrolowanych inwestycji potwierdzenia przez służby inwestorskie wykonania robót budowlanych faktycznie niewykonanych, a następnie dokonywania za nie zapłaty. Ustalono również dwukrotne wypłacanie wynagrodzeń wykonawcom za roboty uprzednio zrealizowane:
   - dokonana podczas budowy Szpitala Wojewódzkiego w Słupsku analiza zapisów dwóch umów, zawartych z firmą DORACO, wykazała, iż ponad 40% robót zleconych umową z sierpnia 2001r. dotyczyło robót już wykonywanych na podstawie umowy z sierpnia 2000r. (m.in.: ścianki działowe, tynki wewnętrzne, podłoża pod posadzki, gładzie gipsowe ścian i stropów, pokrycie dachu, instalacje elektryczne, instalacje teletechniczne, instalacje gazów medycznych oraz instalacja CO). Ustalono, że Rejonowy Zarząd Inwestycji (RZI) nie zweryfikował wypłaconego w 2002 r. firmie DORACO wynagrodzenia z obmiarami faktycznie wykonanych robót. Spowodowało to wypłatę wynagrodzenia w kwocie 246,5 tys. zł, bądź za te same roboty zapłacone wcześniej, bądź nie wykonane w ogóle;
   - brak było podstaw do wystawienia przez wykonawcę "Instalexport" faktury nr 1442 z listopada 2002 r. na kwotę netto 126,2 tys. zł za realizację zadania pn. "Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku". Do faktury załączono protokół odbioru podpisany w dniu 19 listopada 2002 r. przez kierownika budowy i inspektora nadzoru. W treści protokołu podano, iż dotyczy dodatkowych i zamiennych robót budowlano-montażowych stanu surowego budynku łóżkowego szpitala. Do protokołu załączono

zestawienie robót dodatkowych i zamiennych, w którym wymieniono 34 elementy budynku szpitala z przypisanymi im wartościami (+) i (-), oznaczającymi wzrost lub zmniejszenie wartości w stosunku do oferty – po zsumowaniu zamykające się kwotą 126,2 tys. zł. Zestawienie stanowiło zatem informację o zwiększeniu wartości robót z tytułu zmian asortymentu lub zakresu robót, wynikających z umów i aneksów o roboty dodatkowe, a nie określało wartości wykonanych robót w tym okresie.

5. W kontrolowanym okresie tylko w województwie świętokrzyskim nie przeprowadzono kontroli inwestycji. W pozostałych kontrole przeprowadzano m.in.: w województwie warmińsko-mazurskim każdorazowo po złożeniu wniosku o wypłatę dotacji, przez pracowników urzędu wojewódzkiego w Łodzi skontrolowane zostały 4 inwestycje, a realizacja zadania pn. Budowa Szpitala Miejskiego w Radomsku kontrolowana była przez komisję powołaną przez Komitet Monitorujący. Ponadto w 3 urzędach wojewódzkich kujawsko-pomorskim, lubelskim i małopolskim w prowadzonych ewidencjach inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa nie zostały ujęte inwestycje realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich. Informacje zawarte w ewidencji dysponent uwzględniał przy opracowywaniu materiałów do projektu budżetu państwa oraz przy dokonywaniu okresowych ocen przebiegu wykonania zadań oraz wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa.

Zrealizowany został wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu w 2001 r. w części 85/24 – województwo śląskie dotyczący przeanalizowania celowości realizacji inwestycji "Wodociąg Dziećkowice – budowa 3-go ciągu technologicznego z rurociągiem", realizowanej w ramach Kontraktu Regionalnego, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania istniejących urządzeń przerzutu i magazynowania wody na odcinku Skawa-Soła – Zbiornik Dziećkowice (będących składnikami majątku Huty Katowice S.A. i powołanej przez nią spółki). Uzasadniając wniosek stwierdzono, że budowa tego przerzutu kosztem ok. 60 mln zł (ceny 2002 r.) planowana jest w sytuacji notowanego w regionie śląskim w latach 1992-2001 spadku o ponad 50% zapotrzebowania na wodę i malejącego w związku z tym wykorzystania istniejących urządzeń do poboru, przerzutu i uzdatniania wody, które w przypadku 4 spośród 12 stacji uzdatniania wody było niższe od 30%. Natomiast wykorzystanie wybudowanego wcześniej przerzutu wody Skawa-Dziećkowice, na który składają się wybudowane ze środków Skarbu Państwa obiekty wynosi od 0 do 20%. Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów w Katowicach po przeprowadzeniu analiz i ocen przez specjalistów, uwzględnieniu prognozy zaopatrzenia w wodę województwa śląskiego oraz rezerw zdolności produkcyjnych, podjęło w marcu 2003 r. decyzję o zaniechaniu

realizacji inwestycji „Wodociąg Dziećkowice – budowa 3-go ciągu technologicznego z rurociągami". Pomimo, że do 31 grudnia 2002 r. poniesiono nakłady w kwocie 46,7 mln zł, jednak jej zakończenie według ostatniego zbiorczego zestawienia kosztów – wymagało jeszcze 56,8 mln zł. W efekcie działań związanych z rozliczeniem zadania odzyskano w 2002 r. łącznie kwotę 2,2 mln zł, z tego 1,7 mln zł przekazano na dochody budżetu państwa.

2.1.4. Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa

Wydatki budżetu państwa na obsługę zadłużenia zagranicznego i długu krajowego w 2002 r. wyniosły łącznie[73] 24.048,3 mln zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 3.149,7 mln zł, tj. o 15,1%, przy czym cały wzrost wydatków – podobnie jak w roku 2001 – dotyczył obsługi długu krajowego. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w 2002 r. były niższe w stosunku do roku ubiegłego o 69,4 mln zł, tj. o 1,8%

Ministerstwo Finansów w pełni i terminowo obsługiwało dług krajowy i zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa.

Wydatki na obsługę zadłużenia Skarbu Państwa w 2002 r. stanowiły 13,1% wydatków ogółem budżetu państwa, wobec 12,1% w 2001 r. Na uwagę zasługuje utrzymująca się wysoka dynamika wzrostu wydatków na obsługę długu. W 2002 r. wydatki na obsługę długu krajowego w porównaniu z rokiem 2001 wzrosły o 18,8%. W 2001 r. wzrost ten wyniósł 24,6%. Przyrost wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa postępował szybciej niż wzrost wydatków budżetu państwa ogółem, który w relacji do roku poprzedniego wyniósł 5,8% w 2002 r. oraz 14,5% w 2001 r.

Wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa wynika w szczególności ze wzrostu jego wartości. Przykładowo dług krajowy Skarbu Państwa w 2002 r. w relacji do roku poprzedniego wzrósł o 18,6%, a w 2001 r. o 26,7%. Wzrost wartości długu Skarbu Państwa w latach 2001-2002 był generowany głównie przez relatywnie wysokie deficyty budżetu państwa. Deficyt budżetu państwa w 2001 roku stanowił 210,2% deficytu z roku poprzedniego, natomiast deficyt budżetowy w roku 2002 wyniósł 121,8% deficytu z roku 2001. Struktura oraz dynamika zmian długu Skarbu Państwa zostały szerzej omówione w rozdziale "Państwowy dług publiczny".

---

[73] Wydatki poniesione z części 78 i 79 budżetu państwa, bez kwoty 103,3 mln zł wydatkowanej z części 19 za usługi agencyjne i usługi w zakresie emisji skarbowych papierów wartościowych. Od 1 stycznia 2003 r. wydatki na obsługę zadłużenia będą wykazywane w całości w częściach 78 i 79 budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa ogółem wyniosły w 2002 r. 182.922,4 mln zł i w porównaniu do roku ubiegłego były wyższe nominalnie o 10.037,2 mln zł, tj. o 5,8%. Przyrost wydatków budżetu państwa w 2002 r., w stosunku do roku 2001, w 31,4% został spowodowany finansowaniem wyższych kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

W roku 2001, w stosunku do roku 2000, wydatki budżetu państwa były wyższe o 21.830,3 mln zł. Przyrost ten w 13,2%, tj. w kwocie 2.875,5 mln zł, wynikał z wyższych kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Wydatki budżetu państwa, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. w kwocie 194.431,7 mln zł są wyższe od wydatków budżetu państwa w 2002 r. o 11.509,2 mln zł. Jednocześnie planowane wydatki w części 78 budżetu państwa – na obsługę zadłużenia zagranicznego – w kwocie 5.379,5 mln zł oraz w części 79 – na obsługę długu krajowego – w kwocie 21.777,1 mln zł, mogą wynieść łącznie 27.156,6 mln zł, tj. o 3.108,3 mln zł więcej niż w 2002 r. z tego tytułu.

Zakładając zgodną z planem realizację wydatków budżetu państwa w 2003 r., 14,6% z nich będą stanowiły koszty obsługi długu Skarbu Państwa. Według ustawy budżetowej na rok 2003, przyrost wydatków budżetu państwa ogółem, będzie wynikał w 27% ze wzrostu wydatków na obsługę długu.

Relacja wydatków budżetu państwa na obsługę długu do PKB wyniosła 2,8% w 2001 r. oraz 3,1% w 2002 r. Pogorszenie tej relacji wynika ze znacznie wyższej w 2002 r. dynamiki wzrostu wydatków budżetu państwa na obsługę długu (15,1%), od dynamiki wzrostu PKB (2,9%).

Przedstawione tendencje – w postaci: wzrostu udziału wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach budżetu ogółem, wzrostu udziału wydatków na obsługę długu w PKB, znacznego udziału przyrostu tych wydatków w przyroście wydatków budżetu państwa ogółem – stanowią poważne ograniczenie w dążeniu do uelastycznienia wydatków budżetu państwa oraz ograniczają spełnianie przez budżet państwa funkcji rozwojowych dla gospodarki.

Do pozytywnych zjawisk, jakie wystąpiły w 2002 r., należy zaliczyć spadek kosztów obsługi długu odkładanych na lata przyszłe w formie dyskonta. Przykładowo dyskonto od bonów sprzedanych w 2002 r. i wykupywanych w roku 2003 wyniesie 3.199,8 mln zł, podczas gdy wydatki poniesione w 2002 r. z tytułu dyskonta od bonów sprzedanych w 2001 r. wyniosły 4.545,9 mln zł.

Wymienione wyżej pozytywne zjawisko w przypadku bonów skarbowych jest przede wszystkim wynikiem spadku stóp procentowych na rynku krajowym, czemu towarzyszył spadek rentowności krajowych skarbowych papierów wartościowych. Przykładowo średnia

rentowność wykupywanych w 2002 r. 52-tygodniowych bonów skarbowych wyemitowanych w 2001 r. wynosiła 14,3%, natomiast średnia rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych wyemitowanych w 2002 r., których koszty obsługi zostaną poniesione w 2003 r., wyniesie 8,3%.

Ponadto wykupy obligacji przeprowadzone w 2002 r. w ramach przetargów zamiany[74] dotyczyły obligacji obciążonych znacznym dyskontem. Wyniosło ono łącznie 1.600,7 mln zł i w takiej wysokości obciążyło wydatki roku 2002. Na miejsce wykupionych obligacji wprowadzono inne, od których dyskonto wyniesie 238,5 mln zł. Oznacza to, że do czasu wykupu obligacje te będą generowały koszty rozłożone bardziej równomiernie, wynikające głównie z oprocentowania.

W 2002 r. poza częściami budżetu państwa 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz 79 – Obsługa długu krajowego, były ewidencjonowane wydatki związane z obsługą agencyjną należności i zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa oraz z kosztami emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym. Wydatki te wyniosły łącznie 103,3 mln zł i zostały wykazane w części 19 budżetu państwa. Od początku 2003 r., zgodnie z ponawianymi wnioskami NIK z lat ubiegłych, wydatki z tego tytułu są planowane i ewidencjonowane odpowiednio w częściach 78 i 79 budżetu państwa.

Wydatki z tytułu obsługi długu krajowego

W ustawie budżetowej na rok 2002 ustalono wydatki na obsługę długu krajowego w wysokości 21.310,0 mln zł. W ciągu roku planowane wydatki zostały zmniejszone o kwotę 160,0 mln zł, tj. do kwoty 21.150,0 mln zł, z uwagi na realizację niższych od planowanych wydatków na obsługę bonów skarbowych. Minister Finansów dokonał blokady tych wydatków zgodnie z art. 100 ust. 2 pkt 2, w związku z art. 100 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych[75].

Wydatki zrealizowane na obsługę długu krajowego wyniosły 20.323,9 mln zł, tj. 96,1% budżetu po zmianach. W porównaniu do roku 2001 wydatki te były wyższe o 3.219,2 mln zł, tj. o 18,8%.

---

[74] Przepis § 14a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych na przetargach (DzU nr 38, poz. 368 ze zm.), stanowi, że Minister Finansów może oferować na przetargach obligacje w drodze sprzedaży w zamian za odkupione od posiadaczy obligacje, których termin wykupu jeszcze nie upłynął, poprzez zaliczenie wierzytelności posiadaczom tych obligacji z tytułu odkupu na poczet ceny nabywanych przez nich obligacji kolejnych emisji (przetargi zamiany).

[75] Przepis art. 100 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, może być podjęta decyzja o blokowaniu wydatków budżetowych (...). Przepis art. 100 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że decyzje o blokowaniu planowanych wydatków, w przypadkach określonych w ust. 1 podejmują dysponenci części budżetowych - w zakresie ich części budżetu państwa.

Zdecydowaną większość – tj. 99,4% – wydatków, stanowiły koszty obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych, natomiast pozostała część wydatków, tj. 0,6%, została zrealizowana z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

Wydatki na obsługę skarbowych papierów wartościowych (spw) wyniosły w 2002 r. 20.193,9 mln zł i były wyższe od wykonanych w 2001 r. o 3.211,5 mln zł. Dynamika tych wydatków (przy założeniu, że rok poprzedni =100%) wynosiła: 126,6% w 2001 r. oraz 118,9% w 2002 r.

Zmiana wydatków na obsługę spw w 2002 r. w stosunku do 2001 r., wynikała z:

– przyrostu wydatków na obsługę obligacji o 2.600,2 mln zł,
– przyrostu wydatków na obsługę bonów o 611,3 mln zł.

Porównanie wartości długu w krajowych skarbowych papierach wartościowych i wydatków na obsługę tego długu, przedstawia się następująco:

– dług krajowy w spw wzrósł w 2002 r. o 36.322,9 mln zł, tj. o 20,6%.
– wydatki na obsługę długu w spw w 2002 r. wzrosły o 3.211,5 mln. zł, tj. o 18,9%.

Jak wynika z powyższych danych, w 2002 r. tempo przyrostu wydatków (118,9%) było niższe niż tempo przyrostu zadłużenia (120,6%). Wynikało to z faktu, że w 2002 r.:

– obniżyła się, w porównaniu z rokiem poprzednim, średnia rentowność obsługiwanych spw,
– nastąpił wzrost zadłużenia w tych spw (zarówno w obligacjach, jak i bonach), które będą obsługiwane dopiero w latach przyszłych.

W 2002 r. wydatki na obsługę obligacji skarbowych, wyemitowanych na rynku krajowym, stanowiły 76,8% wydatków na obsługę skarbowych papierów wartościowych.

Wydatki poniesione w 2002 r. na obsługę krajowych obligacji skarbowych wyniosły 15.507,1 mln zł, co w porównaniu do planu wg ustawy budżetowej i planu po zmianach - stanowiło 98%. Strukturę wydatków zrealizowanych w 2002 r. na obsługę obligacji skarbowych przedstawia poniższa tabela:

Tabela 29

Tytuł	Wydatki na obsługę w 2002 r. (w mln zł)	Udział w wydatkach na obsługę spw (%)
1	2	3
Obligacje skarbowe, w tym:	15.507,1	76,8
- obligacje hurtowe	12.092,6	59,9
- obligacje - konwersja zadłużenia wobec NBP	1.563,5	7,7
- obligacje detaliczne	1.218,2	6,0
- obligacje nierynkowe	489,9	2,4
- obligacja dolarowa dla NBP	142,9	0,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W ustawie budżetowej na 2002 r. założono wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji hurtowych sprzedawanych na przetargach, w kwocie 11.716,3 mln zł. Faktyczne wykonanie tych wydatków wyniosło 12.092,6 mln zł, tj. 103,2% kwoty planowanej. Wyższe od zakładanych wydatki na obsługę obligacji hurtowych były głównie spowodowane nieplanowaną emisją obligacji dwudziestoletniej WS0922 oraz przeprowadzonymi operacjami zamiany.

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002-2004, założono emisję obligacji o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu powyżej 10 lat. W 2002 r. odbyły się dwa przetargi emisji obligacji 20-letniej o terminie wykupu 23 września 2022 r. i oprocentowaniu 5,75%, których wyniki ilustruje tabela:

Tabela 30

Data przetargu	Podaż	Popyt	Sprzedaż	Średnia rentowność
	mln zł			%
1	2	3	4	5
17.04.2002	400	2.651	400	7,2
11.09.2002	1.000	2.332	1.000	6,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2002 r. nieplanowane koszty obsługi odsetkowej obligacji dwudziestoletniej WS0922 wyniosły 23,0 mln zł. Wprowadzenie nowego instrumentu w postaci dwudziestoletniej obligacji o stałym oprocentowaniu pozwala m.in. na ustanowienie punktu odniesienia (benchmarku)[76] dla długoterminowych stóp procentowych w Polsce, wydłużenie okresu zapadalności spw oraz zaspokojenie części popytu ze strony instytucji finansowych na obligacje długoterminowe.

Przeprowadzenie w 2002 r. przez Ministerstwo Finansów 25 przetargów, na których dokonano zamiany obligacji hurtowych, wpłynęło pozytywnie m.in. na wydłużenie średniego okresu zapadalności krajowych rynkowych spw nominowanych w złotych z 2,52 do 2,73 roku, a w przypadku obligacji z 3,12 do 3,36 roku. Przeprowadzone przetargi zamiany skutkowały w 2002 r. przyrostem kosztów w kwocie 107,5 mln zł oraz uzyskaniem dochodów w kwocie 393,6 mln zł. Efekty przetargów zamiany z roku 2002 ujawnią się również w roku 2003, kiedy nastąpi zmniejszenie o 523,9 mln zł kosztów z tytułu wykupu obligacji zapadających w roku 2003 oraz zmniejszenie ryzyka refinansowania na kwotę 2.015,8 mln zł, przy jednoczesnym wzroście kosztów z tytułu obligacji sprzedanych na przetargach zamiany w 2002 r.

[76] Emisje obligacji benchmarkowych - są to emisje wzorcowe o ustalonych okresach do wykupu (2, 5, 10, 20 lat), charakteryzujące się wysoką płynnością z uwagi na wysoką wartość nominalną. Obligacje te stanowią punkt odniesienia dla nierządowych emisji dłużnych papierów wartościowych.

W 2002 r. zostały poniesione wydatki w łącznej kwocie 1.563,5 mln zł – z tytułu obsługi – wyemitowanych w celu konwersji zadłużenia wobec NBP[77] – obligacji: stałoprocentowych o oprocentowaniu od 10% do 6% w zależności od terminu wykupu (odsetki płacone są raz w roku) oraz obligacji zerokuponowej (KO). Niższe od planu – o 24% – wykonanie tych wydatków, wynika z przeprowadzenia w listopadzie i grudniu 2001 r. operacji zamiany obligacji zerokuponowej KO, w wyniku czego wydatki w kwocie 507,1 mln zł obciążyły budżet roku 2001.

Plan wydatków z tytułu obsługi obligacji detalicznych w 2002 r. został ustalony na kwotę 1.428,6 mln zł. Wykonanie tych wydatków wyniosło 1.218,3 mln zł, tj. 85,3% planu. Mniejsze niż pierwotnie planowano wydatki były głównie wynikiem niższych niż zakładano wysokości stóp procentowych i wskaźnika inflacji oraz spadkiem rentowności 13 tygodniowych bonów skarbowych, która stanowi podstawę oprocentowania obligacji trzyletnich detalicznych (TZ).

Plan wydatków na obsługę obligacji nierynkowych w 2002 r. został ustalony w ustawie budżetowej oraz planie po zmianach na kwotę 511,1 mln zł. Wykonanie tych wydatków wyniosło 489,9 mln zł, tj. 95,8% planu.

W 2002 r. zaplanowano w ustawie budżetowej i planie po zmianach wydatki w kwocie 182,6 mln zł na obsługę obligacji dolarowej dla NBP wyemitowanej w 2001 r. Z tytułu obsługi tej obligacji zrealizowano wydatki w kwocie 142,9 mln zł, tj. 78,2% kwoty planowanej. Na niższe wykonanie wydatków z tytułu obsługi tych obligacji, wpłynął wcześniejszy wykup przez Ministerstwo Finansów rat kapitałowych oraz, podobnie jak w przypadku obligacji nierynkowych, niższy od zakładanego kurs USD i niższa stopa LIBOR[78], w oparciu o którą określana jest stopa oprocentowania przedmiotowych obligacji.

Wydatki na obsługę bonów skarbowych w 2002 r. wyniosły 4.686,8 mln zł, co w porównaniu do planu wg ustawy budżetowej stanowiło 95,5%, oraz 98,7% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2001 wydatki na obsługę bonów skarbowych wzrosły o 15%, a ich udział w całości wydatków na obsługę spw zmniejszył się z 24% do 23,2%.

---

[77] Konwersja długu wobec NBP, dokonana w 1999 r. polegała na zamianie nierynkowego długu wobec NBP na 4 rodzaje rynkowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu stałym oraz jednego rodzaju obligacji zerokuponowej.

[78] LIBOR (London Interbank Offered Rate) - jest to średnia stopa procentowa kredytów oferowanych na rynku międzybankowym w Londynie przez 4 główne banki (Bankers Trust, Bank of Tokyo, Barclays i National Westminster) - ustalana o godz. 11.00 czasu miejscowego (kwotowania są dostępne w serwisie www.money.pl).

W 2002 r. nastąpiło zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa w bonach skarbowych, które wzrosło w ciągu roku z 35,2 mld zł do 42,0 mld zł, tj. o 19,4%. Wzrost wartości zadłużenia w bonach wynikał ze zwiększonego zapotrzebowania na środki niezbędne do finansowania potrzeb pożyczkowych. W 2002 roku Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło żadnej operacji sprzedaży bonów "krótkich"[79] dla zapewnienia płynności budżetu państwa. W 2002 roku sprzedano bony 39 – tygodniowe o wartości nominalnej 767,1 mln zł. Sprzedaż ta jednak nie miała wpływu na wydatki roku 2002. Wykup tych papierów nastąpi 2 lipca 2003 i obciąży wydatki roku 2003. Również sprzedaż w 2002 r. bonów 52-tygodniowych, która wyniosła wg nominału 40.863,8 mln zł, nie miała wpływu na koszty poniesione w roku 2002, gdyż wykup tych papierów obciąży dopiero wydatki roku 2003.

W skali 2002 roku bony były instrumentem relatywnie droższym niż obligacje. Koszty obsługi bonów skarbowych, przypadające na każde 100 zł średniorocznego zadłużenia, wynosiły w 2002 r. 10,9 zł, podczas gdy np. koszty obsługi obligacji rynkowych, przypadające na każde 100 zł średniorocznego zadłużenia, wynosiły 10,3 zł. W porównaniu z rokiem 2001 różnica ta była znacznie mniejsza, gdyż wówczas koszty obsługi bonów skarbowych, przypadające na każde 100 zł średniorocznego zadłużenia wynosiły 14,2 zł podczas gdy koszty obsługi obligacji rynkowych, przypadające na każde 100 zł średniorocznego zadłużenia, wynosiły 11,2 zł.

Koszty wykupu bonów skarbowych w 2002 r., w zależności od roku emisji, przedstawia poniższa tabela:

Tabela 31 (w mln zł)

Rodzaj bonów	Z emisji 2001 r.	Z emisji 2002 r.	Razem
1	2	3	4
13-tyg.	17,8	31,5	49,2
26-tyg.	27,2	109,4	136,7
39-tyg.	159,7	0,0	159,7
52-tyg.	4.341,2*	0,0	4.341,2
Łącznie	4.545,9	140,9	4.686,8

* Do kosztów obsługi bonów z roku 2001 zaliczono również kwotę 59,5 mln zł wydatkowaną na obsługę bonów 52-tygodniowych sprzedanych na aukcji w dniu 28 grudnia 2001 r. a rozliczonych w dniu 2 stycznia 2002 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[79] Bony krótkie emitowane są na okres od 1 tygodnia do 8 tygodni.

Znaczny wzrost w 2002 r. zadłużenia w bonach nie znalazł proporcjonalnego odzwierciedlenia w przyroście wydatków na ich obsługę, gdyż wydatki w tym roku były w 97% zdeterminowane wykupem bonów wyemitowanych w 2001 r. Przyrost zadłużenia w 2002 r. będzie oddziaływał głównie na wydatki budżetowe roku 2003. I tak, o ile w 2002 r. wydatki na wykup bonów wyemitowanych w roku poprzednim wyniosły 4.545,9 mln zł, to w 2003 r. wydatki na obsługę bonów pochodzących z emisji dokonanych w 2002 r. wyniosą 3.199,8 mln zł, tj. o 29,6% mniej.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza wykazała, że w przypadku bonów 52-tygodniowych wielkość sprzedaży i średnia rentowność[80] przedstawiały się następująco:

Tabela 32

Rok	Sprzedaż bonów 52-tyg. w roku, wg wartości nominalnej (w mln zł)	Sprzedaż bonów 52-tyg. w roku po kapitale - przychód budżetu (w mln zł)	Średnia rentowność wykupu w danym roku zadłużenia z roku poprzedniego (%)
1	2	3	4
2001 r.	34.320	29.979	17,4
2002 r.	40.864	37.710	14,3
2003 r.	–	–	8,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Bony 52-tygodniowe pochodzące ze sprzedaży w 2001 roku, o wartości nominalnej 34.320 mln zł, zostały wykupione w 2002 r. i ich rentowność wyniosła 14,3%. Bony sprzedane w 2002 r. o wartości nominalnej 40.864 mln zł zostaną wykupione w 2003 r. i będą miały rentowność 8,27%.

Zrealizowane w 2002 roku wydatki, z tytułu poręczonych przez Skarb Państwa krajowych kredytów bankowych, w kwocie 130,0 mln zł były niższe od wydatków założonych w ustawie budżetowej o 374 mln zł, co oznacza wykorzystanie zaplanowanych wydatków tylko w 25,8%.

---

[80] Średnia rentowność bonów skarbowych jest obliczana dwuetapowo. Najpierw ustalana jest średnia cena (C) dla danego rodzaju bonu, wg wzoru: C = (∑ kapitał/∑ nominał) x WN, gdzie: ∑ kapitał - oznacza wielkość przychodów budżetowych ze sprzedaży danego rodzaju bonów, ∑ nominał - oznacza łączną wartość nominalną sprzedanych bonów, WN oznacza wartość nominalną jednego bonu (10.000 zł). Na podstawie średniej ceny (C) obliczana jest średnia rentowność (SR) wg wzoru: SR = ((WN/C) - 1) x (360/d) x 100%, gdzie "d" oznacza liczbę dni od sprzedaży do wykupu danego bonu skarbowego.

Wielkość środków na wypłaty z tytułu poręczeń ustalana na etapie planowania była zasadna, gdyż wynikała z prognozowanych wypłat w odniesieniu do kredytobiorców, którzy obciążeni byli wysokim ryzykiem pełnej lub częściowej utraty zdolności kredytowej. Plan wydatków z tego tytułu nie został zrealizowany, głównie ze względu na brak konieczności spłat poręczonych zobowiązań za Elektrownię Opole S.A. (na kwotę 164,2 mln zł) oraz za Laboratorium Frakcjonowania Osocza Sp. z o.o. (na kwotę 60 mln zł).

W 2002 roku, podobnie jak w latach ubiegłych, zarówno przy planowaniu wydatków budżetowych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, jak i w trakcie roku budżetowego przy dokonywaniu blokad tych wydatków, nie były uwzględniane środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, których stan na koniec grudnia 2002 r. wynosił 103,2 mln zł. Uwzględnienie tych środków w procesie planowania wydatków na spłatę poręczonych i gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań, umożliwiałoby rezerwowanie środków budżetowych na te cele w wysokości odpowiednio niższej.

Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego

W ustawie budżetowej na rok 2002 ustalano wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w wysokości 4.380,0 mln zł. Minister Finansów, działając na podstawie art. 100 ust. 2 pkt 2, w związku z art. 100 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, dokonał w 2002 r. dwóch blokad tych wydatków na łączną kwotę 498,0 mln zł[81]. Blokady zostały dokonane po przeprowadzeniu analizy wykonania i zaangażowania wydatków z tytułu odsetek od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych, odsetek od obligacji Brady'ego oraz wypłat z tytułu udzielonych gwarancji spłaty kredytów zagranicznych - która wykazała że realizacja tych wydatków będzie niższa od zaplanowanej o powyższą kwotę.

Zrealizowane w 2002 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 3.724,4 mln zł, tj. 95,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2001 roku wydatki te były niższe o 69,4 mln zł, tj. o 1,8%.

---

[81] Na podstawie decyzji Nr DP/6/2002 z dnia 27 września 2002 r. Minister zablokował wydatki w kwocie 263.000 tys. zł, natomiast na podstawie decyzji Nr PZ/7/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. zablokowane zostały wydatki w łącznej kwocie 235.000 tys. zł.

Powstałe w 2002 r. odchylenie realizacji ww. wydatków od planu ustalonego w ustawie budżetowej, wynikało głównie z dużego stopnia niepewności co do zmian kursów krzyżowych walut, zmian kursu złotego do dolara amerykańskiego i euro oraz zmian stóp procentowych na międzynarodowym rynku finansowym, od których uzależnione są płatności odsetek od zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa.

W strukturze wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego, 97,5% stanowiły koszty obsługi odsetkowej otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz obligacji Brady'ego[82] i obligacji skarbowych wyemitowanych za granicą, natomiast pozostałą część wydatków, tj. 2,5%, stanowiły wypłaty z tytułu gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

Koszty obsługi odsetkowej zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa, poniesione w kwocie 3.632,4 mln zł, stanowiły 88,9% wydatków pierwotnie planowanych w ustawie budżetowej oraz 99,8% planu po zmianach. Na wydatki z tego tytułu złożyły się odsetki od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych w kwocie 2.069,3 mln zł oraz odsetki od obligacji skarbowych wyemitowanych za granicą i od obligacji Brady'ego, w kwocie 1.563,2 mln zł. Kwoty poszczególnych tytułów wydatków przedstawiały się następująco:

Tabela 33

Tytuł	Wydatki na obsługę zadłużenia w 2002 r. (w mln zł)	Udział w kosztach obsługi odsetkowej zobowiązań zagranicznych (%)
1	2	3
Klub Paryski	1.537,9	42,3
Obligacje Brady'ego	888,6	24,5
Obligacje skarbowe wyemitowane za granicą	674,6	18,6
Bank Światowy	320,9	8,8
Europejski Bank Inwestycyjny	135,3	3,7
Bank Rozwoju Rady Europy	50,8	1,4
pozostałe kredyty	24,4	0,7
Razem	3.632,4	100

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[82] Polskie obligacje Brady'ego zostały wyemitowane w ramach realizacji przez Rzeczpospolitą Polską porozumienia z bankami komercyjnymi zrzeszonymi w Klubie Londyńskim. Obligacje zostały wyemitowane w dniu 27 października 1994 r. i obejmowały 6 typów instrumentów różniących się między sobą szczegółami konstrukcji. Łączna wartość emisji sięgnęła 8 mld USD. Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu tych obligacji na koniec 2002 r. wyniosło 2,7 mld USD.

Niższe od planu w ustawie budżetowej wykonanie tych wydatków, wynikało z realizacji niższych od przewidywanych płatności odsetek od zadłużenia wobec Klubu Paryskiego, Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Rozwoju Rady Europy oraz tzw. innych kredytów, co wynikało w szczególności z korzystniejszego od prognoz kształtowania się kursu złotego do walut obcych oraz korzystniejszego niż planowano kształtowania się stóp procentowych na rynku zagranicznym.

Przykładowo wydatki na obsługę zadłużenia wobec Klubu Paryskiego zostały zrealizowane w kwocie 1.537,9 mln zł, stanowiącej 99,8% planu po zmianach oraz 87,3% kwoty pierwotnie planowanej. Niższy, od pierwotnie założonego w ustawie budżetowej, poziom wydatków z tego tytułu o 224,3 mln zł wynikał przede wszystkim z:

- korzystniejszego kształtowania się kursu złotego do walut obcych (średni kurs w roku 2002 wyniósł PLN/USD – 4,0794 i PLN/EUR – 3,8558) w stosunku do średnich kursów zastosowanych przy planowaniu wydatków (odpowiednio 4,4140 i 4,1329),
- korzystniejszego niż planowano kształtowania się stóp procentowych na rynkach zagranicznych – przykładowo: szacunkowa stopa LIBOR 6M dla USD, przyjęta do planowania wydatków, wynosiła od 2,34% do 2,75%, podczas gdy stopa faktycznie zastosowana w 2002 r. do wyliczenia odsetek, wyniosła od 1,69% do 2,37%.

Niższe wykonanie wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego wynikało również z niewykorzystania zaplanowanych wydatków na spłatę gwarantowanych kredytów zagranicznych. W ocenie NIK, wielkość środków na wypłaty z tytułu gwarancji ustalana na etapie planowania była zasadna, gdyż wynikała z prognozowanych wypłat w odniesieniu do kredytobiorców, którzy obciążeni byli wysokim ryzykiem pełnej lub częściowej utraty zdolności kredytowej. Jednak większość kredytobiorców, za których planowano wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji, wywiązała się z zobowiązań przypadających do zapłaty w 2002 roku.

Wydatki z tytułu spłaty gwarantowanych przez Skarb Państwa kredytów zagranicznych, zostały zrealizowane w kwocie 91.956 tys. zł, co stanowi 33% kwoty pierwotnie planowanej z tego tytułu oraz 40,6% planu po zmianach. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2002 wydatki z powyższego tytułu w wysokości 278,4 mln zł, a w planie po zmianach w kwocie 226,6 mln zł. Plan wydatków z tego tytułu nie został zrealizowany, głównie ze względu na niższe od planu obciążenie budżetu państwa spłatami gwarantowanych zobowiązań za PKP SA (o 14 mln EUR) oraz za rolno-spożywcze rynki hurtowe (o 12 mln EUR).

W 2002 r. nie zostały poniesione żadne wypłaty z tytułu poręczenia za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe. Wydatki z tego tytułu były planowane w kwocie 15,4 mln. zł, tj. 3,7 mln EUR.

2.2. Wydatki budżetu państwa według działów

Realizację wydatków budżetu państwa w 2002 r. w układzie działowym prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 34 (w mln zł)

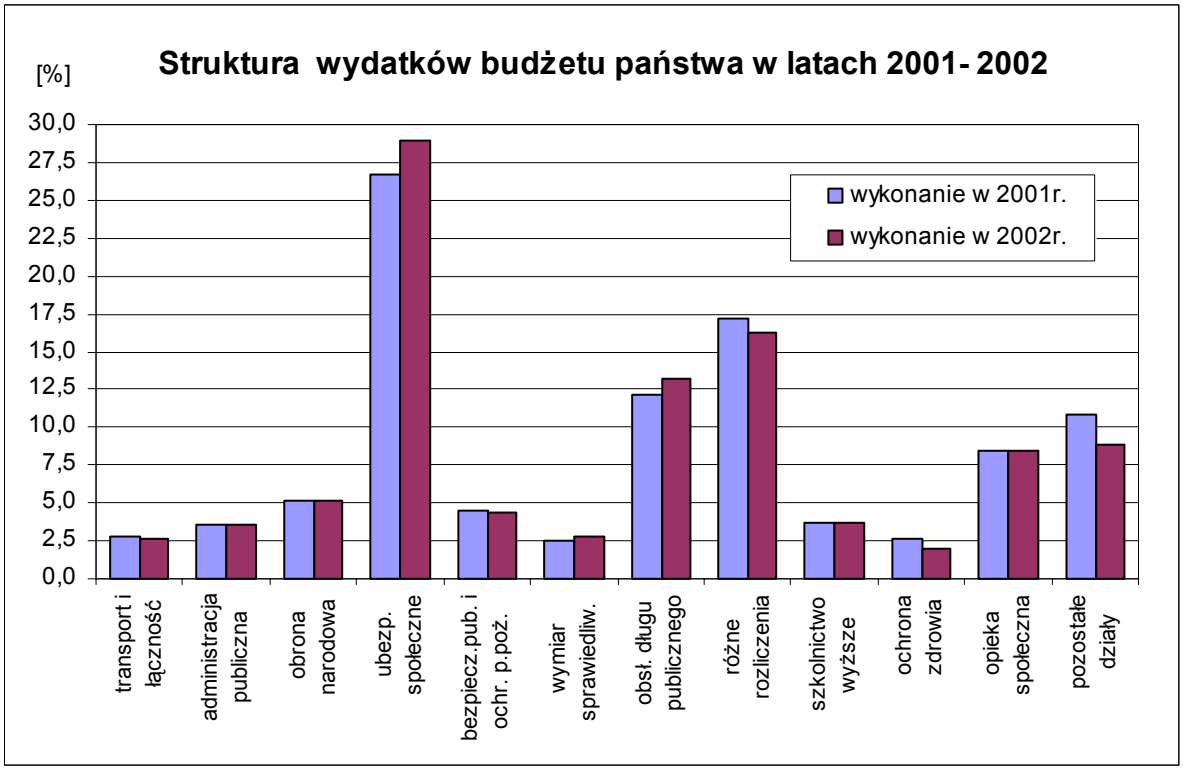
Wyszczególnienie		Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2001 r. w cenach 2002 r. **	2002 r.			%				
				Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie	7:3	7:4	7:6	Struktura 2001 r.	Struktura 2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Ogółem, z tego:	172.885,2	176.170,0	185.101,6	185.101,6	182.922,4	105,8	103,8	98,8	100,0	100,0
010	Rolnictwo i łowiectwo	3.046,5	3.104,4	2.770,9	3.101,8	3.077,2	101,0	99,1	99,2	1,76	1,7
020	Leśnictwo	57,6	58,7	48,6	50,5	50,2	87,2	85,5	99,5	0,03	0,0
050	Rybołówstwo i rybactwo	27,0	27,5	37,0	37,4	36,7	135,8	133,5	98,0	0,02	0,0
100	Górnictwo i kopalnictwo	1.480,0	1.508,1	1.013,7	1.013,6	1.012,7	68,4	67,2	99,9	0,86	0,6
150	Przetwórstwo przemysłowe	163,3	166,4	144,5	341,7	286,2	175,2	172,0	83,8	0,09	0,2
400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	1,1	1,1	0	1,2	1,2	105,6	109,1	100,0	0,00	0,0
500	Handel	1.016,3	1.035,6	440,5	773,7	773,3	76,1	74,7	100,0	0,59	0,4
550	Hotele i restauracje	16,8	17,1	16,3	16,3	16,2	96,6	94,7	99,7	0,01	0,0
600	Transport i łączność	4.694,3	4.783,5	2.864,3	4.958,0	4.888,0	104,1	102,2	98,6	2,72	2,7
630	Turystyka	51,3	52,3	31,2	35,2	35,0	68,2	66,9	99,5	0,03	0,0
700	Gospodarka mieszkaniowa	3.774,2	3.845,9	2.351,1	2.376,9	2.131,6	56,5	55,4	89,7	2,18	1,2
710	Działalność usługowa	642,2	654,4	336,1	612,2	605,2	94,2	92,5	98,9	0,37	0,3
720	Informatyka	118,5	120,8	116,6	118,3	118,0	99,6	97,7	99,8	0,07	0,1
730	Nauka	3.089,9	3.148,6	2.651,9	2.662,0	2.661,6	86,1	84,5	100,0	1,79	1,5
750	Administracja publiczna*	6.150,0	6.267,8	6.217,6	6.656,7	6.601,1	x	105,3	99,2	3,56	3,6
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.255,9	1.279,8	1.239,1	1.390,7	1.330,3	105,9	103,9	95,7	0,73	0,7
752	Obrona narodowa	8.875,0	9.043,6	9.093,2	9.402,7	9.400,6	105,9	103,9	100,0	5,13	5,1
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	46.065,6	46.940,8	52.998,6	52.766,6	52.859,9	114,7	112,6	100,2	26,65	28,9
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	7.757,7	7.905,1	7.771,9	7.944,1	7.943,2	102,4	100,5	100,0	4,49	4,3
755	Wymiar sprawiedliwości	4.405,0	4.488,7	4.928,3	5.098,0	5.095,3	115,7	113,5	99,9	2,55	2,8
757	Obsługa długu publicznego	21.004,9	21.404,0	25.902,4	25.193,4	24.151,6	115,0	112,8	95,9	12,15	13,2
758	Różne rozliczenia	29.606,4	30.168,9	38.068,5	30.329,9	29.847,4	100,8	98,9	98,4	17,12	16,3
801	Oświata i wychowanie	1.780,4	1.814,2	1.240,2	2.012,9	1.996,8	112,1	110,1	99,2	1,03	1,1
803	Szkolnictwo wyższe	6.370,7	6.491,7	6.796,5	6.850,5	6.850,5	107,5	105,5	100,0	3,68	3,7
851	Ochrona zdrowia	4.600,8	4.688.2	2.801,1	3.633,4	3.594,1	78,1	76,7	98,9	2,66	2,0
853	Opieka społeczna	14.634,5	14.912,6	13.808.,9	15.625,6	15.469,7	105,7	103,7	99,0	8,46	8,5
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	281,1	286,4	175,8	303,4	302,2	107,5	105,5	99,6	0,16	0,2
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	688,3	701,4	426,2	766,0	758,8	110,3	108,2	99,1	0,40	0,4
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*	937,7	953,7	613,2	806,4	805,3	x	84,3	99,9	0,54	0,4
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	92,2	93,9	87,5	92,1	92,0	99,8	97,9	100,0	0,05	0,1
926	Kultura fizyczna i sport	200,0	203,8	109,8	130,5	130,5	65,3	64,0	100,0	0,12	0,1

* W związku z faktem, iż w trakcie roku budżetowego Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych dochodów i wydatków oraz limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2002 (DzU nr 32, poz. 306) przeniósł wydatki budżetowe z działu 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego do działu 750 – Administracja publiczna w kwocie 1,8 mln zł, dane dotyczące wykonania wydatków w 2002 r. do wykonania roku 2001 w tych działach są nieporównywalne.

** Kolumna 4 = kolumna 3 x 1,019 (wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wg GUS). Prezentowane dane dotyczące wykonania w 2001 r. w cenach 2002 r. w dziale 750 – Administracja publiczna i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego zostały doprowadzone do porównywalności poprzez zwiększenie wykonania w dziale 750 o kwotę 1,8 mln zł i zmniejszenie odpowiednio o tę kwotę wykonania w dziale 921.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wykres 11



Największy udział w wydatkach ogółem budżetu państwa w 2002 r. przypadał na następujące działy klasyfikacji budżetowej: 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (28,9%), 758 – Różne rozliczenia (16,3%), 757 – Obsługa długu publicznego (13,2%), 853 – Opieka społeczna (8,5%) oraz 752 – Obrona narodowa (5,1%.).

Należy zaznaczyć, że w roku 2001 wydatki w powyższych działach były także dominującymi w budżecie państwa. Jednocześnie w dwóch działach nastąpił w 2002 r. znaczny wzrost wydatków w stosunku do roku 2001. W dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, który w roku 2001 stanowił w strukturze wydatków budżetu państwa 26,7% nastąpił wzrost nominalnie o 14,7%, a realnie o 12,6%. Podobnie wydatki działu 757 – Obsługa długu publicznego, które w 2001 r. stanowiły w strukturze wydatków 12,2%, wzrosły w roku 2002 o 3.146,7 mln zł (realnie o 2.747,6 mln zł), tj. odpowiednio o 15,9% i 12,8%. Duży wzrost udziału wydatków w powyższych dwóch działach spowodował, że w 2002 r. stanowiły one łącznie 42,1% wydatków ogółem budżetu państwa, podczas gdy w roku 2001 wskaźnik ten wynosił 38,8%.

Wydatki w dziale 758 – Różne rozliczenia zrealizowane w roku 2001 stanowiły 17,1% wydatków ogółem, ale ich wzrost w roku 2002 wyniósł tylko 0,8% (241,0 mln zł), a realnie był niższy o 1,1% (321,5 mln zł).

Strukturę wydatków w budżetach wojewodów w 2002 r. według działów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

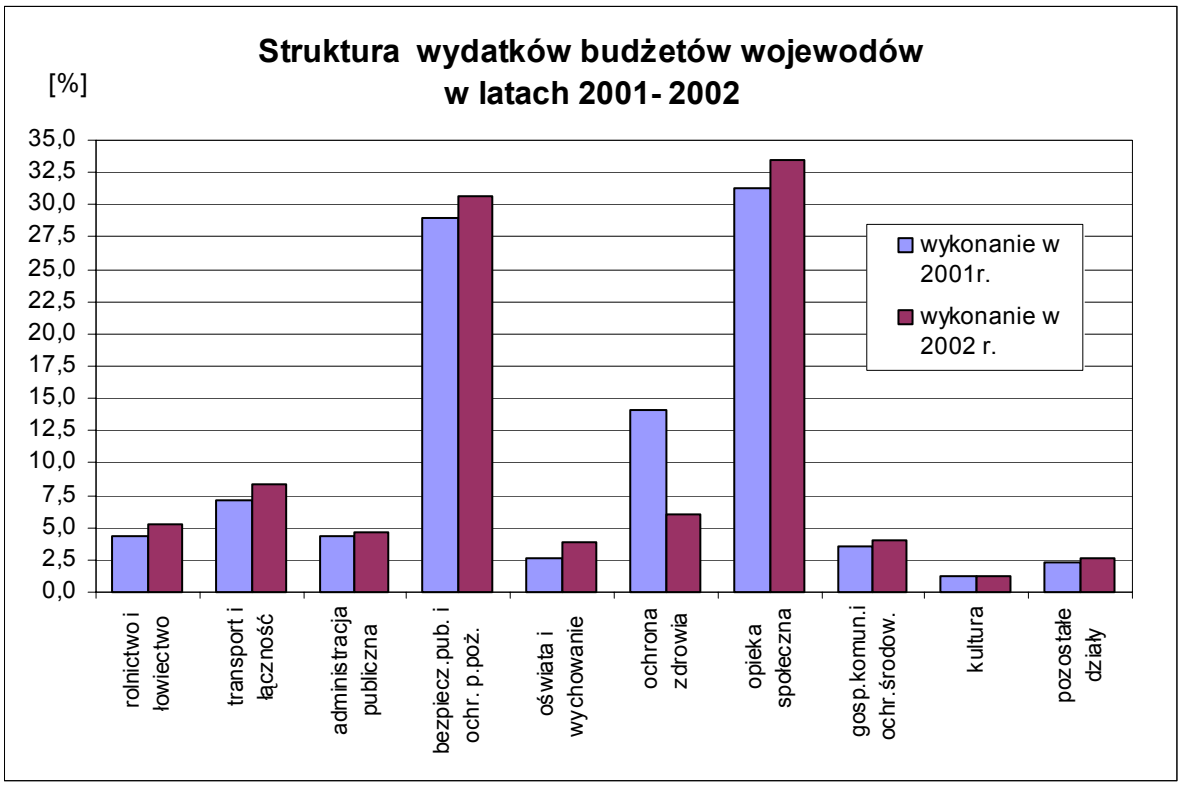
Tabela 35 (w mln zł)

Wyszczególnienie		Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2001 r. w cenach 2002 r.*	2002 r.			%				
				Wg ustawy budżetowej	Budżet po zmianach	Wykonanie	7:3	7:4	7:6	Struktura w 2001 r.	Struktura w 2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem, z tego:		19.631,7	20.004.7	14.302,5	18.848,1	18.751,7	95,5	95,5	99,5	100,0	100,0
010	Rolnictwo i łowiectwo	848,2	864,3	623,6	980,4	975,6	115,0	115,0	99,5	4,32	5,2
020	Leśnictwo	15,9	16,2	12,8	13,3	13,0	81,6	81,8	98,0	0,08	0,1
050	Rybołówstwo i rybactwo	12,6	12,8	12,9	14,7	14,7	116,8	116,7	99,8	0,06	0,1
100	Górnictwo i kopalnictwo	0,07	0,1	0,03	0,04	0,04	51,5	57,1	100,0	0,00	0,0
150	Przetwórstwo przemysłowe	4,8	4,9	0	46,1	43,8	919,0	912,5	95,0	0,02	0,2
400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	1,1	1,1	0	1,2	1,2	105,6	109,1	100,0	0,01	0,0
500	Handel	39,6	40,3	37,1	37,3	37,3	94,1	94,2	100,0	0,2	0,2
600	Transport i łączność	1.411,2	1.438,0	515,8	1.590,9	1.564,0	110,8	110,8	98,3	7,2	8,3
630	Turystyka	0,4	0,4	0	3,8	3,7	1008,8	925,0	96,1	0,0	0,0
700	Gospodarka mieszkaniowa	28,7	29,2	17,5	34,9	33,8	117,7	117,8	96,8	0,1	0,2
710	Działalność usługowa	135,1	137,7	119,3	127,7	126,5	93,6	93,6	99,0	0,7	0,7
720	Informatyka	5,0	5,1	4,7	4,7	4,7	94,1	94,0	100,0	0,0	0,0
730	Nauka	0	0	0	0,2	0,2			100,0	0,0	0,0
750	Administracja publiczna	864,3	880,7	851,2	872,4	871,5	100,8	100,8	99,9	4,4	4,6
752	Obrona narodowa	6,9	7,0	6,1	6,4	6,4	92,8	92,8	99,6	0,0	0,0
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5.667,3	5.775,0	5.689,0	5.736,2	5.735,9	101,2	101,2	100,0	28,9	30,6
758	Różne rozliczenia	9,9	10,1	1,7	2,2	1,8	18,1	18,1	79,8	0,1	0,0
801	Oświata i wychowanie	523,7	533,7	208,5	725,6	712,6	136,1	136,1	98,2	2,7	3,8
803	Szkolnictwo wyższe	3,3	3,4	0	9,0	9,0	270,8	272,7	99,5	0,0	0,0
851	Ochrona zdrowia	2.766,6	2.819,2	443,1	1.166,1	1.150,1	41,6	41,6	98,6	14,1	6,1
853	Opieka społeczna	6.151,8	6268,7	5.243,4	6.276,1	6.256,4	101,7	101,7	99,7	31,3	33,4
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	117,1	119,3	24,9	150,0	148,8	127,1	127,1	99,2	0,6	0,8
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	677,2	690,1	416,0	755,4	748,3	110,5	110,5	99,1	3,5	4,0
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	249,1	253,8	43,2	243,4	242,5	97,4	97,4	99,6	1,3	1,3
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	31,9	32,5	31,9	33,3	33,2	104,0	104,1	99,9	0,2	0,2
926	Kultura fizyczna i sport	60,0	61,1	0	16,8	16,8	28,0	28,0	100,0	0,3	0,1

* Kolumna 4 = kolumna 3 x 1,019 (wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wg GUS)

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wykres 12



W 2002 r. wydatki budżetów wojewodów wyniosły 18.751,7 mln zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi - 199,1 mln zł) i stanowiły 10,3% wydatków ogółem budżetu państwa.

Największy udział w wydatkach ogółem budżetów wojewodów przypadał na następujące działy klasyfikacji budżetowej: 853 – Opieka społeczna (33,4%), 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (30,6%), 600 – Transport i łączność (8,3%), 851 – Ochrona zdrowia (6,1%), 010 – Rolnictwo i łowiectwo (5,2%) a także 750 – Administracja publiczna (4,6%). Zrealizowane łącznie w tych 6 działach wydatki w kwocie 16.553,6 mln zł stanowiły 88,3% wydatków ogółem w budżetach wojewodów.

Dział 600 -Transport i łączność

W ustawie budżetowej na 2002 r. wydatki działu 600 określono w kwocie 2.864,3 mln zł; w tym wydatki majątkowe 1.353,1 mln zł. Wydatki bieżące zaplanowano m.in. na sfinansowanie: dróg publicznych krajowych, kosztów utrzymania i działalności urzędów morskich w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, kosztów funkcjonowania Urzędu Regulacji Telekomunikacji, utrzymania przejść granicznych, Inspekcji Transportu Drogowego, dotacji na dofinansowanie zadań własnych województw samorządowych w zakresie organizowania i dotowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich.

Wydatki majątkowe, w tym inwestycje wieloletnie, miały być przeznaczone m.in. na inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne w budżetach:

– ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na rozbudowę wejścia do portu w Kołobrzegu, system nawigacyjny VTS wraz z centrum bezpieczeństwa morskiego w Gdyni, zakup statków ratownictwa morskiego SAR – 1500 dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa SAR,
– ministra właściwego do spraw łączności z przeznaczeniem na zakup sprzętu informatycznego PPUP „Poczta Polska”,
– ministra właściwego do spraw transportu z przeznaczeniem m.in.dla:
  - PKP Polskich Linii Kolejowych SA na kontynuację modernizacji ośmiu linii kolejowych (E-20 Warszawa – Terespol odcinek Mińsk Mazowiecki – Siedlce, E-20 odcinek Rzepin – Kunowice – granica państwowa, E 30 odcinek Legnica – Węgliniec – Zgorzelec, E-30 CE-30 odcinek Legnica- Wrocław – Opole, E-65 Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie, E-59 Poznań – Szczecin, E-65 Trzebinia--Zebrzydowice, Nr 418 Sławno- Darłowo), inwestycje „S”, modernizację kolejowych przejść granicznych Międzylesie - Lichkov i Małaszewicze – Terespol – Brześć – II etap zadanie I,
  - Urzędu Regulacji Telekomunikacji – m.in. na zakup aparatury kontrolno-pomiarowej, sprzętu komputerowego, informatycznego i specjalistycznego,
– wojewodów – na kontynuację i budowę drogowych przejść granicznych, wydatki inwestycyjne samorządu wojewódzkiego na dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich, na modernizację i rozbudowę Portu Lotniczego Szczytno-Szymany w województwie warmińsko- mazurskim.

W budżecie po zmianach, wydatki działu transport i łączność ustalono na kwotę 4.958,0 mln zł, tj. o 73,1% wyższych niż w ustawie budżetowej.

Wydatki działu 600 – Transport i łączność zrealizowano w 2002 r. w wysokości 4.888,0 mln zł (w tym wydatki niewygasające 166,6 mln zł), co stanowiło 98,6% budżetu po zmianach. W stosunku do roku 2001 wydatki te wzrosły nominalnie o 4,1%, a realnie o 4,0 %).

W strukturze wydatków dominującą pozycję (48%) stanowiły wydatki na drogi publiczne krajowe w wysokości 2.361,0 mln zł (w tym niewygasające 80,3 mln zł), z czego kwota 1.196,4 mln zł, została przeznaczona na wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zakup usług remontowych i pozostałych usług w łącznej wysokości 808,0 mln zł, co stanowiło 34,0 % wydatków na te cele.

W wydatkach działu transport i łączność, 22,0% przeznaczono na cele związane z krajowymi pasażerskimi przewozami kolejowymi i autobusowymi oraz na lokalny transport zbiorowy. Wydatki na autostrady płatne w wysokości 126,6 mln zł (w tym 4,6 mln zł wydatki niewygasające) stanowiły 2,6% poniesionych wydatków, a na przejścia graniczne – 171,2 mln zł, tj. 3,5% wydatków działu. Około 3% wydatków omawianego działu stanowiły wydatki urzędów morskich (141.300,6 tys. zł).

Na cele usuwania skutków klęsk żywiołowych w 2002 r. wydatkowano kwotę 117,9 mln zł, tj. 2,4% wydatków działu 600.

Przeprowadzona kontrola wykonania budżetu w 2002 r. przez Ministerstwo Infrastruktury wykazała, że poniesione w 2002 r. wydatki działu 600 umożliwiły realizację m.in. następujących zadań:

- odnowienie 21 oraz przebudowa 26 obiektów mostowych,
- odnowienie 650,3 km nawierzchni dróg krajowych,
- wybudowanie 52,0 km nowych dróg krajowych,
- wykupienie 1809 ha gruntów pod budowę dróg,
- rozbudowa wejścia do portu Kołobrzeg,
- modernizacja toru wodnego Szczecin- Świnoujście,
- budowa granicznego punktu kontroli weterynaryjnej w Porcie Morskim w Szczecinie.

Stwierdzono dalsze opóźnienie terminu zakończenia przez Morski Urząd w Gdyni realizacji inwestycji pn. System nawigacyjny VTS wraz z centrum bezpieczeństwa morskiego w Gdyni. Inwestycja ta ma umożliwiać kontrolę ruchu statków pasażerskich i przewożących ładunki niebezpieczne oraz monitorowanie zagrożeń dla środowiska morskiego i uczestnictwa w akcjach poszukiwawczo- ratowniczych.

Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty zawarł umowę o wartości 220 tys. zł z firmą Inofide z naruszeniem trybu realizacji zamówienia publicznego, tj. w trybie zapytania o cenę pomimo, że przedmiot umowy obejmował specjalistyczne zagadnienia, nie stanowiące usługi powszechnie dostępnej (prowadzenie konsultacji zagadnień z zakresu nadzoru nad jakością widma częstotliwości).

Kontrola wykonania budżetu w 2002 r. przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad wykazała, że GDDKiA nie była wystarczająco przygotowana pod względem organizacyjnym do pełnego wykorzystania środków na inwestycje drogowe. W sytuacji, gdy 29,6% sieci dróg krajowych (5.970 km) wymaga natychmiastowego remontu, Dyrekcja nie wykorzystała w 2002 r. kwoty 626,2 mln zł przeznaczonych na wydatki majątkowe. Było to spowodowane m.in. brakiem dokumentacji, pozwoleń na budowę oraz wydłużającymi się

procedurami przetargowymi. Świadczy to także o braku dostatecznego nadzoru nad działalnością GDDKiA ze strony ministra właściwego do spraw transportu. Inne nieprawidłowości jakie stwierdzono przy realizacji inwestycji drogowych to prowadzenie inwestycji bez pełnego dysponowania prawami własności do gruntu, przystępowanie do realizacji zadań bez kompletu pozwoleń na budowę, nierzetelne przygotowywanie dokumentacji inwestycji, (zwłaszcza harmonogramów realizacji i wartości kosztorysowych oraz danych o rzeczowym zakresie inwestycji). Stwierdzono także brak dostatecznego nadzoru nad realizacją inwestycji. Skutkiem powyższych nieprawidłowości były opóźnienia w realizacji planu rzeczowego m.in. takich zadań jak budowa obwodnicy Poznania w ciągu autostrady A-2, budowa autostrady A4 - odcinek Sośnica – Murckowska, budowy obwodnicy Wolina i obwodnicy Młodzieszyn – Sochaczew.

Wydatki województw w dziale 600 - Transport i łączność w 2002 r. stanowiły kwotę 1.564,0 mln zł (w tym wydatki niewygasające w wysokości 65.967 tys. zł), tj.98,3% planu po zmianach i były o 10,8% nominalnie i 8,76% realnie wyższe od wykonania 2001 r. Udział tych wydatków w wydatkach urzędów wojewódzkich ogółem stanowił od 6,6% (Opolski Urząd Wojewódzki), do 13,2% (Podlaski Urząd Wojewódzki). Wykonanie planu wynosiło 99,8% w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim; 94,8% w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i 98,7% w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim plan wykonano w 97,3%, przy czym w 100% wykonano plan dotyczący wydatków na lokalny transport zbiorowy (w tym budowę metra), a w 36,9% wykorzystano planowane wydatki na powiatowe drogi publiczne.

Struktura tych wydatków w poszczególnych województwach była zróżnicowana. Najwyższe wydatki stanowiły subwencje i dotacje, które np. w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim stanowiły 100%; a w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim 87,7%. Największy udział w budżecie po zmianach wykazały dotacje do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych – 50,0% w warmińsko-mazurskim urzędzie wojewódzkim); 42,4% w zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim.

Udział wydatków na utrzymanie dróg publicznych w poszczególnych województwach był zróżnicowany. W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim wynosił 14,0% wydatków działu; podczas gdy np. w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim – 43,1%.

Najwyższe kwotowo wydatki zrealizowały dwa urzędy wojewódzkie: mazowiecki – (348,4 mln zł) i śląski (197,0 mln zł), a najniższe urzędy wojewódzkie: opolski - 33,0 mln zł; łódzki – 48,7 mln zł. – świętokrzyski – 49,5 mln zł; kujawsko- pomorski – 55 mln zł.

Poniesione w 2002 r. przez województwa wydatki umożliwiły realizację m.in. następujących zadań rzeczowych: zakończenie wieloletniej inwestycji pn. Drogowe Przejście Graniczne w Dorohusku, wykonanie klimatyzacji na przejściach granicznych w Koroszczynie, Terespolu, Sławatyczach i Zosinie, wykonanie dokumentacji projektowej modernizacji i rozbudowy przejść granicznych w Hrebennem i Terespolu, zakup urządzenia rentgenowskiego do kontroli bagaży dla Drogowego Przejścia Granicznego w Zosinie (województwo lubelskie); modernizację drogi krajowej nr 22 w Gorzowie Wielkopolskim jako połączenia z drogami nr 132 i 133 pomiędzy Kostrzyniem i Gorzowem, (województwo lubuskie), odnowienie nawierzchni pasa odpraw samochodów ciężarowych i budowa pawilonu kontenerowego na przejściu granicznym w Budzisku, dofinansowanie modernizacji drogi powiatowej w Suszu, poprawę infrastruktury transportowej w powiatach Elbląg, Giżycko, Kętrzyn, Olecko i Szczytno (województwo warmińsko-mazurskie), modernizację przejścia dróg wojewódzkich nr 102 i nr 124 oraz 108 (województwo zachodniopomorskie).

Przy wykonaniu budżetu w 2002 r. przez urzędy wojewódzkie stwierdzono brak właściwego nadzoru ze strony Wojewody Śląskiego nad realizacją budowy przejścia granicznego Zwardoń – Myto. Nie został opracowany oraz zatwierdzony program tej wieloletniej inwestycji, określający m.in. jej celowość, zakres, nakłady finansowe i wartość kosztorysową. Finansowanie tych inwestycji, mimo tych braków naruszało postanowienia obowiązujących rozporządzeń Rady Ministrów z 2 września 1997 r. (obowiązujące do 31.12.2000 r.) i z 2.10.2001 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji z budżetu państwa. W toku kontroli Zakładu Drogowych Przejść Granicznych stwierdzono nienależyte egzekwowanie od wykonawców postanowień dwóch umów dotyczących dokumentacji budowy drogowego przejścia granicznego „Nowe Chałupki" o wartości 1.653,7 tys. zł netto. Do umów wprowadzano niekorzystne dla zamawiającego zmiany sposobu realizacji zamówienia publicznego oraz nie wyegzekwowano zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości ponad 90 tys. zł. Zaakceptowano 8 faktur na kwotę 975 tys. zł, pomimo nie odebrania kompletnych projektów budowlanego i wykonawczego.

Przeprowadzona przez NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa kontrola wydatków na finansowanie dróg publicznych w 2002 r. wykazała, że praktycznie wszyscy zarządcy dróg nie wykonali planu wydatków na finansowanie dróg publicznych. Szczególnie negatywnej oceny wymaga niewykonanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad planu wydatków majątkowych. Plan ten wykonano w 76,9%, tj. w kwocie 1.927.454 tys. zł, w tym plan inwestycji wieloletnich - w 61,9%. Środki zagraniczne, głównie z Banku Światowego, wykorzystano w 64,9%, zaś granty ISPA zaledwie w 17,2%.

Plan wydatków po zmianach skontrolowanych zarządów dróg wojewódzkich w kwocie 648.313,4 tys. zł, wykonano w 94,5%, pomimo, iż potrzeby inwestycyjno-remontowe ok. 16-krotnie przekraczały roczne wydatki na finansowanie dróg wojewódzkich.

Skontrolowane zarządy dróg powiatowych zrealizowały plan wydatków w 2002 r. na cele drogowe w 97,7% (przy potrzebach 19-krotnie wyższych od kwot wydatków poniesionych w 2002 r.). Miasta na prawach powiatu wykonały plan tych wydatków w 89,9%, realizując 21,8% potrzeb w zakresie odnowy obiektów mostowych, 9,0% potrzeb w zakresie budowy dróg i 5,4%w zakresie odnowy nawierzchni dróg. Plan wydatków na bieżące cele drogowe gmin wykonano w 87,6%, a plan wydatków majątkowych zrealizowano w 86,1%. Potrzeby gmin w zakresie budowy dróg zostały zaspokojone w 3,6%; w 28,2% w zakresie utwardzania lub wymiany nawierzchni dróg oraz w 24,2% w zakresie odnawiania obiektów mostowych.

Podstawowym źródłem środków na finansowanie dróg publicznych w 2002 r. był budżet państwa. Udział tych środków w finansowaniu dróg stanowił nieco ponad 70% w wydatkach GDDKiA oraz zarządów dróg wojewódzkich i gminnych, 56,6% zarządów dróg powiatów i 31,0% wydatków miast na prawach powiatu. Należy przy tym podkreślić, że np. samorządy wojewódzkie przekazały zarządom dróg tylko 73,4% kwoty otrzymanej części subwencji drogowej, natomiast badane starostwa przekazały zarządom dróg tylko 62,9% otrzymanej kwoty.

Pomimo znacznych potrzeb w zakresie finansowania utrzymania, remontów i budowy wszystkich rodzajów dróg publicznych, większość skontrolowanych zarządów, urzędów miast i gmin, nienależycie wykorzystywała możliwości zwiększania środków finansowych na utrzymanie dróg poprzez rzetelne pobieranie opłat i kar pieniężnych. Wobec niewystarczających środków na finansowanie dróg publicznych, zarządy tych dróg przeznaczały dostępne środki głównie na wydatki bieżące, ograniczając wydatki majątkowe. W 2002 r. przeciętny udział tych wydatków w wydatkach ogółem na finansowanie dróg wynosił: 44,1% w GDDKiA; 56,5% w badanych zarządach dróg wojewódzkich; 62,0% w badanych zarządach dróg powiatowych i 56,3% w urzędach gmin. Wyniki kontroli wskazują na zarysowującą się tendencję do wzrostu udziału kosztów zarządzania (płace, wydatki administracyjne) w globalnej kwocie wydatków na finansowanie dróg – w miarę zmniejszania się wielkości środków pozostających w dyspozycji zarządu danego rodzaju dróg publicznych.

W skontrolowanych zarządach dróg stwierdzono przypadki działań niezgodnych w wymogami przepisów ustawy o zamówieniach publicznych m.in. poprzez zaniedbania w sporządzaniu dokumentacji dotyczącej udzielania zamówień publicznych, sporządzaniu aneksów do umów zawartych z wykonawcami robót zmieniających terminy wykonania robót i ich zakończenia (dotyczyło to trzech zarządów wojewódzkich); braku wyegzekwowania od wykonawcy zabezpieczenia należytej realizacji zadań (w pięciu zarządach powiatowych). W dwunastu urzędach gmin nie ogłaszano przetargu na realizację zamówienia, mimo istnienia ustawowego obowiązku. Z naruszeniem przepisów tej ustawy wydatkowano kwotę 1.172 tys. zł.

Dział 750 – Administracja publiczna

Przyjęta w ustawie budżetowej na 2002 r, kwota wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna w wysokości 6.217,6 mln zł (w tym wydatki bieżące 6.008,9 mln zł i majątkowe – 201,3 mln zł), stanowiła 3,4% planu wydatków budżetu ogółem. Wydatki administracji publicznej obejmowały w głównej mierze wydatki urzędów naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jednostek im podległych, placówek zagranicznych, wydatki wojewodów na utrzymanie urzędów wojewódzkich, komisji poborowych, komisji egzaminacyjnych, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego oraz środki na utrzymanie i działalność regionalnych izb obrachunkowych, a także na funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych.

W planie po zmianach wydatki te stanowiły kwotę 6.656,7 mln zł.

Zrealizowane w 2002 r. wydatki wyniosły kwotę 6.601,1 mln zł (w tym niewygasające 124,7 mln zł), tj. 99,2 % planu po zmianach. W stosunku do wykonania 2001 r., były wyższe nominalnie o 7,3% i realnie o 5,3%.

Udział zrealizowanych wydatków działu 750 w wydatkach budżetu państwa ogółem wynosił 3,6%.

Najwyższe wydatki dotyczyły: urzędów naczelnych i centralnych organów administracji rządowej – 1.188,5 mln zł (18,0%); urzędów skarbowych – 1.176,5 mln. zł (17,8%); urzędów wojewódzkich – 829,4 mln zł (12,6%); placówek zagranicznych – 605,0 mln zł (9,2%); spisu powszechnego – 501,9 mln zł (7,6%); izb i urzędów celnych – 433,9 mln zł (6,6%); jednostek terenowych podległych naczelnym organom administracji rządowej – 421,0 mln zł (6,4%).

Wydatki działu stanowiły przede wszystkim wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek (wynagrodzenia, zakupy materiałów itp.) I tak np. wydatki naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w kwocie 698,4 mln zł, tj. w 68,8 % wykorzystano na wynagrodzenia (wraz z narzutami) pracowników, członków korpusu służby cywilnej, uposażenie żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne.

Wydatki majątkowe (inwestycje i zakupy inwestycyjne) administracji publicznej poniesione w 2002 r. stanowiły kwotę 275,4 mln zł (w tym niewygasające 103,2 mln zł), tj. zaledwie 4,2% wydatków ogółem. W stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej w wysokości 201,3 mln zł wykonanie było o 36,8% wyższe. W stosunku do planu po zmianach w wysokości 285.070,1 tys. zł, zrealizowane wydatki były o 3,4% niższe.

Poniesione w 2002 r. wydatki umożliwiły realizację m.in. takich zadań jak zakończenie trzech zadań inwestycyjno-modernizacyjnych w placówkach zagranicznych i kontynuację tych prac w 14 placówkach, w tym w 4 przygotowywanych do realizacji Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie (MSZ); sfinansowanie zadań podkomponentu B-3 „Budowanie potencjału instytucjonalnego, administracji lokalnej i regionalnej" Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich realizowanego przez MSWiA na podstawie umowy z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, zakup 10.000 sztuk książeczek paszportu tymczasowego dla obywateli polskich zamieszkałych za granicą.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji wydatków działu 750 dotyczyły:

- nielegalnego wydatkowania przez Kancelarię Polskiej Akademii Nauk kwoty 315,3 tys. zł na pokrycie kosztów wynagrodzeń z pochodnymi siedmiu osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w tejże Kancelarii oraz zawyżenia o kwotę 40,3 tys. zł wypłat nowo wybranym członkom krajowym PAN;
- przeznaczenia środków w kwocie 68,8 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi przez Komitet Badań Naukowych w części 27 – Informatyzacja na wypłatę nagród dla pracowników Komitetu Badań Naukowych – część 28 Nauka;
- przekroczenia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników o kwotę 10,3 tys. zł,
- niezgodne z ustawą o zamówieniach publicznych zawarcie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie z wolnej ręki, bez zgody Prezesa UZP umowy o wartości 92.664 tys. zł (ponad 20 tys. EUR) na usługi serwisowe kopiarek w okresie 3 lat.

Ponadto stwierdzono, że MSZ wydało 1.171,8 tys. zł na finansowanie II etapu prac związanych z inwestycją w Berlinie, mimo niespełnienia przez wykonawcę postanowień umowy. Urząd Służby Cywilnej nierzetelnie rozliczył zużycie paliwa oraz czasu pracy kierowców i przekroczenia przez nich limitu; Rządowe Centrum Studiów Strategicznych dokonało niegospodarnego wydatku kwoty 10.757 zł z tytułu opłat za nieuprawnione zajmowanie przez byłego pracownika RCSS pokoju hotelowego.

Wydatki urzędów wojewódzkich roku 2002 r. w dziale 750 wyniosły 871,5 mln zł (w tym wydatki niewygasające 1,4 mln zł), tj. 99,8% planu po zmianach. W stosunku do wykonania 2001 r. w wysokości 864,3 mln zł, wydatki te praktycznie nie uległy zmianie, były bowiem zaledwie o 0,8% nominalnie wyższe, a realnie nastąpił niewielki spadek (o 1%).

Najwyższe wydatki zrealizowano w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (110,0 mln zł) oraz Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (92,5 mln zł), najniższe – w Podlaskim (34,0 mln zł), Lubuskim (32,3 mln zł) i Świętokrzyskim (32,2 mln zł).

Zrealizowane wydatki majątkowe urzędów wojewódzkich w wysokości 22,6 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach, stanowiły zaledwie 2,6% wydatków tego działu. Umożliwiły m.in. modernizację pokrycia dachowego siedziby Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, zakup przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki 57 zestawów komputerowych i 2 notebooki oraz instalacji klimatycznej.

W realizacji wydatków działu 750 przez wojewodów stwierdzono nieprawidłowości dotyczące głównie naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych w tym m.in. w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim dokonano zakupu mebli biurowych o wartości brutto 24,2 tys. zł z pominięciem obowiązujących procedur oraz zakupiono sprzęt i akcesoria komputerowe wartości brutto ok. 52,5 tys. zł, dzieląc zamówienia na części, których wartość określono poniżej 3.000 EUR, w celu uniknięcia stosowania procedur określonych w ustawie. W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim, z naruszeniem postanowień ustawy, wydatkowano kwotę 257 tys. zł, w tym kwotę 42 tys. zł z naruszeniem art. 25 ust.1 pkt 1, 3 i 4 powołanej ustawy. W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim z naruszeniem art.16 ustawy wydatkowano kwotę 200 tys. zł na zakup 2 samochodów.

Dział 752 – Obrona narodowa

W ustawie budżetowej na rok 2002 ustalono wydatki w dziale 752 – Obrona narodowa w wysokości 9.093,2 mln zł, z czego 6.813,4 mln zł planowano przeznaczyć na wydatki bieżące, a 1.583,2 mln zł na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Plan wydatków na 2002 r. przewidywał ich realizację głównie poprzez resort obrony narodowej (9.052,9 mln zł

tj. 96,6% wydatków działu). Pozostałe wydatki obronne miały być realizowane poza Ministerstwem Obrony Narodowej, z czego w województwach – 6,1 mln zł, a w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – 23,0 mln zł na wydatki związane z zespołami kontaktowymi i strukturami dowodzenia NATO.

W ciągu roku dokonano zwiększenia wydatków na obronę narodową do kwoty 9.402,7 mln zł, tj. o 3,4%. Zrealizowane w 2002 r. wydatki w dziale 752 wyniosły 9.400,6 mln zł (w tym wydatki niewygasające 500,0 tys. zł), co stanowiło blisko 100% planu wydatków po zmianach oraz 9,7% wydatków budżetu państwa ogółem. W stosunku do 2001 r. wydatki na obronę narodową były wyższe o 525,1 mln zł, tj. o 10,6%.

Pozytywnie należy ocenić pełne wykorzystanie przez poszczególne rodzaje wojsk nakładów planowanych na 2002 r. dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. W 100% wykonano plan wydatków po zmianach m.in. w Wojskach Lądowych, Wojskach Lotniczych, Marynarce Wojennej, a także w pozostałych jednostkach wojskowych. Należy również odnotować fakt pełnego wykorzystania wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych, co ma miejsce po raz pierwszy od pięciu lat, a na co wpłynęła pozytywnie m.in. zmiana struktury organizacyjnej komórek organizacyjnych MON realizujących zadania z tego zakresu. Wydatki majątkowe m.in. na zakup sprzętu łączności i rozpoznania, realizację programu wyposażania Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe oraz na wsparcie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego) zostały zrealizowane w wysokości 1.910,2 mln zł, tj. prawie w 100%. W ramach inwestycji budowlanych i inwestycji specjalnych związanych z obronnością realizowano w 2002 r. 104 zadania rzeczowe (w tym 18 z zakresu inwestycji specjalnych). Z istotnych zadań rzeczowych dla poszczególnych rodzajów wojsk należy wymienić np. modernizację hangaru w Pruszczu Gdańskim, na którą wydatkowano 4,9 mln zł, modernizację nawierzchni lotniskowych – 34,4 mln zł i budowę hangaru obsługi samolotów – 22,6 mln zł w Poznaniu Krzesinach; modernizację systemu elektroenergetycznego w Komendzie Portu Wojennego w Świnoujściu i inne.

Jednostki realizujące wydatki w dziale 753 dokonywały wydatków w sposób celowy z zachowaniem zasad legalności i gospodarności. Nie stwierdzono naruszeń zasad, trybu i formy udzielania zamówień publicznych w zakresie wydatków majątkowych.

W zakresie wykorzystania dotacji budżetowych stwierdzono, że przekazano dotację na rzecz Agencji Mienia Wojskowego w wysokości o 1,1 mln zł wyższej niż należna. W wyniku działań podjętych przez NIK kwota 1,2 mln zł (w tym odsetki) została w marcu br. zwrócona do budżetu państwa.

Z ustaleń kontroli wynika również, że w 2002 r. uległa pogorszeniu płynność finansowa zakładów budżetowych resortu obrony narodowej, gdyż część środków obrotowych przeznaczały one na finansowanie działalności bieżącej, a 21 gospodarstw pomocniczych (tj. 18% ze 137 istniejących) zakończyło rok stratami.

Wydatki planowane na 2002 r. w dziale 752 dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych zostały zwiększone z rezerw celowych o 7,0%, tj. do kwoty 24,5 mln zł. W stosunku do planu po zmianach wydatki te zrealizowano w kwocie 23,1 mln zł (w tym wydatki niewygasające – 500,0 tys. zł) tj. w 94,2%, z czego 10,5 mln zł (45,3%) wydatkowano na cele związane z zespołami kontaktowymi i strukturami dowodzenia NATO, a 12,6 mln zł, tj. 54,7% przeznaczono na pozostałe wydatki obronne.

W budżetach wojewodów wydatki na cele obronne w dziale 752 wyniosły w 2002 r. 6,4 mln zł i zostały zrealizowane w wysokości 99,6% w stosunku do planu po zmianach. Wydatki te w budżecie wojewody wyniosły średnio 399,3 tys. zł i kształtowały się w wysokości od 173,4 tys. zł (woj. warmińsko-mazurskie) do 783,9 tys. zł (woj. dolnośląskie). Wykonanie w stosunku do planu po zmianach wynosiło od 96,0% (woj. świętokrzyskie) do 100,0% (woj. lubelskie).

Dział 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

W ustawie budżetowej na 2002 rok ustalono wydatki w dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w wysokości 52.998,6 mln zł. W ciągu 2002 r. dokonano zmian, zmniejszając plan wydatków o 232,0 mln zł do kwoty 52.766,6 mln zł, tj. o 0,4%. Zrealizowane wydatki w tym dziale wyniosły 52.859,9 mln zł, tj. 100,2% budżetu po zmianach i stanowiły 28,9% wydatków budżetu państwa ogółem.

W porównaniu do roku 2001 wydatki te były wyższe o 6.794,3 mln zł, tj. o 14,7%.

Wydatki działu 753 na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne poniesione zostały przez dysponentów następujących części budżetu państwa: cz. 73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych (55,8%), cz. 72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (29,2%), cz. 29 - Obrona narodowa (6,9%), cz. 42 – Sprawy wewnętrzne (6,7%), cz. 37 – Sprawiedliwość (1,3%), a także cz. 04 - Sąd Najwyższy, cz. 05 – Naczelny Sąd Administracyjny, cz. 06 - Trybunał Konstytucyjny.

Wydatki objęły dotacje dla czterech funduszy celowych: w ramach ZUS - Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Fundusz Alimentacyjny, w ramach KRUS - Fundusz Emerytalno-Rentowy oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, a także wydatki na zaopatrzenie emerytalno-rentowe tzw. służb mundurowych finansowane z budżetów urzędów ministrów właściwych do spraw obrony narodowej, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Ponadto realizowane były wydatki na składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez budżet państwa za niektóre grupy ubezpieczonych, wydatki na uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia ich rodzin, a także wydatki na renty odszkodowawcze wypłacane przez ZUS dla osób poszkodowanych przez wojska b. ZSRR stacjonujące w Polsce.

Największe wydatki przeznaczono na:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 27.090,7 mln zł (51,3% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,4% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były wyższe o 5.933,8 mln zł, tj. o 28,0%,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy w kwocie 15.390,0 mln zł (29,1% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były niższe o 403,6 mln zł, tj. o 2,6%,
- świadczenia pieniężne z tytułu zaopatrzenia emerytalnego w kwocie 7.774,4 mln zł (14,7% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach,
- Fundusz Alimentacyjny w kwocie 1.316,4 mln zł (2,5% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były wyższe o 138,8 mln zł, tj. o 11,2%,
- składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 1.101,9 mln zł (2,1% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2001 r. wydatki te były niższe o 160,5 mln zł, tj. o 12,7%.

Dotacje dla czterech wymienionych funduszy celowych stanowiły 82,9% wydatków w dziale 753.

Dotacje z budżetu państwa dla funduszy celowych zostały przedstawione w odrębnym rozdziale.

W ramach wydatków na świadczenia pieniężne z tytułu zaopatrzenia emerytalno-rentowego, kwota 3.673.127 tys. zł została wydatkowana w części 29 – Obrona narodowa, 3.557,2 mln zł w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz 544,1 mln zł w części 37 – Sprawiedliwość.

Powyższe wydatki w części 29 – Obrona narodowa przeznaczono na:

– świadczenia na rzecz osób fizycznych – 3.449,6 mln zł (93,9%), w tym m.in. emerytury na kwotę 2.231,6 mln zł, renty z tytułu niezdolności do pracy (służby) – 456,5 mln zł, renty rodzinne – 648,9 mln zł, a także renty z ustawy o zaopatrzeniu inwalidy wojennego i wojskowego, renty wypadkowe, renty rolne, dodatki dla sierot zupełnych, pielęgnacyjne i kombatanckie, ryczałty energetyczne. Przeciętnie w 2002 r. świadczenia poprzez wojskowy system emerytalny pobierało 142.549 osób, z tego w systemie wojskowym 140.185 osób, z czego 91.630 osobom wypłacono emerytury wojskowe, 18.442 osobom renty z tytułu niezdolności do pracy (służby), a 30.113 osobom renty rodzinne. Kwota przeciętnej emerytury wojskowej w 2002 r. wyniosła 2.030 zł i była nominalnie wyższa w stosunku do roku 2001 o 108 zł, tj. o 5,6%. Kwota przeciętnej wojskowej renty inwalidzkiej w 2002 r. wyniosła 2.063 zł i była nominalnie wyższa niż w 2001 r. o 124 zł, tj. o 6,4 %, a wojskowej renty rodzinnej wyniosła 1.796 zł (wzrost o 91,83 zł, tj. o 5,4%).
– wydatki bieżące w wysokości 223,4 mln zł (6,1%) przeznaczono m.in. na wynagrodzenia z pochodnymi – 191,8 mln zł, w tym uposażenia oraz świadczenia pieniężne wypłacone przez okres roku żołnierzom zwolnionym ze służby – 180,1 mln zł.

Kwotę wydatkowaną na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego przez dysponentów części 42 – Sprawy wewnętrzne przeznaczono m.in. na:

– świadczenia społeczne 3.507,7 mln zł (98,6%),
– wynagrodzenia korpusu służby cywilnej 6,6 mln zł (0,2%),
– uposażenia żołnierzy zawodowych 3,7 mln zł (0,1%).

Wydatki związane z wypłatą uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych finansowanych z budżetu wyniosły łącznie 159,0 mln zł i poniesione zostały przez: Ministra Sprawiedliwości (cz. 37) – 143,8 mln zł (98,1% budżetu po zmianach), a także Sąd Najwyższy (cz. 04) – 9,2 mln zł, Naczelny Sąd Administracyjny (cz. 05) – 4,5 mln zł oraz Trybunał Konstytucyjny (cz. 06) – 1,5 mln zł.

W 2002 r. ZUS wydatkował 571 tys. zł (100,0% budżetu po zmianach) na renty odszkodowawcze dla osób poszkodowanych przez żołnierzy wojsk b. ZSRR, które czasowo stacjonowały w Polsce.

W dziale 753 na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wydatkowano kwotę 1,8 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach, w tym 1,4 mln zł przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA na zakup samochodu osobowego, oprogramowania i sprzętu informatycznego, klimatyzatorów oraz projektora multimedialnego.

Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

W ustawie budżetowej na 2002 r. ustalono wydatki w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w wysokości 7.771,9 mln zł, z czego na dotacje i subwencje 4.183,0 mln zł (53,8%), na wydatki bieżące jednostek budżetowych 3.045,0 mln zł (39,2%), a na wydatki majątkowe 199,5 mln zł (2,6%). Wydatki zaplanowane na rok 2002 były o 14,2 mln zł (tj. o 2%) wyższe od wykonania wydatków w dziale 754 w roku 2001.

Wydatki planowane w dziale 754 dotyczyły przede wszystkim:

- bezpieczeństwa, utrzymania porządku publicznego oraz ochrony obywateli (Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie, komendy powiatowe i jednostki terenowe Policji) – ok. 65% wydatków działu,
- ochrony przeciwpożarowej, działalności ratowniczo-gaśniczej i zapobiegawczej (Komenda Główna PSP, komendy wojewódzkie, powiatowe, ochotnicze straże pożarne) – ok. 15% wydatków,
- ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (Straż Graniczna) – ok. 10% wydatków,
- pozostała działalność z zakresu bezpieczeństwa państwa (Urząd Ochrony Państwa, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, obrona cywilna i pozostała działalność) – ok. 10% wydatków.

Plan po zmianach w dziale 754 wynosił 7.944,1 mln zł i został w 2002 r. wykonany w kwocie 7.943,2 mln zł (w tym 6,3 mln zł – wydatki niewygasające), czyli prawie w 100%. Zasadnicza część wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową została zrealizowana za pośrednictwem budżetów wojewodów. Średnie wydatki wojewody w dziale 754 w 2002 r. wynosiły 358,5 mln zł, a wydatki poszczególnych województw kształtowały się w granicach od poniżej 200 mln zł w 3 województwach (woj. lubuskie, woj. opolskie, woj. świętokrzyskie) do ponad 600 mln zł (woj. śląskie) i powyżej 800 mln zł (woj. mazowieckie). Ogółem wydatki w dziale 754 zostały przez wojewodów zrealizowane w 99,9% planu po zmianach, tj. w kwocie 5.735,9 mln zł (w tym wydatki niewygasające 2,4 mln zł). W 9 województwach plan wydatków po zmianach zrealizowano w 100%.

Również Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zrealizowało wydatki w dziale 754 w 100,0%. Efekty rzeczowe tych wydatków w części wydatków o charakterze majątkowym to m.in.:

– modernizacja przez Komendę Główna Policji budynku Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego (2.500,0 tys. zł), budowa osiedla „Kabaty-Wschód-Warszawa" (2.734,0 tys. zł), realizacja inwestycji Centrum Szkolenia Policji (4.253,0 tys. zł), inwestycji Szkoły Policji w Katowicach (287,0 tys. zł), Szkoły Policji w Słupsku (240,0 tys. zł),
– realizacja przez Komendę Główną PSP wieloletniej inwestycji pn. „Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy na obszarze RP" (51.897,0 tys. zł), modernizacja Szkoły Podoficerskiej Pożarnictwa w Bydgoszczy, budowa bloku dydaktyczno-hotelowego w Centralnej Szkole PSP w Częstochowie, budowa i rozbudowa obiektów szkolnych w Poznaniu i Opolu, Szkoły Aspirantów w Krakowie, a także rozbudowa Centralnego Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach,
– dalsza realizacja przez Straż Graniczną „Planu budowy i włączenia strażnic w system ochrony wschodniego odcinka granicy państwowej" (zakończenie budowy i oddanie do użytku 5 nowych obiektów strażnic w miejscowościach: Michałowo, Dubicze Cerkiewne, Huwniki, Stuposiany i Hermanowice).

W wydatkach działu 754 dokonywanych w 2002 r. przez wojewodów dominowały wydatki związane z bieżącym utrzymaniem komend Policji i straży pożarnej, niemniej jednak wykorzystywano również w sposób celowy środki na wydatki majątkowe przez:
– budowę strażnic komend powiatowych PSP,
– modernizację budynków komend Policji i PSP,
– zakup samochodów na potrzeby służb kryminalnych oraz pojazdów ratowniczo-gaśniczych,
– zakup sprzętu komputerowego dla Policji i PSP,
– zakup sprzętu i uzbrojenia.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły najczęściej dokonywania zakupów niezgodnie z trybem i formą określoną w ustawie o zamówieniach publicznych. Z innych nieprawidłowości ujawnionych przez kontrolę wymienić należy m.in.:
– nieprzestrzeganie prawa budowlanego przy przeprowadzanych remontach (KW Policji w Bydgoszczy),
– brak kwartalnych analiz dokonywanych wydatków (KW PSP w Toruniu),
– stosowanie przedpłat na roboty adaptacyjne budynku (KP w Sosnowcu), podwójna zapłata za te same roboty budowlane (KM Policji w Świętochłowicach),
– finansowanie wykonania elewacji ze środków przeznaczonych na finansowanie wydatków bieżących (Świętokrzyska KW PSP).

Pozytywnie należy ocenić wydatki w dziale 754 dokonywane w 2002 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stwierdzone uchybienia dotyczyły strat bilansowych ponoszonych przez zakłady budżetowe, niepełnego dostosowania programów komputerowych stosowanych w ewidencji finansowo-księgowej do wymogów ustawy o rachunkowości oraz przypadków niedopełnienia obowiązku kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji.

Dział 853 – Opieka społeczna

W ustawie budżetowej na 2002 rok ustalono wydatki w dziale 853 – Opieka społeczna w wysokości 13.808,9 mln zł. W ciągu 2002 r. dokonano zmian, zwiększając plan wydatków o 1.816,7 mln zł do kwoty 15.625,6 mln zł, tj. o 13,2%. Zrealizowane wydatki w tym dziale wyniosły 15.469,7 mln zł, tj. 99,0% budżetu po zmianach i stanowiły 8,5% wydatków budżetu państwa ogółem. W porównaniu do roku 2001 wydatki te były wyższe o 835,2 mln zł, tj. o 5,7%.

Wydatki działu 853 w roku 2002 realizowane były przez 35 dysponentów budżetu państwa, w tym 16 wojewodów. Największe wydatki zostały poniesione w częściach budżetowych: 85 – Budżety wojewodów - 6.256,4 mln zł (40,4%), 73 - ZUS - 4.885,2 mln zł (31,6%), 31- Praca - 2.408,4 mln zł (15,6%), 57 - Krajowy Urząd Pracy - 1.228,7 mln zł (7,9%), 72 - KRUS – 487,7 mln zł (3,2%), a pozostałe środki w wysokości 203,20 mln zł, tj. 1,3 % działu 853 m.in. w cz. 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób i Osób Represjonowanych (88,1 mln zł), cz. 42 - Sprawy wewnętrzne (40,2 mln zł), cz. 29 - Obrona narodowa (35,8 mln zł), cz. 44 - Zabezpieczenie społeczne (21,5 mln zł), cz. 37 - Sprawiedliwość (11,8 mln zł), cz. 67 - Polska Akademia Nauk (2,0 mln zł), cz. 19 - Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe (1,9 mln zł), cz. 45 - Sprawy zagraniczne (1,5 mln zł).

Najniższe wydatki w stosunku do planu po zmianach zrealizowała Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (37,8%), Instytut Pamięci Narodowej (38,2%) oraz Naczelny Sąd Administracyjny (49,8%). Wykonanie planu po zmianach w 100,0% wystąpiło w Krajowym Urzędzie Pracy, Polskiej Akademii Nauk, Urzędzie do Spraw Kombatantów oraz u dysponenta części 31 – Praca.

Stopień realizacji przez wojewodów wydatków w dziale 853 wyniósł od 99,1% planu po zmianach (woj. podlaskie – 207,3 mln zł) do 99,9% (woj. warmińsko-mazurskie – 336,2 mln zł, podkarpackie – 362,5 mln zł, świętokrzyskie – 227,7 mln zł, kujawsko-pomorskie – 396,7 mln zł). Województwa wydatkowały kwoty w wysokości od 173,4 mln zł (woj. opolskie), do 709,4 mln zł (woj. mazowieckie).

Wydatki bieżące w dziale opieka społeczna wykonane zostały w wysokości 15.456,1 mln zł, tj. 99,0% budżetu po zmianach, a wydatki inwestycyjne w wysokości 13,6 mln zł (99,9% budżetu po zmianach).

Największe wydatki działu 853 - Opieka społeczna przeznaczono na:

– zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze - 5.638,1 mln zł, tj. 97,7% budżetu po zmianach, co w strukturze wydatków działu 853 stanowiło 36,4%,
– Fundusz Pracy - 3.634,6 mln zł, tj. 100% planu po zmianach, co stanowiło 23,5% wydatków działu 853,
– zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie społeczne - 2.196,6 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach, co stanowiło 14,2% wydatków działu 853,
– placówki opiekuńczo-wychowawcze – 561,2 mln zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach, co stanowiło 3,6% wydatków działu 853,
– rodziny zastępcze – 452,6 mln zł, tj. 99,8% budżetu po zmianach, co stanowiło 2,9% wydatków działu 853,
– domy pomocy społecznej – 434,6 mln zł, tj. 100,0% budżetu po zmianach, co stanowiło 2,8% wydatków działu 853.

Ponadto na dodatki mieszkaniowe wydatkowano 399,9 mln zł, a zrealizowane wydatki na utrzymanie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy wyniosły 348,1 mln zł, co stanowiło w obu przypadkach 100,0% planu po zmianach.

Pozostałe wydatki działu 853 przeznaczono m.in. na składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (95,2 mln zł, tj. 95,3% planu po zmianach), dla ośrodków wsparcia (93,8 mln zł - 99,9% planu po zmianach), dla Państwowego Funduszu Kombatantów (88,0 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach), dla zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności (32,3 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach).

W dziale 853 największy udział w wydatkach województw miały dotacje celowe przekazane gminom na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej w zakresie zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenie społeczne, a także dotacje na realizację bieżących zadań własnych powiatów w zakresie funkcjonowania domów pomocy społecznej.

Dotacje przekazane na wypłaty świadczeń obligatoryjnych w zasadzie zabezpieczały potrzeby zgłoszone przez gminy. W województwie zachodniopomorskim w I półroczu 2002 r. występował niedobór środków na wypłatę zasiłków w ramach zadań zleconych gminom. Kolejne zwiększenia wydatków z rezerw celowych w trakcie roku na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie społeczne (łącznie o 5,0 mln zł, tj. o 4,6% do kwoty 113,9 mln zł) pozwoliły ośrodkom pomocy społecznej na wypłatę wszystkich świadczeń obligatoryjnych.

Dotacje na wypłaty świadczeń fakultatywnych nie zapewniały pełnego zaspokojenia potrzeb finansowych w tym zakresie. I tak, np. w województwie kujawsko-pomorskim zapewniono realizację 85,5% potrzeb zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (wykorzystaną kwotę 10.909 tys. zł na wypłaty zasiłków okresowych przyznano 29 tys. osób pozostającym bez zatrudnienia). Potrzeby finansowe z zakresu opieki społecznej zgłoszone przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR) do skontrolowanych 3 Starostw Powiatowych w województwie świętokrzyskim (w Jędrzejowie, Starachowicach i Sandomierzu), zaspokojone zostały w 73,6% (w 2001 r. - 42%). Zdecydowanie za mały był udział środków własnych powiatów w finansowaniu zadań pomocy społecznej. W 2001 r. środki powiatów stanowiły tylko 10,5%, a w 2002 r. 11,8% wydatków poniesionych na ten cel. Ponadto kierownicy PCPR nie ustalali odpłatności za pobyt w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Obowiązek ustalenia opłaty za pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynika z przepisów art. 33k ust. 3 ustawy o pomocy społecznej[83]. PCPR nieterminowo przekazywały środki rodzinom zastępczym na częściowe pokrywanie kosztów utrzymania w nich dzieci.

Niedobory należnych gminom dotacji stwierdzono także w dofinansowaniu wypłat dodatków mieszkaniowych np. w województwie warmińsko-mazurskim łącznie wypłacono dodatki w kwocie 95,8 mln zł, w tym z budżetu – 39,5 mln zł. Niedobór należnej gminom

[83] J.t. DzU z 1998 r. nr 64, poz. 414 ze zm.

dotacji wyniósł w tym województwie 20,0 mln zł (w 2001 r. – 9,4 mln zł). W województwie zachodniopomorskim wykazane w rozliczeniach rocznych (przez 114 gmin) niedobory na dodatki mieszkaniowe wyniosły 18,6 mln zł. Ogólna kwota wypłaconych 688.763 dodatków wyniosła 99,4 mln zł, a wskaźnik dofinansowania z budżetu wyniósł 0,29 i był mniejszy od roku 2001 (0,40).

Dotacje przeznaczone na prowadzenie domów pomocy społecznej pozwoliły dofinansować remonty i uruchomić nowe miejsca, np. w województwie łódzkim zwiększono o 216, tj. do 6.944 liczby miejsc w domach prowadzonych przez samorządy powiatowe i w domach niepublicznych, a w województwie warmińsko-mazurskim liczba miejsc zwiększyła się o 38 (do 3.466), a pomimo to w końcu grudnia 2002 r. na umieszczenie w tych domach oczekiwało 746 osób.

Dominujące wydatki inwestycyjne w dziale 853, stanowiły zadania zrealizowane przez województwa z dotacji celowych na łączną kwotę 11,2 mln zł (82,6% wydatków inwestycyjnych tego działu), w tym głównie na własne inwestycje powiatów – 7,7 mln zł oraz na inwestycje zlecane powiatom i gminom (odpowiednio 1,7 mln zł i 1,6 mln zł).

Pozostałe wydatki inwestycyjne w wysokości 2,4 mln zł przeznaczono na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, które wykonano w 99,7% planu po zmianach, w tym 96,1% wydatkowano w części 42 - Sprawy wewnętrzne (2,3 mln zł).

Wydatki majątkowe przeznaczono np. w województwie pomorskim głównie na utworzenie mieszkań w ramach Środowiskowego Domu Samopomocy – Ośrodku Adopcyjnym w Gdyni (174 tys. zł) i modernizację Środowiskowego Domu Samopomocy w Gdańsku (145 tys. zł), a w województwie śląskim na modernizację i rozbudowę Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób z zaburzeniami Psychicznymi w Jaworznie (100 tys. zł).

Ze środków dotacji na wydatki majątkowe w woj. kujawsko-pomorskim w wysokości 530 tys. zł, sfinansowano utworzenie nowych miejsc w ośrodkach wsparcia (370 tys. zł), zakup samochodu do przewozu osób niepełnosprawnych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Wielkiej (60 tys. zł), dofinansowanie utworzenia Inkubatora Przedsiębiorczości w Świecku n/W. (100 tys. zł).

3. Deficyt budżetu państwa i źródła jego finansowania

W 2002 r. deficyt budżetu państwa był niższy od planowanego o 1,5%. Wskaźnik udziału deficytu w PKB w 2002 r. wyniósł 5,1% i wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 0,8 punktu procentowego.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i źródła ich finansowania w 2002 r. odbiegały od planowanych. Było to głównie wynikiem:

– niezrealizowania, ujmowanej na etapie planu, zarówno w potrzebach pożyczkowych, jak i w źródłach finansowania, kwoty 50 mld zł na potrzeby o charakterze fakultatywnym;
– niższych od planowanych o 4,6 mld zł przychodów z prywatyzacji, skutkiem czego były wyższe od planowanych emisje spw oraz wzrost długu Skarbu Państwa.

Znaczący przyrost długu w krajowych spw (o 36,3 mld zł), wynikający głównie z finansowania deficytu budżetu państwa, mieścił się jednak w limicie przyrostu długu z tego tytułu, który w ustawie budżetowej był ustalony na wysokim poziomie, wynoszącym 65 mld zł.

W 2002 r. tempo narastania deficytu budżetowego było bardziej równomierne niż w latach poprzednich. Rezultatem tego była stabilna sytuacja w zakresie płynności budżetu państwa. Podstawowym instrumentem zarządzania płynnością okazało się w tej sytuacji lokowanie wolnych środków w NBP.

3.1. Deficyt budżetu państwa

W 2002 r. deficyt budżetu państwa został zrealizowany w wysokości 39.402,6 mln zł i był niższy od planowanego o 597,4 mln zł, tj. o 1,5%. Deficyt ten był różnicą pomiędzy wydatkami zrealizowanymi w wysokości 182.922,4 mln zł, a osiągniętymi dochodami w wysokości 143.519,8 mln zł. Dane dotyczące planowanych i zrealizowanych dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa przedstawia poniższa tabela:

Tabela 36 (w mln zł)

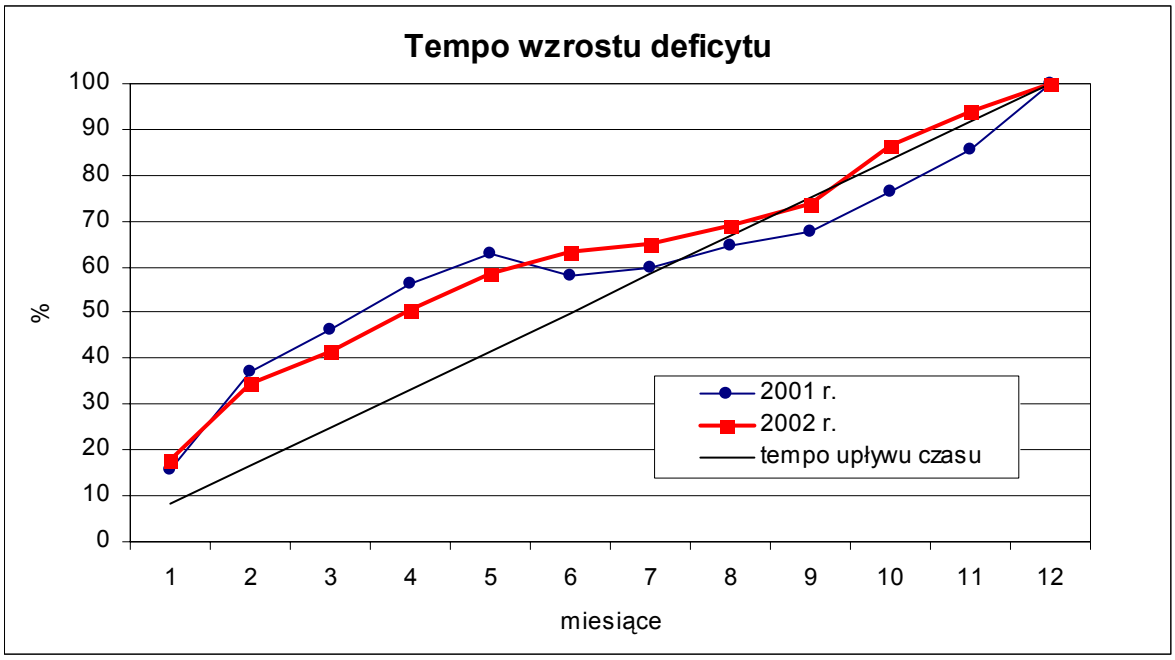
Treść	Wykonanie 2000 r.	Wykonanie 2001 r.	Plan 2002 r.	Wykonanie 2002 r.	%		
					5:4	5:3	3:2
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody	135 664	140 527	145 102	143 520	98,9	102,1	103,6
Wydatki	151 055	172 885	185 102	182 922	98,8	105,8	114,5
Deficyt	15 391	32 358	40 000	39 403	98,5	121,8	210,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W latach 2000-2002 wystąpiła wyższa dynamika wzrostu wydatków budżetowych, w porównaniu ze wzrostem dochodów budżetu państwa. Konsekwencją takiej tendencji jest wzrost kwoty deficytu budżetowego w poszczególnych latach. Udział deficytu w produkcie krajowym brutto wzrósł z 2,2% w 2000 r. do 5,1% w 2002 r.

Narastanie deficytu w ciągu roku, w latach 2001-2002 przedstawia poniższy wykres:

Wykres 13



Jak wynika z powyższego wykresu, tempo narastania deficytu budżetowego w 2002 r. miało bardziej stabilny charakter niż w roku 2001. Najwyższe dodatnie odchylenie wykonania deficytu budżetowego od osi prezentującej upływ czasu w 2002 roku, występowało od lutego do czerwca, natomiast zaawansowanie wykonania deficytu budżetowego w II półroczu było zbieżne z upływem czasu.

Pozytywnie należy ocenić skuteczność działań Ministerstwa Finansów w zakresie utrzymywania w ciągu roku płynności budżetu państwa, pomimo wysokiego deficytu i relatywnie niskich przychodów z prywatyzacji. W ciągu poszczególnych miesięcy 2002 roku deficyt narastał bardziej równomiernie niż w latach poprzednich[84]. W związku ze stabilną sytuacją w zakresie płynności budżetu państwa, nie wystąpiła konieczność sprzedaży krótkookresowych bonów skarbowych, jak też nie było potrzeby zrywania lokat, tworzonych w Narodowym Banku Polskim z wolnych środków na rachunku budżetu państwa.

---

[84] Po I kwartale 2002 r. zaawansowanie deficytu rocznego stanowiło 41,7%, a po I półroczu 63,2%. Natomiast w 2001 r. w stosunku do ustawy budżetowej przed zmianami zaawansowanie deficytu wynosiło odpowiednio 73% oraz 91,6%. W kolejnych miesiącach roku 2002 miesięczne tempo przyrostu deficytu było zbliżone do tempa upływu czasu.

W 2002 r. nadwyżki środków finansowych na centralnym bieżącym rachunku budżetu państwa miały charakter permanentny. W ciągu roku Minister Finansów, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, utworzył w Narodowym Banku Polskim 337 krótkookresowych[85] lokat środków budżetu państwa, przy czym średniomiesięczny stan lokat wyniósł 8,8 mld zł[86].

Dochody uzyskane w 2002 r. z tytułu oprocentowania przejściowo wolnych środków budżetu państwa lokowanych w NBP wyniosły 640 mln zł. Średnie oprocentowanie tych lokat w 2002 r. wyniosło 9% i było wyższe od średniej rentowności bonów skarbowych w tym czasie, która wynosiła 8,6% dla bonów 13-tygodniowych oraz 8,2% dla bonów 52-tygodniowych.

W 2002 r. Ministerstwo Finansów nie korzystało z możliwości lokowania rezerwy wolnych środków budżetu państwa w bankach komercyjnych. Nie ustalono bowiem z NBP, według jakich zasad udzielana byłaby przez bank centralny opinia, w sprawie tych lokat, o której mowa w art. 108 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto nie została stworzona infrastruktura i procedury niezbędne m.in. do zawierania i rozliczania tych transakcji, wyboru banku/banków, w których dokonywane będą lokaty, koordynacji polityki pieniężnej z zarządzaniem płynnością budżetu państwa. Tworzenie lokat środków budżetu państwa w bankach komercyjnych, przy założeniu odpowiedniej koordynacji tych działań z polityką pieniężną NBP, może stanowić korzystną alternatywę w odniesieniu do lokat dokonywanych w banku centralnym, bowiem odsetki od lokat w bankach komercyjnych – w przeciwieństwie do odsetek płaconych przez NBP - nie będą pomniejszały wpłaty zysku banku centralnego do budżetu państwa.

NIK zwraca przy tym uwagę na brak koordynacji działań w zakresie lokowania przejściowo wolnych środków budżetu państwa w NBP, z polityką pieniężną banku centralnego - zwłaszcza w okresie najwyższych stanów tych lokat. Na posiedzeniach Komitetu Zarządzania Długiem Publicznym w dniach 30 lipca i 5 września 2002 r. oraz w korespondencji do Ministra Finansów z dnia 3 września 2002 r., Narodowy Bank Polski informował o zakłóceniach w realizowaniu zadań związanych z regulowaniem płynności pieniężnej sektora bankowego, spowodowanych wysokim stanem lokat budżetu państwa w NBP.

---

[85] Lokaty były zakładane na okres od 3 do 19 dni.

[86] Wysokie stany lokat utrzymywały się do września. Najwyższy stan lokat, wynoszący 13,9 mld zł, wystąpił w okresie od 25 do 28 lipca 2002 r. Największy przyrost lokat, w porównaniu do stanu z poprzedniego miesiąca, miał miejsce również w lipcu i wyniósł 2,6 mld zł.

Innym istotnym elementem zarządzania płynnością budżetu państwa w 2002 r. poza lokatami, były przetargi zamiany obligacji, które pozwoliły na zrealizowanie płatności z tytułu wykupu i obsługi obligacji zapadających w horyzoncie najbliższych miesięcy w formie bezgotówkowej, co oznaczało, że nie wystąpiła konieczność sprzedaży spw w celu pozyskania środków na wykupy i na wypłaty dyskonta. W 2002 r. w drodze 25 przetargów zamiany, odkupiono obligacje o wartości 9.643,3 mln zł, a wydano w zamian za nie obligacje o wartości 9.823,1 mln zł. W wyniku powyższych operacji nastąpiło przesunięcie terminów wykupów obligacji i przyrost długu wg wartości nominalnej o 179,7 mln zł. Wykupy obligacji przeprowadzone w 2002 r. w ramach przetargów zamiany, dotyczyły obligacji obciążonych znacznym dyskontem: wyniosło ono łącznie 1.600,7 mln zł i w takiej wysokości zostało zaliczone do wydatków roku 2002. Na miejsce wykupionych obligacji wprowadzono inne, od których dyskonto wyniesie 238,5 mln zł. Oznacza to, że do czasu wykupu, obligacje te będą generowały koszty rozłożone bardziej równomiernie, wynikające głównie z oprocentowania. Udział dyskonta odłożonego do wykupu w przyszłości będzie znacznie niższy niż dotychczas.

Na pozytywną ocenę zasługują efekty przetargów zamiany przeprowadzonych w 2002 r., które są spójne ze strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2002-2004, przewidującą m.in. wzrost deficytu budżetowego w najbliższych latach. W wyniku poprzednich kontroli budżetowych, NIK wielokrotnie zwracała uwagę na negatywne skutki przerzucania kosztów obsługi długu na lata następne, w postaci znacznego dyskonta od sprzedawanych spw. Wbrew przyjmowanym wówczas przez Ministerstwo Finansów założeniom, wykup tego dyskonta przypada w okresie wzrostu deficytu budżetowego.

Zwraca uwagę fakt, że w ostatnich latach niekorzystnym tendencjom wzrostu rozmiaru i tempa deficytu budżetu państwa oraz państwowego długu publicznego towarzyszył brak pełnego sfinansowania zadań realizowanych przez niektóre podmioty rządowego sektora finansów publicznych. Skutkiem tego było zadłużanie się przez część tych podmiotów w bankach komercyjnych, gdyż taką możliwość przewidują odpowiednie przepisy.

W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące operacje finansowe, które miały miejsce w 2002 r.:

1. Przychody ze składek ubezpieczeniowych oraz z dotacji budżetowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie były w 2002 r., wystarczające na pokrycie wydatków na świadczenia. FUS, podobnie jak w 2001 r. zmuszony był, dla zapewnienia płynności finansowej, zaciągnąć kredyty w bankach komercyjnych. Stan zadłużenia FUS z tytułu kredytów wyniósł na koniec 2002 r. 2.396 mln zł i w ciągu ostatnich 12 miesięcy zwiększył się o 690 mln zł.
2. Fundusz Pracy, z uwagi na niedobór środków na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, podobnie jak w 2001 r. również w 2002 r., zaciągał kredyty w bankach komercyjnych. Zadłużenie Funduszu Pracy z tytułu kredytów wyniosło na koniec 2002 r. 1.800 mln zł i w ciągu 2002 r. uległo zwiększeniu prawie dwukrotnie.
3. Agencja Rynku Rolnego zaciągnęła w 2002 r. kredyty na kwotę 987 mln zł z przeznaczeniem na finansowanie działalności statutowej, w tym na realizację zadań z zakresu interwencji na rynkach rolnych, określonych w 10 uchwałach Rady Ministrów (kredyty na kwotę 574 mln zł). Zadłużenie Agencji Rynku Rolnego z tytułu kredytów wyniosło na koniec 2002 r. 1.264 mln zł i w trakcie 2002 r. uległo 4,5-krotnemu zwiększeniu w stosunku do stanu na koniec 2001 r.

Niedobór środków finansowych wymienionych wyżej podmiotów, pokryty kredytami bankowymi, nie wpłynął na rozmiary deficytu budżetu państwa, gdyż ustawowe uregulowania dotyczące FUS, FP i ARR pozwalają na zaciąganie przez te podmioty kredytów. Działania w zakresie zaciągania kredytów były legalne i celowe, gdyż służyły finansowaniu zadań ustawowo ciążących na tych podmiotach. Prawo pozwala na finansowanie zadań tych podmiotów z kredytów bankowych, nie powodując zwiększenia deficytu budżetu państwa. Skutkiem jest jednak zwiększenie deficytu całego sektora finansów publicznych i w konsekwencji również rozmiarów państwowego długu publicznego. Wydaje się wskazanym - w świetle zasady przejrzystości finansów publicznych – rozważenie zasadności utrzymywania dotychczasowych rozwiązań.

3.2. Źródła finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Finansowanie deficytu budżetowego środkami pozyskanymi w wyniku operacji przeprowadzonych na krajowym i zagranicznym rynku finansowym, przedstawiało się następująco:

Tabela 37 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	2002 r.		
		Plan	Wykonanie	Struktura %
1	2	3	4	5
Finansowanie deficytu budżetu państwa ogółem	32 358,3	40 000,0	39 402,6	100%
1.finansowanie krajowe	43 670,8	38 820,3	35 954,6	91,2%
2.finansowanie zagraniczne	-11 312,5	1 179,7	3 448,0	8,8%

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2002 r. w stosunku do 2001 r. w zasadniczy sposób zmieniła się struktura finansowania deficytu: w 2001 r. środki pozyskane na krajowym rynku finansowym w całości pokrywały deficyt budżetowy, a także służyły finansowaniu ujemnego salda finansowania zagranicznego, które wyniosło 11,3 mld zł. Natomiast w 2002 r. saldo finansowania zagranicznego było dodatnie i pokrywało 8,8 % deficytu budżetowego.

Dane dotyczące przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem deficytu budżetowego w 2002 r. w wielkościach wynikających z ustawy budżetowej z dnia 14 marca 2002 r. i z wykonania roku 2002 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 38 (w mln zł)

Treść	Wykonanie w 2001 r.			Plan 2002 r.			Wykonanie w 2002 r.			Odchylenia od planu		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	8-5	9-6	10-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Finansowanie deficytu budżetowego	32 358.3	114 820.0	82 461.7	40 000.0	214 348.0	174 348.0	39 402.6	148 101.8	108 699.2	-597.4	-66 246.3	-65 648.9
I. Finansowanie ze źródeł krajowych	43 670.8	107 454.7	63 783.9	38 820.3	171 397.5	132 577.1	35 954.6	116 904.6	80 950.0	-2 865.7	-54 492.8	-51 627.1
1.Przychody z prywatyzacji	6 490.1	6 490.1	-	6 600.0	6 600.0	-	1 971.6	1 971.6	-	-4 628.4	-4 628.4	-
2. Skarbowe papiery wartościowe	37 611.9	91 722.9	54 111.0	32 464.2	104 932.7	72 468.5	36 358.6	107 374.8	71 016.2	3 894.4	2 442.2	-1 452.2
2.1. Bony skarbowe	10 792.6	43 482.4	32 689.8	5 850.4	45 252.6	39 402.1	7 993.6	44 509.0	36 515.3	2 143.2	-743.6	-2 886.8
2.2.Obligacje	26 819.3	48 240.5	21 421.2	26 613.7	59 680.1	33 066.3	28 364.9	62 865.9	34 500.9	1 751.2	3 185.8	1 434.6
3. Pożyczki krajowe	81.3	81.3	-	-123.7	6.3	130.0	-28.1	6.4	34.5	95.6	0.1	-95.5
4.Rekompensaty	-2 469.5	-	2 469.5	-2 800.0	-	2 800.0	-2 701.8	0.0	2 701.8	98.2	-	-98.2
5.Spłata zobowiązań AWR SP	272.3	272.3	-	272.9	272.9	-	285.5	285.5	-	12.6	12.6	-
6.Pozostałe przychody i rozchody	-	-	-	-	50 000.0	50 000.0	2.3	2.3	-	2.3	-49 997.7	-50 000.0
7. Środki przechodzące	1 684.6	8 888.0	7 203.4	2 406.9	9 585.6	7 178.7	66.6	7 264.1	7 197.5	-2 340.3	-2 321.5	18.8
II. Finansowanie ze źródeł zagranicznych	-11 312.5	7 365.3	18 677.7	1 179.7	42 950.6	41 770.9	3 448.0	31 197.1	27 749.1	2 268.3	-11 753.5	-14 021.8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Finansowanie deficytu budżetowego oraz pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegało w 2002 r. odmiennie od założeń przyjętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej. Zmiana źródeł finansowania wynikała przede wszystkim z realizacji niższych od planowanych przychodów z prywatyzacji - o 4,6 mld zł oraz niższych od planu środków przechodzących z roku ubiegłego - o 2,3 mld zł. W związku z tym, w celu realizacji ustawy budżetowej, Minister Finansów - działając w zakresie określonych w ustawie budżetowej limitów - korzystał z innych źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych.

3.2.1. Finansowanie krajowe

Krajowe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2002 r. wynikały z finansowania: części deficytu budżetowego (część deficytu była finansowana również przez dodatnie saldo finansowania zagranicznego), wykupu skarbowych papierów wartościowych, wypłat rekompensat, pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa oraz z konieczności zgromadzenia środków przechodzących na finansowanie rozchodów i wydatków pierwszych miesięcy następnego roku. W ciągu roku, krajowe potrzeby pożyczkowe wiązały się również z finansowaniem ujemnego salda przychodów i rozchodów zagranicznych, w miesiącach gdy ujemne saldo występowało.

Krajowe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa na 2002 r. zostały określone w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na kwotę 171.397,5 mln zł, z czego na finansowanie deficytu ze środków krajowych przypadało 38.820,3 mln zł, a na pozostałe potrzeby 132.577,1 mln zł.

Wykonanie w tym zakresie wyniosło 116.904,6 mln zł, tj. o 54.492,8 mln zł mniej niż planowano, z czego: sfinansowano deficyt ze środków krajowych w wysokości 35.954,6 mln zł (co stanowiło 30,8% potrzeb krajowych), a na pozostałe potrzeby pożyczkowe przeznaczona została kwota 80.950 mln zł.

Mniejsze potrzeby pożyczkowe były przede wszystkim wynikiem niezrealizowania pozycji „pozostałe przychody i rozchody" w planowanej wysokości 50.000 mln zł. Rezerwowanie w budżecie państwa tak znaczącej kwoty przychodów i rozchodów wymaga doprecyzowania przez Ministerstwo Finansów ich przeznaczenia oraz warunków wykorzystania limitu w tym zakresie. Tzw. pozostałe potrzeby pożyczkowe ujmowane w tej pozycji, mają charakter fakultatywny, ze względu na brak pewności co do ich realizacji. Kwoty z tego tytułu planowane były w związku z możliwością zaistnienia m.in. następujących operacji:

– sprzedaży i wykupu niestandardowych bonów, sprzedawanych głównie w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa,
– przedterminowego wykupu obligacji nierynkowych (np. obligacji restrukturyzacyjnych),
– odkupu bonów i obligacji zapadających poza 2002 r. (przetargi odkupu, zamiany),
– przedterminowego wykupu obligacji oszczędnościowych.

Ministerstwo Finansów wykorzystało w niewielkim stopniu powyższe możliwości w 2002 roku. Przede wszystkim nie wystąpiła konieczność emisji i wykupu bonów niestandardowych oraz nie wystąpił większy niż planowany przedterminowy wykup obligacji oszczędnościowych. Z operacji nieplanowanych - na które przewidziano w budżecie państwa po stronie przychodów i rozchodów kwotę 50 mld zł - zrealizowano 6 przetargów zamiany obligacji zapadających poza 2002 r., o wartości nominalnej 2 mld zł, dokonano jednego wykupu obligacji o wartości nominalnej 58 mln zł, dokonano przedterminowego wykupu obligacji restrukturyzacyjnych o wartości 220 mln zł oraz wyemitowano 39 tygodniowe bony skarbowe o wartości nominalnej 767 mln zł.

W 2002 roku Ministerstwo Finansów w niedostatecznym stopniu korzystało z możliwości wykupu obligacji nierynkowych, zwłaszcza w sytuacji wysokich stanów lokat środków budżetu państwa w NBP oraz braku zagrożenia utraty płynności budżetu państwa. W długu krajowym Skarbu Państwa pozostały bowiem dwa rodzaje obligacji nierynkowych: obligacje restrukturyzacyjne i obligacje dla BGŻ, charakteryzujące się bardzo niekorzystnymi dla długu Skarbu Państwa parametrami, tj. wysoką kapitalizacją naliczanych odsetek i oprocentowaniem na poziomie oprocentowania kredytu redyskontowego NBP. Oprocentowanie to było w 2002 r. dla budżetu państwa bardziej kosztowne, niż oprocentowanie możliwe do uzyskania w warunkach rynkowych. Przeprowadzone w 2002 r. oddłużenie dla obligacji nierynkowych dotyczyło tylko niewielkiej części obligacji restrukturyzacyjnych i wyniosło 220 mln zł. Natomiast zadłużenie w tych obligacjach nierynkowych na dzień 31 grudnia 2002 r. wynosiło 6.251,3 mln zł. Kapitalizacja odsetek od tych obu obligacji, zwiększająca zadłużenie Skarbu Państwa, wyniosła w 2002 r. 443,6 mln zł.

Krajowe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2002 r., poza deficytem budżetowym, po dokonaniu korekty o pozycję „pozostałe przychody i rozchody" w wysokości 50.000 mln zł, były mniejsze od planowanych już tylko o 4.492,8 mln zł.

Największe odchylenia od wartości planowanych powstały na skutek:
– mniejszego o 1.452,2 mln zł wykupu spw,
– mniejszych o 95,5 mln zł kwot na udzielenie pożyczek,
– mniejszych o 98,2 mln zł kwot wypłaconych rekompensat, w wyniku obniżenia się wskaźnika inflacji, którym rewaloryzowane były kwoty rekompensat.

Najwyższe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wynikały z wykupu skarbowych papierów wartościowych: na wykupy spw przypadało 60,8% potrzeb pożyczkowych, na krajowe finansowanie deficytu przypadało 30,8%, na wypłaty rekompensat 2,3%, a na potrzeby wynikające z zapewnienia środków przechodzących na następny rok 6,1%.

Mniejsze niż planowano potrzeby pożyczkowe na wykupy skarbowych papierów wartościowych, wynikały głównie z odmiennej od planowanej struktury sprzedaży bonów skarbowych, a w konsekwencji – także ich wykupu. Środki finansowe na dokonany w 2002 r. wykup bonów były o 2.886,8 mln zł mniejsze od planowanych. Emisja 52-tygodniowych bonów skarbowych, była wyższa od planowanej o 2.583 mln zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu w stosunku do planu, emisji bonów 13- i 26-tygodniowych. Wyemitowane w 2002 r. bony 52-tygodniowe zostaną wykupione w 2003 r.

Potrzeby pożyczkowe na wykup obligacji rynkowych okazały się natomiast wyższe od planowanych o 1.616,5 mln zł, na skutek przeprowadzonych w 2002 r. przetargów zamiany, dotyczących obligacji zapadających po roku 2002 oraz o 90,4 mln zł dla wykupów obligacji nierynkowych. Przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych (220 mln zł) zwiększający potrzeby pożyczkowe oraz zmiana kursu USD dla obligacji dolarowej z 1991 r., która w stosunku do planu zmniejszyła potrzeby pożyczkowe, skutkowały łącznie przyrostem potrzeb o 90,4 mln zł.

Również zmniejszająco - w konsekwencji zmiany kursu USD w porównaniu do planu - oddziaływał na potrzeby pożyczkowe w 2002 r. wykup części obligacji dolarowej brazylijskiej. Wykonanie rozchodów było mniejsze niż planowane - w efekcie różnic kursowych - o 397,6 mln zł. W 2002 r. Ministerstwo Finansów dokonało przyspieszonego wykupu rat przypadających do wykupu w ciągu roku (I rata została zapłacona w kwietniu zamiast w maju oraz II rata w lipcu zamiast w listopadzie). Środki na wykup tej obligacji, pochodzące z emisji obligacji zagranicznych, lokowane były przejściowo na rachunku walutowym Ministra Finansów w NBP, oprocentowanym na poziomie „Libor – $^1/_8$%", podczas gdy obligacja brazylijska oprocentowana jest na poziomie „Libor + $^1/_8$%". Z tego względu celowe było dokonanie przedterminowej spłaty zadłużenia

Na potrzeby pożyczkowe związane z udzieleniem pożyczek z budżetu państwa, zagwarantowana została kwota w wysokości 130 mln zł. Zgodnie z art. 10 ustawy budżetowej, Minister Finansów został upoważniony do udzielenia pożyczek dla Korporacji

Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.) na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu umów ubezpieczenia eksportowego. W 2002 r. udzielone zostały KUKE S.A. trzy pożyczki, na ogólną kwotę 34,5 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2002 r. wynikały także z utrzymywania w ciągu roku kwot nadwyżek środków na lokatach, a w końcu roku - z konieczności zagwarantowania płynności budżetu państwa na początku następnego roku. Kwota środków przechodzących na 2003 r. wyniosła 7.197,5 mln zł i jak wynika z ustaleń kontroli, została przekazana na pokrycie części wydatków płatnych z góry, obejmujących wynagrodzenia, wypłaty emerytur i rent o terminie płatności 1 stycznia – w wysokości 5.743 mln zł oraz na subwencję oświatową za styczeń w wysokości 1.852,2 mln zł.

Krajowe finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2002 r. dokonywane było: ze środków pochodzących ze sprzedaży spw, z wpływów pochodzących z prywatyzacji spółek Skarbu Państwa, ze spłat pożyczek do budżetu państwa oraz ze środków przechodzących z 2001 r. na 2002 r.

Plan finansowania potrzeb pożyczkowych, bez uwzględniania tzw. pozostałych przychodów, wynosił 121.397,5 mln zł, a wykonanie wyniosło 116.904,6 mln zł, tj o 4.492,8 mln zł mniej niż planowano. W strukturze finansowania na etapie tego planu przewidywano, że ze sprzedaży spw będzie pochodzić 86,4% środków, 5,4% z wpływów z prywatyzacji, 7,9% ze środków pochodzących z poprzedniego roku, a 0,2% ze spłat zobowiązań i udzielonych pożyczek. Wykorzystane źródła finansowania potrzeb pożyczkowych były następujące: ze sprzedaży spw pochodziło 91,9% środków, z wpływów z prywatyzacji 1,7%, ze środków pochodzących z poprzedniego roku 6,2% oraz 0,2% ze spłat zobowiązań i udzielonych wcześniej pożyczek.

Największe różnice w finansowaniu zaszły w odniesieniu do środków pochodzących z prywatyzacji: zamiast planowanych 6.600 mln zł wpływy wyniosły zaledwie 1.971,6 mln zł tj. poniżej 30% planowanych i były niższe od planu o 4.628,4 mln zł. Także kwota środków pochodzących z poprzedniego roku na finansowanie potrzeb 2002 roku ukształtowała się o 2.321,5 mln zł poniżej kwoty zaplanowanej. Skutkiem tego były w 2002 r. wyższe od planowanych emisje skarbowych papierów wartościowych. Zmiany w finansowaniu wpływami ze sprzedaży spw polegały przede wszystkim na pozyskaniu ze sprzedaży obligacji kwot większych o 3.186 mln zł oraz na wzroście o 2.143 mln zł salda bonów skarbowych.

Na posiedzeniach Komitetu Zarządzania Długiem Publicznym, przedstawiciel Ministerstwa Skarbu Państwa dopiero na posiedzeniu wrześniowym, po raz pierwszy poinformował o możliwości wystąpienia niższych od planowanych wpływów z prywatyzacji. Przychody z prywatyzacji w części 98 budżetu były planowane w kwocie 6.600 mln zł. Rozdysponowanie zrealizowanych wpływów z prywatyzacji, przekazanych na przychody części 98 budżetu państwa w kwocie 1.971,6 mln zł, ukształtowało się następująco: na cele związane z obronnością przeznaczono 35 mln zł, natomiast na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przekazana została kwota 1.936,6 mln zł. W wyniku niższych od planowanych przychodów z prywatyzacji, Minister Finansów - w celu realizacji ustawy budżetowej - wykorzystał inne źródło finansowania potrzeb pożyczkowych, w postaci przychodów z emisji skarbowych papierów wartościowych.

Przychody z tytułu spłaty zobowiązań przez AWRSP, spłaty pożyczek przez Orbis S.A., spłaty pożyczek udzielonych kasom chorych, wyniosły ogółem 292 mln zł i stanowiły 0,2% przychodów budżetu państwa. Środki, przechodzące z roku 2001 na rok 2002 wyniosły 7.264,1 mln zł. Jednocześnie na rok 2003 przeszły środki w podobnej wysokości, tj. 7.197,5 mln zł.

Finansowanie krajowe deficytu budżetowego w 2002 r. wyniosło 35.954,6 mln zł, tj. o 2.865,7 mln zł poniżej zaplanowanego, zaś saldo finansowania zagranicznego służące finansowaniu deficytu było wyższe od planowanego o 2.268,3 mln zł.

3.2.2. Finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2002 saldo finansowania zagranicznego w części 98 budżetu państwa zostało ustalone w wysokości 1.179,7 mln zł. Kwoty przychodów i rozchodów w tym zakresie planowane na rok 2002 wynosiły odpowiednio: 42.950,6 mln zł i 41.770,9 mln zł. Faktycznie saldo finansowania zagranicznego było dodatnie i wyniosło 3.448 mln zł, co stanowiło 292,3% salda pierwotnie planowanego w ustawie budżetowej.

W zrealizowanych w 2002 r. przychodach zagranicznych w kwocie 31.197,1 mln zł główny udział miały:

– zwrot środków z rachunku walutowego (lokaty) nie związanych z prywatyzacją wynoszący 15.236 mln zł, co stanowiło 48,8% ogółu uzyskanych przychodów zagranicznych;

– wpływy z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym, uzyskane w kwocie 10.816,3 mln zł, co stanowiło 34,7 % ogółu uzyskanych przychodów zagranicznych. W stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej przychody te zrealizowano w 147,6%. Planowana pierwotnie kwota emisji 800 mln USD i 1.000 mln EUR, faktycznie wyniosła w skali roku 2.017,8 mln USD i 737,4 mln EUR. Wzrost ten nie wywołał negatywnych skutków finansowych, m.in. ze względu na duży popyt inwestorów oraz korzystne warunki wyceny emisji dokonanej we wrześniu 2002 r. (zasymilowanej z emisją z lipca 2002 r.). Część wpływów z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym w kwocie 4.118,2 mln zł została przeznaczona na przedterminowy wykup obligacji Brady'ego, a także spłatę tzw. kredytu rewolwingowego.

  Na pozytywną ocenę zasługuje wykup w 2002 r. obligacji Brady'ego, których oprocentowanie w 2003 r. będzie wynosiło 7% w skali roku, tj. wyżej od oprocentowania obligacji skarbowych wyemitowanych w związku z tym wykupem, których rentowność wynosi od 5,5% do 5,8%.

  Przyrost zadłużenia zagranicznego w wyniku przeprowadzonych emisji obligacji (z wyłączeniem kwot uzyskanych na przedterminową spłatę zobowiązań) mieścił się w limicie (12 mld zł) określonym w art. 5 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2002 i wyniósł 6,9 mld zł;

– przychody z tytułu zaciągniętych przez Skarb Państwa kredytów zagranicznych w międzynarodowych instytucjach finansowych, uzyskano w 2002 r. w kwocie 4.947,9 mln zł, co stanowiło 15,9% ogółu przychodów zagranicznych. W stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej przychody te zrealizowano w 272,7%.

  Przyczyną wyższych od założeń przychodów w tej pozycji, było przede wszystkim zaciągnięcie tzw. kredytu rewolwingowego w kwocie 3.598,6 mln zł, którego nie planowano na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2002. Środki uzyskane z tego kredytu zostały przeznaczone na przedterminowy wykup obligacji Brady'ego.

  Łączna wartość nowo zaciągniętych zobowiązań zagranicznych oraz nowo zaciągniętych zobowiązań krajowych, przeznaczonych na przedterminowy wykup lub zamianę zobowiązań Skarbu Państwa, mieściła się w limicie określonym w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy budżetowej na rok 2002 w kwocie 72 mld zł i wyniosła 17,3 mld zł.

W 2002 r. budżet państwa zasiliły również nieplanowane przychody zagraniczne w kwocie 153,3 mln zł, które pochodziły w całości ze sprzedaży wszystkich będących w posiadaniu Skarbu Państwa collaterali (o łącznej wartości 289,5 mln USD), które zostały uwolnione w wyniku przedterminowego wykupu polskich obligacji Brady'ego w 2001 r.

Rozchody zagraniczne budżetu państwa w 2002 r. wyniosły 27.749,1 mln zł, co stanowiło 66,4% kwoty planowanej z tego tytułu w ustawie budżetowej. Wyniki kontroli wykazały, iż w zakresie objętym kontrolą, Ministerstwo Finansów prowadziło pełną i terminową obsługę zadłużenia zagranicznego.

Niewykonanie planu rozchodów było spowodowane przede wszystkim niższymi o 28.467,8 mln zł przedterminowymi spłatami zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa, dla których limit rozchodów, w części 98 budżetu państwa, został ustalony w kwocie 33.765,6 mln zł.

Przedterminowe spłaty zadłużenia zagranicznego w 2002 r. obejmowały w całości wykup obligacji Brady'ego za 5.297,8 mln zł (1,3 mld USD). Rozchody z tego tytułu stanowiły 19,1% ogółu rozchodów zagranicznych.

Największy wpływ, poza ww. przedterminowym wykupem obligacji Brady'ego, na realizację rozchodów na poziomie 27.749,1 mln zł miały:

- rozchody związane z przekazaniem środków na zasilenie rachunku walutowego (lokaty), zrealizowane w wysokości 14.546,6 mln zł, co stanowiło 52,4% ogółu rozchodów zagranicznych;
- spłaty kredytów zaciągniętych i wykup obligacji, zrealizowane w kwocie 7.373,5 mln zł, co stanowiło 26,6% ogółu rozchodów. Planowane w ustawie budżetowej rozchody z tego tytułu zostały zrealizowane w 128,4%. Przekroczenie planowanych rozchodów o 1.631 mln zł związane było ze spłatą w ciągu 2002 r. części kredytu rewolwingowego (2.358,9 mln zł), którego uruchomienie jak i spłaty nie były planowane na etapie uchwalania ustawy budżetowej.

3.3. System obsługi budżetu państwa

W ustawie o finansach publicznych, w rozdziale 4, dotyczącym kasowej obsługi budżetu państwa, określone zostały rodzaje rachunków bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa oraz terminy, do których rachunki te mogą być prowadzone. Według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 1999 r. rachunki bankowe określone w art. 190 ustawy

o finansach publicznych, miały być prowadzone tylko do 1 stycznia 2001 r. Ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych z 30 listopada 2000 r., termin ten został przesunięty na 31 grudnia 2002 r. W wyniku kolejnej nowelizacji ustawy o finansach publicznych, z dnia 30 października 2002 r., nastąpiło dalsze przesunięcie tego terminu, nie później niż do 31 grudnia 2004 r.

W roku 2002 w Ministerstwie Finansów kontynuowane były prace zmierzające do wykonania i wdrożenia informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Ministerstwo Finansów wspólnie z Narodowym Bankiem Polskim prowadzi od roku 2002 robocze kontakty zmierzające do określenia technicznych możliwości realizacji założeń nowego systemu obsługi budżetu państwa (po 1 stycznia 2005 r.), które przewidują usprawnienie zarządzania środkami budżetu państwa. Wynikiem tych prac, było uzgodnienie założeń bankowej obsługi budżetu państwa w tzw. okresie przejścia, t.j. od 1 stycznia 2004 r., z uwzględnieniem planowanego wdrożenia w NBP Zintegrowanego Systemu Księgowego do czasu wdrożenia jednolitego rachunku budżetu państwa, z wykorzystaniem połączeń informatycznych systemów NBP i Ministerstwa Finansów w zakresie obsługi budżetu państwa.

Prace związane z wdrażaniem nowego systemu obsługi budżetu państwa trwają już ponad 3 lata, a termin ich zakończenia przesunięto o kolejne 2 lata. W ocenie NIK, przedłużanie się prac związanych z wprowadzeniem zintegrowanego systemu obsługi rachunków budżetowych powoduje negatywne konsekwencje finansowe i organizacyjne w zakresie realizacji budżetu państwa i zarządzania jego płynnością. Brak jednolitego rachunku budżetowego powodował niepełne wykorzystanie możliwości lokowania środków, ze względu na obawy dotyczące właściwego oszacowania wpływów oraz precyzyjnego oszacowania wielkości środków pozostających na rachunkach budżetowych. Uniemożliwiało to także dokonywanie lokat typu overnight. Z ustaleń kontroli wynika, że średniodzienny stan środków znajdujących się u dysponentów poszczególnych części budżetowych w 2002 r. wyniósł 903,2 mln zł (w roku 2001 wynosił 734,1 mln zł). Najwyższy stan środków wynosił 2.641 mln zł i wystąpił w dniu 20 lutego 2002 r., natomiast średniodzienny stan środków na rachunku budżetu (obejmujący środki znajdujące się u dysponentów, jak i środki na centralnym rachunku budżetu) wynosił – poza lokatami – 1.525,7 mln zł. Środki te zostały pozyskane z rynku głównie w wyniku sprzedaży spw. Przy średniej rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych sprzedawanych w 2002 r., wynoszącej 8,27%, oznaczało to, że koszty utrzymywania tego stanu środków wyniosły około 126,2 mln zł w skali roku.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Przepisy tego rozporządzenia wprowadzają plan kont dla budżetu państwa do stosowania od dnia 1 stycznia 2002 r.

W czasie kontroli wykonania budżetu państwa w części 98 za 2001 r. Ministerstwo Finansów zadeklarowało, że zakładowy plan kont dla budżetu państwa, na podstawie planu kont określonego w załączniku nr 1 do wymienionego wyżej rozporządzenia, zostanie opracowany w terminie do końca czerwca 2002 r.

Jak wykazały wyniki kontroli, w 2002 r. nie został wprowadzony taki plan kont dla budżetu państwa. Ewidencja operacji w zakresie finansowania krajowego prowadzona jest przy użyciu komputera, w formie rejestru dokumentów bankowych. Jest to wykaz zbioru danych, według chronologicznego układu wyciągów bankowych, w podziale na rodzaje przychodów i rozchodów związanych m.in. z finansowaniem deficytu budżetowego. Z kasowej realizacji przychodów i rozchodów, w zakresie finansowania krajowego, na koniec każdego miesiąca sporządzany jest wydruk komputerowy, przedstawiający stan obrotów w kwotach narastających.

Ministerstwo Finansów nie zajęło jednolitego i jasnego stanowiska co do postanowień wynikających dla budżetu państwa z powyższego rozporządzenia, wskazując, że do opracowania planu kont dla cz. 98 - finansowanie krajowe, niewystarczająca jest podstawa prawna w postaci wydanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości[87] (...), w którym budżet państwa zaliczony jest do jednostek (§ 2 pkt. 3), które prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem zasad szczególnych określonych w tym rozporządzeniu. Stanowisko to wynika bowiem z faktu, że zgodnie z art. 2 ustawy o rachunkowości, przepisów tej ustawy nie stosuje się do budżetu państwa.

Wprowadzenie planu kont i zasad rachunkowości dla części 98 - finansowanie krajowe w pełnym zakresie jest konieczne, m.in. w świetle zasady przejrzystości finansów publicznych.

---

[87] DzU nr 153, poz. 1752.

4. Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa

Państwowy dług publiczny to nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami tego sektora[88]. Dług Skarbu Państwa to nominalne zadłużenie Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $^3/_5$ wartości rocznego produktu krajowego brutto".

Założenia makroekonomiczne dotyczące państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa są ujmowane w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej[89].

4.1. Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji

Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji wyniósł – na koniec 2002 r. 365.967,3 mln zł, a jego relacja do PKB wyniosła 47,4%, kształtując się poniżej normy wynikającej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i art. 37 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kształtowanie się relacji długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 39 (w mln zł)

Wyszczególnienie	31.12.1999 r.		31.12. 2000 r.		31.12. 2001		31.12. 2002	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dług Skarbu Państwa	264.370,4	43,0	266.816,8	37,4	283.937,5	37,8	327.923,8	42,5
Dług Skarbu Państwa powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	272.532,1	44,3	276.202,6	38,7	293.274,1	39,1	339.979,7	44,0
Państwowy dług publiczny	273.383,4	44,4	280.473,8	39,3	302.106,7	40,2	353.843,4	45,8
Państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji	281.676,7	45,8	289.964,0	40,6	311.602,8	41,5	365.967,3	47,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów (http: www.stat.gov.pl.)

W ciągu 3 ostatnich lat państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji wzrósł o 84.290,6 mln zł, tj. o 29,9%. Przyrost w 2002 r. wyniósł 54.364,5 mln zł, tj. 64,5% łącznej kwoty przyrostu długu w latach 2000 – 2002.

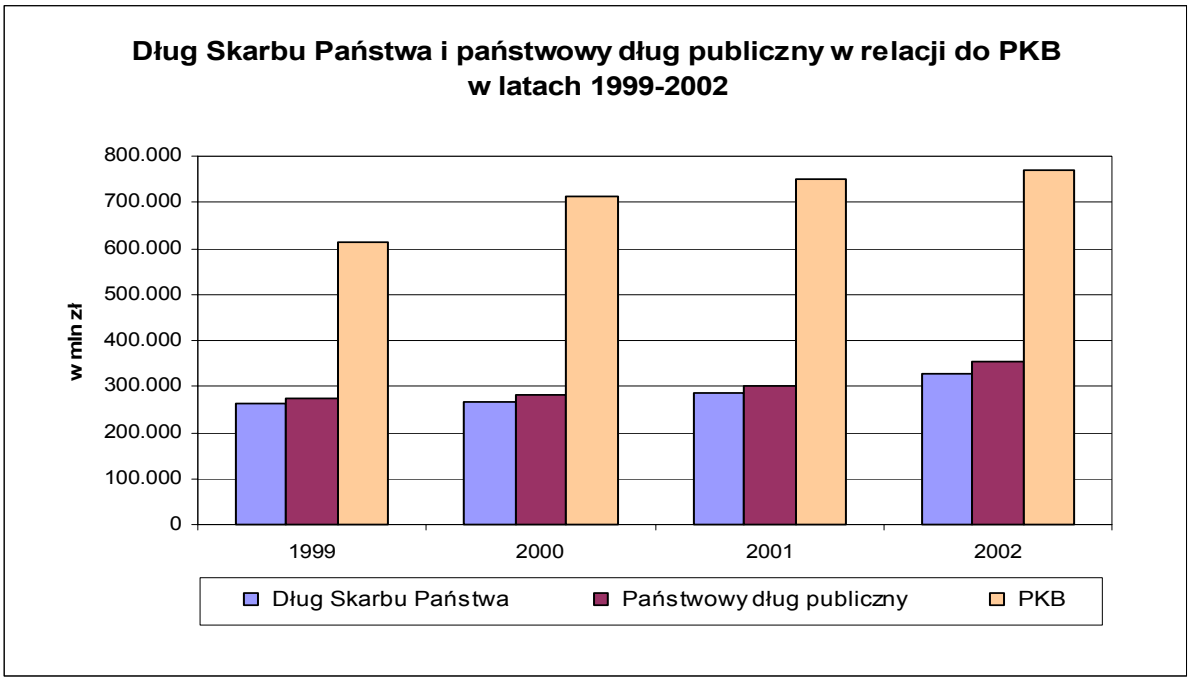
---

[88] Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998r o finansach publicznych (Dz.U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

[89] Przepis art. 87 pkt. 2 lit b ustawy o finansach publicznych

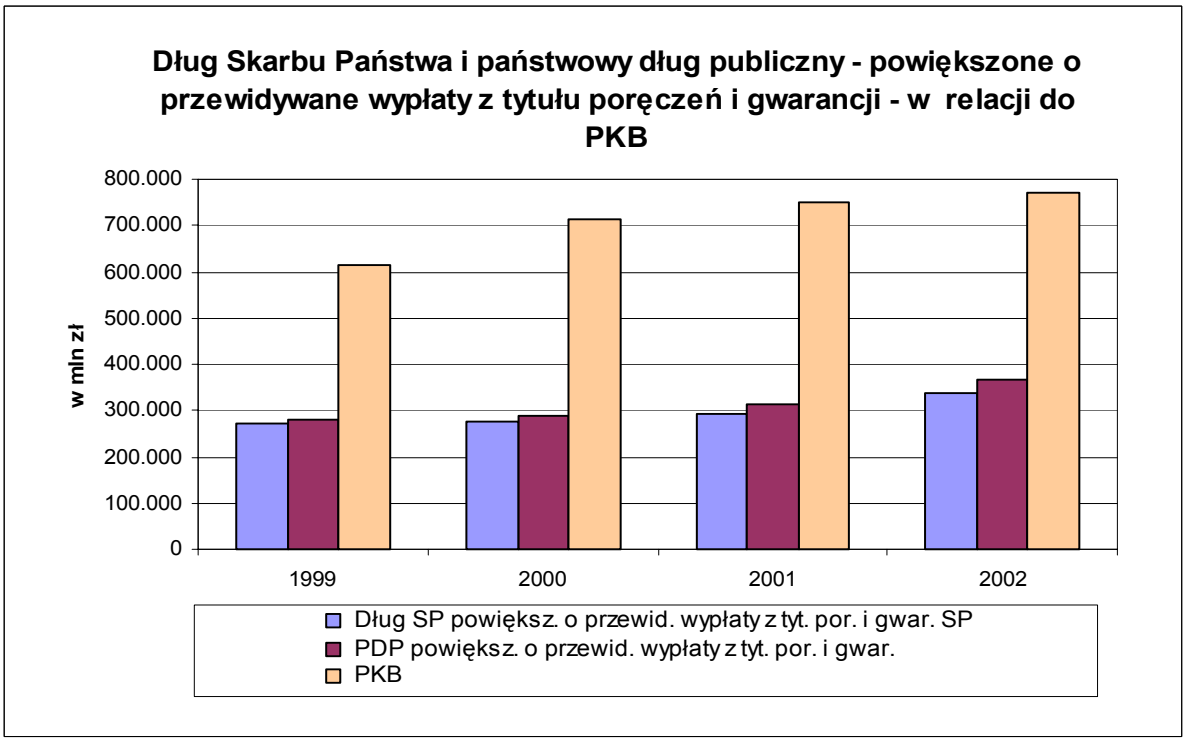
Kształtowanie się relacji długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego do PKB przedstawia poniższy wykres:

Wykres 14



Kształtowanie się relacji długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego - powiększonych odpowiednio o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji - do PKB przedstawia poniższy wykres:

Wykres 15



Jak wynika z powyższych wykresów, dominujący wpływ na kształtowanie się relacji do PKB państwowego długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji - ma wielkość długu Skarbu Państwa.

Zaprezentowane dane wskazują na występowanie tendencji spadkowej relacji państwowego długu publicznego powiększonego o kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB w 2000 r. i znaczący wzrost tej relacji w 2002 r.

Tendencje w zakresie relacji długu do PKB zostały jednak znacząco zniekształcone przez następujące zjawiska :

- w wyniku zmiany ustawy o finansach publicznych od 2001 r. poszerzony został zakres podmiotowy sektora finansów publicznych,
- przepisy wykonawcze do ustawy o finansach publicznych w postaci rozporządzeń Ministra Finansów dotyczące sprawozdawczości[90] wywarły znaczący wpływ na jakość i zakres pozyskiwanych danych o długu publicznym,
- GUS dokonał zmian w metodologii liczenia PKB dostosowując dane do wymogów standardu statystyki ESA 95.

Dwa pierwsze czynniki działały na wzrost rozmiarów długu publicznego i tym samym na wzrost relacji do PKB, natomiast trzeci czynnik tj. zmiany metodologii liczenia PKB, wpłynął na obniżenie relacji długu do produktu krajowego brutto.

Dodatkowo na relację długu do PKB rzutują również znacznie wyższe przychody z prywatyzacji w 1999 r. (13.348 mln zł) i 2000 r. (26.637 mln zł) niż w 2001 r. (6.490 mln zł) i 2002 r. (1.972 mln zł)[91].

Zwraca uwagę niezmiernie dynamiczny przyrost długu publicznego w 2002 r., a w związku z przewidywanym, również wysokim przyrostem w 2003 r., na zbliżenie się rozmiarów zadłużenia do granicy procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Pierwszym progiem jest przekroczenie relacji 50%.

---

[90] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 148, poz. 1653), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).

[91] Im wyższe są przychody z prywatyzacji i ich wysoki udział w finansowaniu deficytu budżetu państwa, tym niższy jest przyrost długu publicznego w danym roku.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w przypadku gdy wartość relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do PKB jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to:

a) Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego,
b) relacja deficytu budżetu państwa do wydatków budżetu państwa stanowi górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

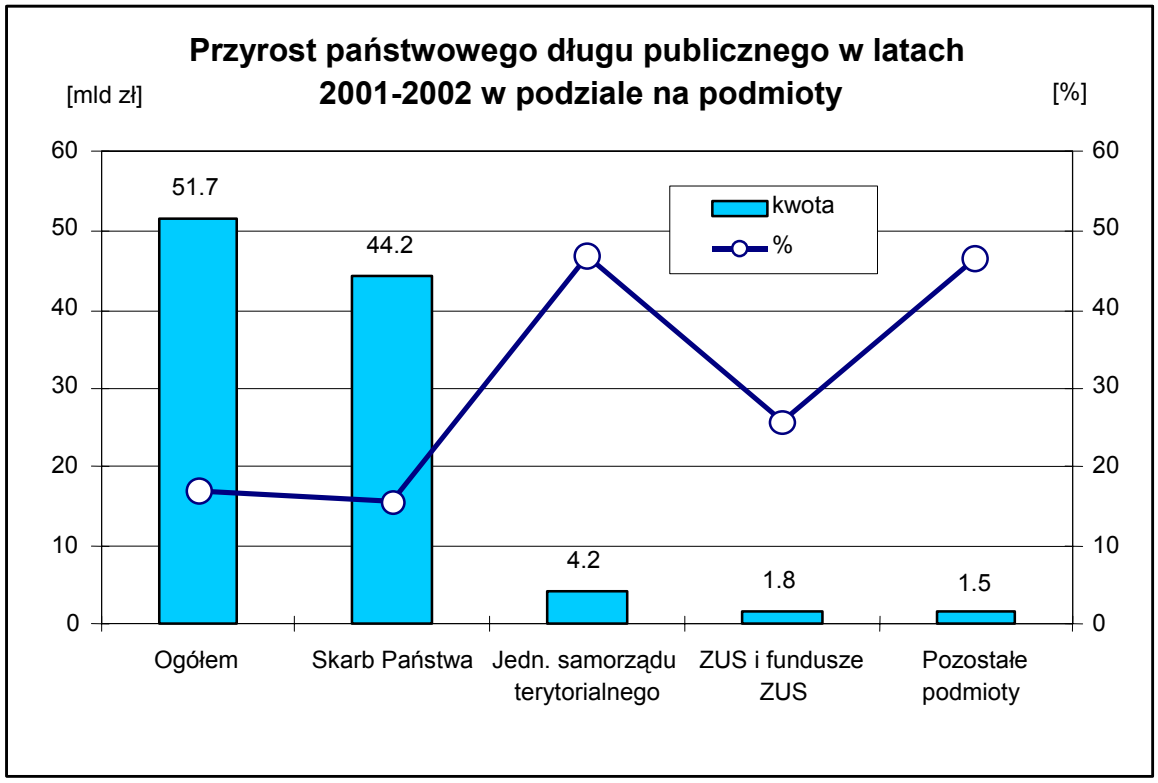
Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji na koniec 2002 r. był wyższy o 54.364,5 mln zł, tj. o 17,4% od stanu na koniec 2001 r. Jego relacja do PKB w ciągu 2002 r. uległa zwiększeniu o 5,9 pkt procentowego.

Relacja państwowego długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB (47,4%) była niższa od relacji zakładanej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (48,6%). Na uzyskanie niższej niż zakładano relacji długu do PKB wpłynęła zmiana metodologii liczenia PKB. Gdyby nie dokonano zmiany tej metodologii, relacja wynosiłaby na koniec 2002 r. ok. 49%.

4.2. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny, na który składa się zadłużenie sektora rządowego (w tym zadłużenie Skarbu Państwa) oraz zadłużenie sektora samorządowego, po konsolidacji, według nominału wyniósł w końcu 2002 r. 353.843,4 mln zł i wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 51.736,7 mln zł, tj. o 17,1%. Dług sektora rządowego uległ zwiększeniu o 47.252,2 mln zł (o 16,2%), a dług sektora samorządowego wzrósł o 4.484,5 mln zł (o 41,6%). Skutkiem tego było zwiększenie udziału długu sektora samorządowego w państwowym długu publicznym z 3,6% w końcu 2001 r. do 4,3% w końcu 2002 r.

Wykres 16



Na zmianę długu sektora rządowego dominujący wpływ miał wzrost zadłużenia Skarbu Państwa przede wszystkim z tytułu emisji spw. Spośród pozostałych podmiotów sektora rządowego znaczny przyrost zadłużenia odnotowano w przypadku ZUS i zarządzanych przez ZUS funduszy (1.841,1 mld zł, tj. 25,7%). Wzrosły przede wszystkim zaległości wobec Otwartych Funduszy Emerytalnych.

W wyniku wprowadzenia w życie reformy emerytalnej część składki przekazywanej ZUS jest odprowadzana do otwartych funduszy emerytalnych. Pozostałe wpływy ze składek nie są wystarczające do pokrycia wypłat z tytułu emerytur i rent pracowniczych. Zważywszy na gwarantowanie przez państwo wypłat świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego, na budżecie państwa ciąży obowiązek przekazania do FUS środków publicznych w kwotach umożliwiających wypłaty świadczeń i przekazywanie należnych kwot do OFE.

W rzeczywistości środki przekazywane z budżetu państwa są zbyt niskie by zrównoważyć przychody z wydatkami. W konsekwencji rozmiary zobowiązań FUS ciągle rosną i na koniec 2002 r. wyniosły 21.601 mln zł, co w relacji do PKB stanowiło 2,8%. Na kwotę zobowiązań FUS na koniec 2002 r. wpłynęły głównie zobowiązania wobec budżetu państwa z tytułu udzielonych wcześniej pożyczek w kwocie 8.142 mln zł wraz z odsetkami (umorzone z dniem 1 stycznia 2003 r. na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 2002 o zmianie

ustawy o systemie zabezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[92]), zobowiązania wobec OFE w kwocie 6.587 mln zł oraz zobowiązania z racji zaciągniętych kredytów w kwocie 2.396 mln zł. Tylko w roku 2002 zapłacone odsetki od kredytów wyniosły 131 mln zł (w ujęciu memoriałowym wyniosły 136 mln zł), a zapłacone odsetki z tytułu nieterminowego przekazywania składek do OFE wyniosły 56 mln zł.

Finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych znajdują się w stanie strukturalnego kryzysu i stanowią poważne zagrożenie dla stanu finansów publicznych. Stosowanie dotychczasowej praktyki w postaci zapełniania luki dochodowej w FUS pożyczkami z budżetu, kredytami bankowymi i odkładaniem w czasie zobowiązań wobec OFE pozwalały na przekazywanie z budżetu państwa dotacji w kwotach ujętych w ustawach budżetowych i utrzymywanie w wyrazie księgowym deficytu budżetu państwa w kwotach poniżej limitu określonego w ustawach budżetowych. Konsekwencją tego jest jednak zwiększanie się corocznych deficytów sektora finansów publicznych, do którego zaliczany jest FUS - oraz wzrost długu publicznego.

Na wysokość zadłużenia sektora samorządowego największy wpływ miał sukcesywnie rosnący dług jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Z uwagi na swój niewielki udział (4,3% na koniec 2002 r., tj. o 0,7 pp. więcej niż na koniec 2001 r.) zadłużenie sektora samorządowego nie ma dotychczas znaczącego wpływu na wielkość państwowego długu publicznego. Niepokojąca jest jednak dynamika przyrostu tego zadłużenia zwłaszcza w ostatnim roku (42%, gdy cały państwowy dług publiczny wzrósł o 17%).

Analiza struktury i dynamiki państwowego długu publicznego na przestrzeni czterech ostatnich lat wskazuje na następujące tendencje:

- roczne tempo wzrostu uległo znacznemu przyspieszeniu w latach 2001 – 2002 (7,8% w 2001 i 17,1% w 2002r., przy 2,5% w 2000 w stosunku do 1999r.),
- nadal dominującą pozycję stanowi zadłużenie Skarbu Państwa (96,4% w 1999 r. i 92,3% w 2002 r.), choć jego udział w strukturze maleje,
- wzrasta udział zadłużenia sektora samorządowego (z 2,3% w 1999 r. do 4,3% w 2002 r.) wskutek gwałtownego wzrostu w 2002 r. (nominalnie o 41,6%).
- wzrasta udział pozostałego zadłużenia sektora rządowego (z 1,3% w 1999 r. do 3,3% w 2002 r.).

[92] Dz.U. Nr 241, poz. 2074.

Główną pozycją państwowego długu publicznego był dług Skarbu Państwa, na który składały się dług krajowy i dług zagraniczny.

Zwraca uwagę znaczący wzrost w 2002 r. relacji długu Skarbu Państwa do PKB. Na koniec 2002 roku wynosiła ona 42,5% wobec 37,8% w roku 2001, zaś relacja długu powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji na koniec 2002 r. wyniosła 44,0%, podczas gdy w końcu 2001 r. wynosiła 39,1%.

4.2.1. Dług Skarbu Państwa

Dług krajowy

Dług krajowy Skarbu Państwa (wg nominału) na 31 grudnia 2002 r. wyniósł 219.366,8 mln zł i stanowił 66,9% zadłużenia Skarbu Państwa ogółem. W 2001 r. analogiczna relacja wyniosła 65,2%. Na 31 grudnia 2002 r. dług krajowy obejmował:

– zadłużenie w krajowych skarbowych papierach wartościowych w kwocie 212.371,3 mln zł, co stanowiło 96,8% zadłużenia krajowego,
– pozostałe zadłużenie Skarbu Państwa w kwocie 6.995,5 mln zł, co stanowiło 3,2% zadłużenia.

W porównaniu z rokiem 2001 zadłużenie w spw wzrosło o 36.322,9 mln zł (20,6%), a pozostałe zadłużenie spadło o 1.984,5 mln zł, (22,1%).

Kształtowanie się długu krajowego w latach 2001-2002 zostało przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 40

Rodzaje zadłużenia	31.12.2001		31.12.2002		Zmiana	
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	mln zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Dług krajowy ogółem, z tego:	185.028,4	100,0	219.366,8	100,0	34.338,7	18,6
1. Dług z tytułu SPW	176.048,4	95,1	212.371,3	96,8	36.322,9	20,6
1.1. Rynkowe SPW	158.689,9	85,8	195.887,5	89,3	37.197,6	23,4
- bony skarbowe	35.215,6	19,0	42.030,8	19,2	6.815,2	19,4
- obligacje rynkowe	123.474,3	66,7	153.856,7	70,1	30.382,4	24,6
1.2. Obligacje oszczędnościowe	6.058,3	3,3	7.718,2	3,5	1.659,9	27,4
1.3. Nierynkowe SPW	11.300,1	6,1	8.765,7	4,0	-2.534,4	-22,4
2. Pozostałe zadłużenie krajowe SP	8.980,0	4,9	6.995,5	3,2	-1.984,5	-22,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Na zwiększenie zadłużenia w spw wpłynęły:

- przyrost zadłużenia w obligacjach o 29.507,9 mln zł, tj. o 20,9%. Dług w obligacjach skarbowych, wg stanu na 31 grudnia 2002 r., wyniósł w wartości nominalnej 170.340,6 mln zł,
- przyrost o 6.815,2 mln zł, tj. o 19,4% w bonach skarbowych.

Przyrost zadłużenia w obligacjach był spowodowany:

- przyrostem zadłużenia o 30.382,4 mln zł, tj. o 24,6% w obligacjach rynkowych,
- przyrostem o 1.659,9 mln zł, tj. o 27,4% w obligacjach oszczędnościowych,
- obniżeniem zadłużenia w nierynkowych spw o 2.534,4%, tj. o 22,4%.

Zwiększenie zadłużenia w bonach skarbowych było spowodowane przede wszystkim koniecznością emisji bonów w wyniku niższych wpływów z prywatyzacji (1,97 mld zł wobec planowanych 6,6 mld zł), co było zjawiskiem niekorzystnym, stanowiącym odstępstwo od założeń przyjętych w Strategii zarządzania długiem (...) w latach 2002-2004, w zakresie ograniczania ryzyka refinansowania w walucie krajowej.

W 2002 r. nastąpił wzrost zadłużenia w obligacjach rynkowych o oprocentowaniu stałym o 36.237,4 mln zł, tj. o 37,2%, przy jednoczesnym spadku zadłużenia w obligacjach rynkowych o oprocentowaniu zmiennym o 5.855,0 mln zł tj. o 22,6%. Było to spowodowane zwiększeniem emisji obligacji stałoprocentowych na finansowanie potrzeb pożyczkowych i jednocześnie zawieszeniem emisji obligacji dziesięcioletnich o zmiennym oprocentowaniu w związku z emisją podobnego instrumentu przez NBP, a także zmniejszeniem sprzedaży trzyletnich obligacji detalicznych, co było spowodowane opodatkowaniem dochodów uzyskanych z obligacji.

Pozytywnie należy ocenić kierunek zmian w strukturze zadłużenia obligacji skarbowych, a w szczególności:

- wzrost zadłużenia w spw o oprocentowaniu stałym, gdyż było to zgodne z kierunkami ustalonymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych,
- wydłużenie okresu zapadalności długu w wyniku emisji nowej obligacji 20-letniej,
- zmniejszenie udziału dyskonta w długu w obligacjach rynkowych z 11,8% w 2001 r. do 9,9% w 2002 r. Było to wynikiem zmiany podejścia Ministerstwa Finansów w 2002 r. do zagadnień związanych z wielkością długu Skarbu Państwa. Znalazło to odzwierciedlenie w przeprowadzonych w 2002 r. operacjach zamiany obligacji, w wyniku których nastąpiła zamiana zadłużenia obciążonego wysokim dyskontem na zadłużenie o niskim dyskoncie. Także w opracowanej w 2002 r. Strategii zarządzania długiem na lata 2003-2005 jednym z podstawowych celów stało się ograniczanie przyrostu długu publicznego.

W 2002 roku nastąpiło zwiększenie długu w obligacjach oszczędnościowych o 1.659,9 mln zł, tj. o 27,4%, przy spadku zadłużenia w obligacjach nierynkowych o 2.534,5 mln zł tj. o 22,4%, i zmniejszeniu udziału tych instrumentów w obligacjach skarbowych z 8,0% do 5,2 %.

W 2002 roku Ministerstwo Finansów w niedostatecznym stopniu korzystało z możliwości wykupu obligacji nierynkowych, zwłaszcza w sytuacji wysokich stanów lokat środków budżetu państwa w NBP, braku zagrożenia utraty płynności budżetu państwa oraz niewykorzystania zapisanych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej kwot „pozostałych przychodów i rozchodów". W długu krajowym Skarbu Państwa pozostały bowiem dwa rodzaje obligacji nierynkowych: obligacje restrukturyzacyjne i obligacje dla BGŻ, charakteryzujących się bardzo niekorzystnymi dla długu Skarbu Państwa parametrami, tj. wysoką kapitalizacją naliczanych odsetek i oprocentowaniem na poziomie oprocentowania kredytu redyskontowego NBP. Oprocentowanie to było w 2002 r. dla budżetu państwa bardziej kosztowne, niż oprocentowanie możliwe do uzyskania w warunkach rynkowych. Przeprowadzone w 2002 r. oddłużenie dla obligacji nierynkowych dotyczyło tylko niewielkiej części obligacji restrukturyzacyjnych i wyniosło 220 mln zł. Natomiast zadłużenie w tych obligacjach nierynkowych na dzień 31 grudnia 2002 r. wynosiło 6.251,3 mln zł. Kapitalizacja odsetek od tych obu obligacji, zwiększająca zadłużenie Skarbu Państwa, wyniosła w 2002 r. 443,6 mln zł.

W 2002 r. nastąpił dalszy spadek pozostałego zadłużenia – z kwoty 8.980,0 mln zł w końcu roku 2001 do 6.995,5 mln zł w końcu 2001 r., tj. o 1.984,5 mln zł (22%). W 2001 roku spadek ten wynosił 4.017,2 mln zł, tj. 30,9%.

Pozostałe zadłużenie obejmowało następujące główne pozycje:

1) zobowiązania z tytułu niepodwyższania płac w sferze budżetowej, które wyniosły 4.761,2 mln zł, tj. 68,1% pozostałego zadłużenia,
2) zadłużenie Funduszu Pracy w kwocie 1.800,0 mln zł, stanowiące 25,7% pozostałego zadłużenia,
3) zobowiązania wymagalne w kwocie 426,3 mln zł, stanowiące 6,1% pozostałego zadłużenia.

Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu zrekompensowania okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent w końcu roku 2002 roku wyniosło 4.761,2 mln zł i w stosunku do 2001 roku spadło o 2.575,9 mln zł, tj. o 35,1%. Stanowiło to wynik zmniejszenia zobowiązań na skutek wypłaty rekompensat w 2002 r.

Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętych przez Fundusz Pracy kredytów i pożyczek na uzupełnienie środków niezbędnych na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wzrosło w 2002 roku blisko dwukrotnie (z kwoty 904,3 mln zł na koniec roku 2001 do 1.800,0 mln zł na koniec 2002). Wynikało to z zaciągnięcia w 2002 roku przez Krajowy Fundusz Pracy, za zgodą Ministra Finansów, nowych kredytów na łączną kwotę 1.800 mln zł, których termin spłaty przypada na lata 2003-2005. W 2002 roku Fundusz Pracy uregulował całe swoje zadłużenie z tytułu kredytu zaciągniętego w 2001 roku, spłacając kwotę 904,3 mln zł.

W 2002 roku nastąpił dalszy spadek zobowiązań wymagalnych ujmowanych w zadłużeniu Skarbu Państwa. Zobowiązania wymagalne, ujmowane w długu Skarbu Państwa - na podstawie sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-Z) - na koniec 2002 roku wynosiły 426,3 mln zł i w porównaniu z rokiem 2001 spadły o 301,7 mln zł. (w 2001 r. spadek tych zobowiązań wyniósł 1.756,1 mln zł).

Największą pozycję zobowiązań wymagalnych (280,1 mln zł wg danych ze sprawozdań Rb-Z, tj. bez odsetek i bez zobowiązań wobec urzędów skarbowych) - stanowiły zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych. W odniesieniu do roku 2001 uległy one zmniejszeniu o 354,7 mln zł tj. o 55,9 %.

Na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) – zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych na 31 grudnia 2002 roku wynosiły 368,4 mln zł (w tym zobowiązania wobec urzędów skarbowych 6,1 mln zł i odsetki 72,6 mln zł) i w porównaniu do roku 2001 zmniejszyły się o 385,5 mln zł tj. o 51,1%. Problem niespójności danych między zobowiązaniami wymagalnymi, wykazywanymi w sprawozdaniach budżetowych (Rb-28) i sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-Z), był podnoszony przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu za rok 2001. Zwraca uwagę fakt, że nadal występują różnice w obu sprawozdaniach w odniesieniu do tych samych podmiotów, tj. jednostek budżetowych, a wyjaśnienia złożone w przedmiotowej kwestii w toku kontroli, nie określają w sposób jednoznaczny przyczyn występujących różnic.

W zobowiązaniach wymagalnych (wg sprawozdania Rb-28), około 36% stanowiły wierzytelności w dziale 851-Ochrona zdrowia, w kwocie 132,1 mln zł, z której przypadało na:

- część 85 – Budżety wojewodów – 50,7 mln zł (z tego całość zobowiązań wobec urzędów skarbowych w kwocie 4,9 mln zł);
- część 46 – Zdrowie – 74,8 mln zł;
- pozostałe części budżetu państwa – 6,6 mln zł.

Z ogólnej kwoty wierzytelności (132,1 mln zł) - 95% stanowiły nieuregulowane zobowiązań byłych jednostek budżetowych ochrony zdrowia, powstałe głównie do 31 grudnia 1998 r. (w końcu 2002 r. wynosiły one 125,5 mln zł).

W porównaniu z rokiem 2001 zobowiązania wymagalne w dziale 851 zmniejszyły się o 131,8 mln zł, tj. o 49,9%. W tym samym czasie wchodzące w skład tych zobowiązań – zobowiązania wobec urzędów skarbowych (wykazywane tylko w ewidencji wojewodów), spadły o 66,2 mln zł, tj. o 93,1%, osiągając na koniec 2002 roku wielkość 4,9 mln zł.

W związku z zakończeniem z dniem 31 grudnia 2001 roku obsługi wierzytelności Skarbu Państwa wynikających z nieuregulowanych zobowiązań ochrony zdrowia przez Bank Handlowy w Warszawie S.A. - w 2002 roku nastąpiło przejęcie tych zobowiązań do realizacji ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa. (w 2002 roku wydatkowano na ten cel 128,9 mln zł). Po wygaśnięciu umowy z Bankiem Handlowym S.A. nie była dokonywana konwersja długów służby zdrowia na obligacje Skarbu Państwa.

Zadłużenie Skarbu Państwa wobec związków zawodowych oraz organizacji społecznych w wyniku wprowadzenia stanu wojennego na koniec 2002 roku wynosiło 4,6 mln zł. i w porównaniu z rokiem 2001 uległo zmniejszeniu o 2,4 mln zł. W 2002 roku uregulowano w formie konwersji długu na obligacje, zobowiązania na łączną kwotę 98,5 mln zł, wydając w zamian obligacje o wartości nominalnej 118,4 mln zł. Zadłużenie wobec związków zawodowych na 31.12.2001 r. które wynosiło 7,1 mln zł, wzrosło na przestrzeni 2002 r. w wyniku orzeczeń Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. W kwietniu uregulowano zobowiązania na kwotę 98 mln zł, a w październiku i listopadzie 2002 r. – na kwotę 0,5 mln zł.

Kształtowanie się długu krajowego w ujęciu podmiotowym w latach 2001-2002 zaprezentowane zostało w poniższej tabeli.

Tabela 41

Wyszczególnienie	31.12.2001 r.		31.12.2002		Zmiana	
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	w mln zł	dynamika %
1	2	3	4	5	6	7
Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	185.028,4	100,0	219.366,8	100,0	34.338,4	118,6
1. Narodowy Bank Polski	18.159,0	9,8	6.728,4	3,1	-11.430,6	37,1
1.1. Rynkowe spw	16.249,6	8,8	5.553,7	2,5	-10.695,9	34,2
1.2. Nierynkowe spw	1.909,4	1,0	1.174,7	0,5	-734,8	61,5
2. Krajowe banki komercyjne	59.154,1	32,0	71.882,1	32,8	12.728,0	121,5
2.1. Rynkowe spw	48.858,3	26,4	62.490,8	28,5	13.632,5	127,9
2.2. Nierynkowe spw	9.390,7	5,1	7.591,0	3,5	-1.799,7	80,8
2.3. Pozostałe zadłużenie krajowe	905,0	0,5	1.800,3	0,8	895,2	198,9
3. Krajowy sektor pozabankowy	86.972,2	47,0	109.363,1	49,9	22.390,9	125,7
3.1.Rynkowe spw	72.838,9	39,4	96.449,8	44,0	23.610,9	132,4
3.2.Pozostałe zadłużenie krajowe SP	8.075,0	4,4	5.195,2	2,4	-2.879,7	64,3
4. SPW u inwestorów zagranicznych	20.743,1	11,2	31.393,2	14,3	10.650,1	151,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2002 roku w podmiotowej strukturze zadłużenia krajowego Skarbu Państwa nastąpił:

- wzrost zadłużenia wobec sektora bankowego o 1.297,4 mln zł, przy spadku zadłużenia wobec NBP o 11.430,6 mln zł, tj. o 62,9% i wzroście zadłużenia wobec banków komercyjnych o 12.728,0 mln zł, tj. 21,5%,
- wzrost zadłużenia wobec krajowego sektora pozabankowego wyniósł 22.390,9 mln zł, tj. o 25,7%;
- wzrost zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych o 10.650,1 mln zł, tj. o 51,3%.

Dług zagraniczny

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (wg kryterium miejsca emisji, wg nominału) na koniec roku 2002 wyniosło 108.557,2 mln zł, co stanowiło wzrost w stosunku do stanu na koniec 2001 r. o 9.648,1 mln zł, tj. o 9,8 %. W ujęciu dolarowym zadłużenie zagraniczne wyniosło 28.278,9 mln USD i było wyższe od stanu na koniec roku 2001 o 3.466,7 mln USD, tj. o 14,0%. Stan zadłużenia zagranicznego wyrażonego w PLN na koniec roku 2001 i 2002 przedstawia poniższa tabela:

Tabela 42

Rodzaj zadłużenia	XII 2001	Struktura XII 2001	XII 2002	Struktura XII 2002	Zmiana XII 2002–XII 2001	
	mln PLN	w %	mln PLN	w %	mln PLN	w %
Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	98.909,1	100,0	108.557,2	100,0	9.648,1	9,8
1. Dług z tytułu SPW	23.366,4	23,6	29.187,7	26,9	5.821,4	24,9
Obligacje typu Brady	16.136,8	16,3	10.358,3	9,5	- 5.778,5	- 35,8
Pozostałe obligacje zagraniczne	7.229,6	7,3	18.829,4	17,4	11.599,8	160,5
2. Dług z tytułu kredytów	75.542,7	76,4	79.369,4	73,1	3.826,7	5,1
Klub Paryski	64.987,7	65,7	65.960,5	60,8	972,8	1,5
MIF, w tym:	9.795,9	9,9	11.538,2	10,6	1.742,4	17,8
- Bank Światowy	6.934,1	7,0	7.215,3	6,6	281,2	4,1
Pozostałe	759,1	0,8	1.870,7	1,7	1.111,6	146,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Stan zadłużenia zagranicznego wyrażonego w USD na koniec roku 2001 i 2002 kształtował się następująco:

Tabela 43

Rodzaj zadłużenia	XII 2001	Struktura XII 2001	XII 2002	Struktura XII 2002	Zmiana XII 2002 – XII 2001	
	mln USD	w %	mln USD	w %	mln USD	w %
Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	24.812,3	100,0	28.278,9	100,0	3.466,7	14,0
1. Dług z tytułu SPW	5.861,7	23,6	7.603,4	26,9	1.741,7	29,7
Obligacje typu Brady	4.048,1	16,3	2.698,3	9,5	- 1.349,7	- 33,3
Pozostałe obligacje zagraniczne	1.813,6	7,3	4.905,0	17,3	3.091,4	170,5
2. Dług z tytułu kredytów	18.950,6	76,4	20.675,6	73,1	1.725,0	9,1
Klub Paryski	16.302,8	65,7	17.182,6	60,8	879,8	5,4
MIF, z tego:	2.457,4	9,9	3.005,7	10,6	548,3	22,3
- Bank Światowy	1.739,5	7,0	1.879,6	6,6	140,1	8,1
- Europejski Bank Inwestycyjny	517,8	2,1	821,6	2,9	303,7	58,7
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	23,5	0,1	23,6	0,1	0,1	0,3
- Bank Rozwoju Rady Europy	176,6	0,7	281,0	1,0	104,4	59,1
Pozostałe	190,4	0,8	487,3	1,7	296,9	155,9

Kurs (PLN/USD) przyjęty do obliczeń stanu zadłużenia na dzień 31 grudnia 2001 r. wyniósł 3,9863, natomiast na dzień 31 grudnia 2002 r. kształtował się na poziomie 3,8388.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wzrost zadłużenia zagranicznego w roku 2002 był wypadkową:

- zaciągnięcia nowych kredytów w wysokości 1.286,9 mln USD;
- emisji obligacji na łączną kwotę 2.681,3 mln USD (faktyczna emisja w USD, EUR i GBP);
- spłaty kredytów w wysokości 1.820,6 mln USD;
- wykupu obligacji Brady'ego na kwotę 1.349,8 mln USD, z czego 1.300,0 mln USD stanowił przedterminowy wykup obligacji typu PDI;
- wzrostu zadłużenia o 2.668,8 mln USD w wyniku deprecjacji dolara USA w stosunku do innych walut, w których nominowana jest część zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa.

Największy udział w zadłużeniu zagranicznym, według stanu na koniec roku 2002, miały zobowiązania z tytułu kredytów wobec Klubu Paryskiego w kwocie 17.182,6 mln USD stanowiące 60,8% zadłużenia. W stosunku do stanu na koniec roku 2001 zobowiązania Skarbu Państwa wobec Klubu Paryskiego wzrosły o 879,8 mln USD, co było wynikiem: dokonanych w 2002 roku terminowych spłat zadłużenia z tego tytułu w kwocie 458,7 mln USD i 557,6 mln EUR, ekokonwersji zadłużenia o łącznej wartości 34,2 mln USD i 3,6 mln EUR

oraz deprecjacji dolara do innych walut, w których nominowane jest zadłużenie wobec członków Klubu Paryskiego (w wyniku czego nastąpił wzrost zadłużenia wyrażonego w USD o ok. 1.850 mln USD).

Drugim co do wielkości tytułem zadłużenia zagranicznego, według stanu na koniec roku 2002, były obligacje skarbowe wyemitowane na międzynarodowym rynku finansowym. Zadłużenie z tego tytułu na koniec roku 2002 wyniosło 4.905,0 mln USD i było wyższe od stanu na koniec roku 2001 o 3.091,4 mln USD tj. o 170,5%. Wzrost zadłużenia był przede wszystkim efektem wyemitowania w roku 2002 obligacji nominowanych w EUR o wartości nominalnej 750 mln EUR, nominowanych w USD o wartości 1.400 mln USD i nominowanych w GBP o wartości 400 mln GBP.

Trzecim co do wielkości tytułem zadłużenia zagranicznego, wg stanu na koniec roku 2002, były kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych (MIF), tj. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Rozwoju Rady Europy, stanowiące 10,6% zadłużenia zagranicznego. Zadłużenie wobec MIF na koniec roku 2002 wyniosło łącznie 3.005,7 mln USD i było wyższe od zadłużenia z tego tytułu na koniec roku 2001 o 548,3 mln USD tj. o 22,3%.

Wzrost stanu zadłużenia ogółem wobec MIF w 2002 r. był wypadkową:

- wzrostu o 303,7 mln USD zadłużenia wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego (m.in. w efekcie ciągnięcia kredytów na likwidację skutków powodzi w kwocie 55,1 mln EUR oraz na infrastrukturę drogową w kwocie 162,1 mln EUR);
- wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu kredytów Banku Światowego o 140,1 mln USD, w szczególności w efekcie wykorzystania kredytów: na aktywizację obszarów wiejskich (43,0 mln EUR), na likwidację skutków powodzi (14,9 mln USD), na projekty drogowe (26,3 mln USD i 7,8 mln EUR), infrastrukturę portową (11,0 mln EUR i 2,6 mln USD), na zdrowie (11,7 mln USD);
- wzrostu zadłużenia wobec Banku Rozwoju Rady Europy o 104,4 mln USD (wynikającego z wykorzystania kredytu na budownictwo, udostępnionego następnie Bankowi Gospodarstwa Krajowego na zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz na likwidację skutków powodzi).

Czwartym co do wielkości tytułem zadłużenia zagranicznego Polski były obligacje Brady'ego, których udział w długu zagranicznym wynosił 9,5%. Zadłużenie z tytułu przedmiotowych obligacji, na koniec roku 2002, wyniosło 2.698,3 mln USD i było niższe od stanu na koniec roku 2001 o 1.349,7 mln USD. Spadek ten był wynikiem przedterminowego wykupu i umorzenia obligacji Brady'ego typu PDI o wartości nominalnej 1.300 mln USD oraz terminowego wykupu tych obligacji w kwocie 49,7 mln USD.

Wzrost pozostałego zadłużenia o 296,9 mln USD do kwoty 487,3 mln USD, tj. o 155,9% wynikał w szczególności z zaciągnięcia nowego kredytu rewolwingowego w kwocie 875 mln USD (w trakcie roku 2002 dokonano spłaty 600 mln USD) z przeznaczeniem na przedterminowy wykup obligacji Brady'ego.

4.2.2. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002-2004

Strategia na lata 2002-2004 została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 20 listopada 2001 r. i skierowana pod obrady Sejmu. Cele zapisane w tej strategii oraz ich realizacja przedstawiały się następująco:

1. Minimalizowanie kosztów obsługi długu, polegała głównie na dostosowaniu struktury emisji spw do warunków panujących w 2002 r. na rynku finansowym. Struktura sprzedaży była taka, by nadmierne podaże nie prowadziły do akceptowania zbyt wysokich kosztów obsługi długu. Jednakże skuteczność działań zmierzających do minimalizacji kosztów obsługi była mocno ograniczona przez prowadzoną w latach 1999-2000 i na początku 2001 r. politykę redukowania kosztów obsługi długu w okresie 2000-2001 i przerzucania ich na następne lata, kiedy deficyt budżetowy miał zostać ograniczony, aż do osiągnięcia równowagi budżetowej. Możliwe to było dzięki kasowej metodzie ewidencji kosztów obsługi długu i sprzedaży obligacji z dużym dyskontem. W efekcie w latach 2003-2005 wykup spw połączony będzie z dużymi kosztami ich obsługi wynikającymi z dyskonta. NIK wielokrotnie zwracała uwagę w czasie poprzednich kontroli na negatywne skutki przerzucania kosztów na lata następne.
2. Ograniczanie ryzyka kursowego i ryzyka refinansowania w walutach obcych, co oznaczało, że podstawowym miejscem emisji długu był rynek krajowy. Środki pozyskiwane na rynku zagranicznym nie powinny przewyższać kwot kapitału od długu zagranicznego przypadających do spłaty w danym roku budżetowym i płatności z tytułu obligacji nominowanej w USD będącej w posiadaniu NBP. Dodatkowe środki pozyskane na rynkach zagranicznych powinny być przeznaczane na przedterminową spłatę wybranych składników istniejącego długu zagranicznego. W 2002 r. udział długu zagranicznego w długu ogółem (wg kryterium miejsca emisji) obniżył się z 34,8% do 33,1%.

3. Optymalizowanie zarządzania płynnością budżetu państwa. Podstawowe instrumenty zarządzania płynnością budżetu państwa to lokaty w NBP i emisje krótkoterminowych bonów skarbowych, a także przetargi zamiany i odkupu obligacji. W 2002 r. odkupiono obligacje o łącznej nominalnej wartości 9.702 mln zł i wydano obligacje o łącznej wartości nominalnej 9.823 mln zł. Odkupywano głównie obligacje zapadające w ciągu roku od przetargu zamiany, co pozwoliło w znacznej mierze rozładować spiętrzenia wykupów w 2002 r.
4. Ograniczanie ryzyka refinansowania w walucie krajowej. W 2002 r. średnia zapadalność długu, w przypadku krajowego długu rynkowego wzrosła z 2,51 do 2,73 roku.
5. Ograniczanie ryzyka stopy procentowej. Średnie duration krajowego długu rynkowego, będące miarą wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stóp procentowych, wzrosło w 2002 r. z 1,75 do 2,16 roku.
6. Uelastycznianie struktury długu. W 2002 r. udział długu nierynkowego w długu krajowym zmniejszył się z 11,0% do 7,2%.
7. Zmniejszanie monetyzacji długu. Miarą monetyzacji długu jest udział sektora bankowego w jego strukturze podmiotowej. W 2002 r. udział sektora bankowego w długu krajowym zmniejszył się z 41,8% do 35,8%.

Jak wynika z ustaleń kontroli, zmiana uwarunkowań, zaistniała w 2002 r., a szczególnie szybszy wzrost zadłużenia spowodowany brakiem wpływów z prywatyzacji spowodowały w 2002 r. zmianę podejścia do celów określonych w nowej strategii zarządzania długiem na lata 2003-2005, gdzie kluczowego znaczenia nabiera ograniczenie przyrostu długu do bezpiecznego poziomu.

4.3. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji

Zobowiązania niewymagalne Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2002 roku wynosiły 32.486,8 mln zł i w porównaniu z 2001 r. uległy zwiększeniu o 5.254,4 mln zł, tj. o 19,3%. Według stanu na koniec 2002 r. niewymagalne zobowiązania z tytułu gwarancji w kwocie 17.565,2 mln zł obejmowały gwarancje spłaty kredytów zagranicznych w kwocie 13.726,4 mln zł i gwarancje ubezpieczeniowe dla przewoźników lotniczych w kwocie 3.838,8 mln zł. Stan niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń krajowych na koniec 2002 r. wynosił 14.921,6 mln zł i w porównaniu do 2001 r. uległ zwiększeniu o 2.897,9 mln zł, tj. o 24,1 %. W 2002 roku

udzielono nowych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa o wartości 6.676,8 mln zł, co stanowiło 23,0% ustalonego w ustawie budżetowej limitu. Wyniki kontroli wykazały, że działania Ministerstwa Finansów zakresie udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa były zgodne z obowiązującymi przepisami.

W 2002 r. NIK przeprowadziła kontrolę w zakresie poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[93], w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poręczeń i gwarancji w imieniu Skarbu Państwa przez Ministra Finansów i Radę Ministrów. Skala niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz spłaty ze środków budżetowych poręczonych i gwarantowanych zobowiązań, nie powodowały zagrożenia dla stabilności finansów publicznych i budżetu państwa. Prawidłowe było również udzielanie poręczeń i gwarancji przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA, Agencję Rynku Rolnego oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, gdyż w ich działaniach stwierdzono nieliczne przypadki nieprawidłowości lub uchybień[94].

Natomiast negatywnie należy ocenić niedostosowanie procedur wewnętrznych BGK do celów i specyfiki poręczeń udzielanych z Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych. Ponadto w połowie spośród poręczeń objętych kontrolą, stwierdzono naruszenie tych procedur, z czego dwie decyzje o udzieleniu poręczeń NIK oceniła jako nielegalne[95]. Na pozytywną ocenę zasługuje gospodarowanie przez BGK środkami KFPK. Od początku 1999 r. do końca I połowy roku 2002 KFPK nie był zasilany z budżetu państwa, a jego wartość wzrosła o 63% dzięki dochodom z lokat środków funduszu.

4.4. Należności Skarbu Państwa

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2002 w części 98, objęto badaniem należności Skarbu Państwa o łącznej wartości 23.467,0 mln zł, stanowiące 61,3% kwoty należności Skarbu Państwa ogółem na dzień 31 grudnia 2002 r. Wartość poszczególnych należności oraz zmiany ich stanu w roku 2002 przedstawia poniższa tabela:

---

[93] Informacja o wynikach kontroli udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, NIK, Warszawa, kwiecień 2003.

[94] Polegały one na braku określenia terminu ważności oraz na braku ustanowienia prawnego zabezpieczenia poręczeń i gwarancji (w ARP S.A.), braku zabezpieczenia się przed znacznym spadkiem wartości rynkowej zapasów towarów, przejętych w wyniku wypłaty poręczeń (w ARR) oraz na rozbieżności, w jednym przypadku, danych sprawozdawczych z danymi księgowymi (w ARiMR).

[95] Poręczenia, w przypadku których wystąpiły istotne naruszenia procedur wewnętrznych, zostały udzielone przez BGK w 1998 i 1999 roku.

Tabela 44 (w mln zł)

Lp.	Tytuł należności	Stan w dniu		Zmiana	
		31.12.2001	31.12.2002	kwoty (4-3)	% (4:3)
1	2	3	4	5	6
	Należności Skarbu Państwa ogółem w tym:	36.405,8	38.267,4	1.861,6	105,1
1.	Zaległości podatkowe i niepodatkowe	12.930,4	14.800,4	1.870,0	114,5
2.	Należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych	7.542,3	7.786,1	243,8	103,2
3.	Należności z tytułu pożyczek udzielonych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [1)]	6.000,0	6.000,0	0,0	100,0
4.	Należności z tytułu pożyczki dla kas chorych [2)]	821,7	821,5	(-) 0,2	100,0
5.	Należności z tytułu poręczeń i gwarancji [3)] w tym:	1.642,2	1.642,0	(-) 0,2	100,0
	- z tytułu gwarancji	86,8	158,4	71,6	182,5
	- z tytułu poręczeń	1.555,4	1.483,6	(-)71,8	95,4
6.	Należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych w tym:	4.549,6	4.526,5	(-)23,1	99,5
	- w walutach wymienialnych [4)]	4.543,5	4.520,3	(-)23,2	99,5
	- w walutach niewymienialnych [5)]	6,1	6,2	0,1	101,6
7.	Należności w walutach rozliczeniowych (salda likwidacyjne, rozliczenia clearingowe i bartery, rach. spec.)	27,0	26,8	(-) 0,2	99,3
8.	Należności z tyt. collateralu	1.655,0	1.561,7	(-) 93,3	94,4
9.	Należności z tyt. spłaty kredytów MBI od Rosji i FRE	11,3	23,6	12,3	208,8
	- MBI	4,4	4,4	0,0	100,0
	- Porozumienie Generalne [6)]	5,2	17,4	12,2	334,6
	- Fundusz Rozwoju Eksportu	1,6	1,8	0,2	112,5
10.	Należności z tyt. udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym [7)]	562,8[8)]	766,4	203,6	136,2
11.	Inne należności, w tym:	560,8	195,2	(-) 365,6	34,8
	- Pożyczki dla Orbis S.A.	17,9	11,6	(-) 6,3	64,8
	- Zobowiązania AWR SP [9)]	542,9	149,1	(-) 393,8	27,5
	- pożyczki dla KUKE	0,00	34,5	34,5	-
12.	Należności od MBI w Moskwie	102,7	117,2	14,5	114,1

1) prezentowana kwota należności nie obejmuje odsetek naliczonych memoriałowo, które podlegają spłacie razem z kwotą główną pożyczki (wg stanu na 31.12.2002 r. odsetki te wyniosły 2.142,1 mln zł). Z dniem 1 stycznia 2003 r. pożyczki udzielone FUS i odsetki od tych pożyczek ulegają umorzeniu.

2) prezentowana kwota należności nie obejmuje odsetek naliczonych memoriałowo, które podlegają spłacie razem z kwotą główną pożyczki (wg stanu na 31.12.2002 r. wyniosły one 1.668,6 tys. zł).

3) należności S.P. z tytułu poręczeń i gwarancji prezentowane są memoriałowo.

4) kwota należności w roku 2002 uwzględnia zadłużenie Algierii wobec Polski, jako zadłużenie bieżące w związku z wejściem w życie (IV'2002) umowy restrukturyzacyjnej z 2000 r., na podstawie której dokonywane są obecne spłaty. Kwoty należności nie obejmują naliczonych memoriałowo odsetek bieżących, które na koniec 2001 r. wynosiły 35,8 mln zł, a na koniec 2002 r. wynosiły 65,9 mln zł.

5) do należności z tytułu kredytów udzielonych w walutach niewymienialnych zaliczane jest zobowiązanie Korei w wysokości 706,64 tys. zł (równowartość kwoty 3.364,95 tys. Rbcl) z tytułu kredytu udzielonego ww. krajowi na mocy umowy z dnia 27.03.1986 r., które ze względu na swą specyfikę ewidencjonowane jest także (i wykazane w złotych) w tabeli w pozycji „Należności w walutach rozliczeniowych", prezentującej stany na rachunkach kliringowych.

6) należności na koniec 2002 nie obejmują niewymagalnych, naliczonych memoriałowo odsetek bieżących od Morskiej Stoczni Remontowej w Świnoujściu (PG) i Foster Wheeler Energy Fakop sp. z o.o. w Sosnowcu (MBI) a oprócz wymienionych podmiotów za 2001, również odsetek bieżących od Stoczni Odra w Szczecinie.

7) prezentowana kwota nie obejmuje niewymagalnych, naliczonych memoriałowo odsetek bieżących, które na koniec roku 2001 wyniosły 3.494,5 tys. zł, a na koniec roku 2002 były w wysokości 5.210,8 tys. zł.

8) zmiana w stosunku do należności wykazywanych w roku poprzednim (564,4 mln zł) w związku ze zmianą wartości jednostki poolowej kredytu z Banku Światowego nr 3641.

9) należności wobec AWR SP uwzględniają odsetki ustawowe w wysokości 6.484,4 tys. zł.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Spośród tytułów należności objętych kontrolą, największy udział w kwocie należności ogółem, na koniec roku 2002, miały należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych (20,3%), należności z tytułu pożyczek udzielonych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (15,7%) oraz należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (11,8%).

W roku 2002 należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych wzrosły o 243,8 mln zł, osiągając na koniec roku 2002 wartość 7.786,1 mln zł. Wzrost należności Skarbu Państwa z tego tytułu był wynikiem wydatków, poniesionych w 2002 r. na wykup odsetek w kwocie 507,2 mln zł oraz oprocentowania wykupionych odsetek podlegających skapitalizowaniu na koniec roku w kwocie 14,1 mln zł. Zmniejszająco na wielkość tych należności wpłynęły umorzenia na kwotę 181,7 mln zł, spłaty dokonane przez kredytobiorców w kwocie 88,2 mln zł oraz korekta rozliczeń w wysokości 7,6 mln zł.

Na koniec grudnia 2002 roku wartość należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ZUS wynosiła ogółem 8.142,1 mln zł, w tym 6.000,0 mln zł stanowiły raty kapitałowe. W odniesieniu do roku 2001 roku należności te uległy zwiększeniu o kwotę naliczonych memoriałowo niewymagalnych odsetek w wysokości 356,7 mln zł. Z dniem 1 stycznia 2003 roku pożyczki udzielone FUS i odsetki od tych pożyczek ulegają umorzeniu zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Stan należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych w 2000 roku kasom chorych na koniec grudnia 2002 roku wynosił 823,2 mln zł i w porównaniu z rokiem 2001 uległ zwiększeniu o kwotę 717,4 tys. zł. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z naliczonych memoriałowo w 2002 roku odsetek w wysokości 821,6 tys. zł, które zgodnie z umowami pożyczek i zawartymi do niej aneksami będą podlegały spłacie w latach 2003-2004, łącznie ze spłatą rat kapitałowych.[96] W 2002 roku nastąpiło zmniejszenie należności z tytułu rat kapitałowych, z 821,7 mln zł na początku roku, do 821,5 mln zł w końcu roku z tytułu dokonanych przez cztery kasy chorych spłat zaległych rat kapitałowych i odsetek (wynikających z rocznego rozliczenia pożyczki za rok 2000) - w łącznej wysokości 104,1 tys. zł.

[96] Nowy projekt ustawy o spłacie pożyczek udzielonych w 2000 r. kasom chorych z budżetu państwa skierowany przez Ministerstwo Finansów pod obrady Sejmu w marcu 2003 r. zakłada wydłużenie okresu spłaty pożyczek wraz z oprocentowaniem nie później niż do 31 marca 2007 roku.

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wyniosły na koniec 2002 r. 4.526,5 mln zł i były niższe od należności z tego tytułu na koniec roku 2001 o 23,1 mln zł, tj. o 0,5%. Spośród należności bieżących obsługiwane są kredyty udzielone przez Polskę Jemenowi, Algierii, ChRL i Wietnamowi. Całość należności zaległych Polski nie jest obsługiwana przez dłużników.

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2002 r. wyniosły 1.642,0 mln zł. W porównaniu z rokiem 2001 uległy one zmniejszeniu zaledwie o 0,2 mln zł. Należności te w 90% powstały z tytułu spłaty poręczonych kredytów bankowych. W odniesieniu do roku 2001 należności te uległy zmniejszeniu o 71,8 mln zł, tj. o 4,6%. Jednocześnie w 2002 r. nastąpił blisko dwukrotny wzrost należności Skarbu Państwa z tytułu spłaty gwarantowanych kredytów zagranicznych (z kwoty 86,8 mln zł na koniec roku 2001 do 158,4 mln zł na dzień 31.12.2002 r.). Było to wynikiem poniesionych przez Ministra Finansów wydatków na spłatę gwarantowanych kredytów bankowych za 8 dłużników – w łącznej wysokości 91,9 mln zł oraz naliczeniem odsetek ustawowych od zadłużenia wobec Skarbu Państwa za rok 2002 - w wysokości 17,2 mln zł. W wyniku podjętych działań windykacyjnych odzyskano z powyższego tytułu środki od dwóch kredytobiorców w kwocie 47,0 mln zł.

V. PAŃSTWOWE ZAKŁADY BUDŻETOWE, GOSPODARSTWA POMOCNICZE I ŚRODKI SPECJALNE

W odróżnieniu od państwowych jednostek budżetowych, które swoje wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu, a dochody odprowadzają na rachunek budżetu państwa, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne powiązane są z budżetem na zasadzie rozliczeń netto.

Zasady funkcjonowania oraz gospodarkę finansową powyższych jednostek sektora finansów publicznych określają przepisy art. 19, 20 i 21 ustawy o finansach publicznych. Przychody, wydatki i rozliczenia z budżetem państwa zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 45

(w mln zł)

Wyszczególnienie	2001 r.	2002 r.			%	
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wyko-nanie	5:4	5:2
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem						
1. Przychody,	5.308,2	4.879,3	6.051,9	5.935,8	98,1	111,8
w tym dotacja z budżetu	77,4	59,6	61,0	61,0	99,9	78,8
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	5.187,2	4.519,1	5.539,6	4.889,7	88,3	94,3
3. Wpłaty do budżetu	531,8	473,2	536,8	564,2	105,1	106,1
I. Środki specjalne						
1. Przychody,	3.359,7	2.931,9	4.098,2	4.066,3	99,2	121,0
w tym dotacja z budżetu	0	0	0	0	0	0
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	3.233,0	2.623,9	3.631,5	3.054,2	84,1	94,5
3. Wpłaty do budżetu	497,2	459,3	523,0	542,0	103,6	109,0
II. Zakłady budżetowe						
1. Przychody,	456,1	526,1	464,6	445,0	95,8	97,5
w tym dotacja z budżetu	52,2	36,9	38,0	38,0	100,0	72,8
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	521,0	519,0	463,9	459,2	99,0	88,1
3. Wpłaty do budżetu	18,9	2,7	2,7	5,5	205,5	29,3
III. Gospodarstwa pomocnicze pjb						
1. Przychody,	1.492,4	1.421,4	1.489,0	1.424,6	95,7	95,5,
w tym dotacja z budżetu	25,2	22,6	23,0	23,0	99,9	91,1
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	1.433,2	1.376,2	1.444,2	1.376,4	95,3	96,0
3. Wpłaty do budżetu	15,7	11,2	11,2	16,7	149,0	106,2

Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2002 r. przychody realizowane przez zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, oraz środki specjalne wyniosły 5.935,8 mln zł i były niższe od planowanych w budżecie po zmianach o 1,9% i wyższe od uzyskanych w 2001 r. o 11,8%. Udział dotacji budżetowej w przychodach w 2002 r. wynosił 1,0% (w 2001 r. 1,5%). Wydatki (bez wpłat do budżetu) w 2002 r. wyniosły 4.889,7 mln zł i stanowiły 88,3% kwoty planowanej w budżecie po zmianach. Wydatki w 2002 r. były o 5,7% niższe niż w 2001 r. Wpłaty do budżetu w ujęciu kasowym wyniosły 564,2 mln zł i były wyższe od planowanych w budżecie po zmianach o 5,1% i o 6,1% od wykonania w roku 2001. Nadwyżka finansowa wyniosła 475,6 mln zł. Dodatni wynik finansowy osiągnęły gospodarstwa pomocnicze (25,2 mln zł) i środki specjalne (470,1 mln zł). Zakłady budżetowe zamknęły rok ujemnym wynikiem finansowym w kwocie 19,7 mln zł.

Chociaż w 2002 r. wystąpił ogólny wzrost przychodów zakładów budżetowych gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych w stosunku do roku poprzedniego, to wynikał on jedynie ze wzrostu przychodów środków specjalnych (o 21%). Działalność zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych uległa ograniczeniu. Przychody zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych spadły odpowiednio o 2,5% i o 4,5%.

Z ustaleń kontroli wynika, że należy rozważyć, czy negatywne skutki prowadzenia działalności w formie zakładów budżetowych gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych podważają celowość ich dalszego funkcjonowania, szczególnie w kontekście niezbędnej reformy finansów publicznych. Wprowadzenie zasady rozliczeń netto nie spowodowało widocznej racjonalizacji kosztów w zakresie świadczenia usług przez państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze. Usługi świadczone przez te jednostki mogą być wykonywane przez jednostki budżetowe lub zlecane na zewnątrz. Wprowadzenie możliwości tworzenia środków specjalnych z różnych dochodów publicznych pozwoliło instytucjom publicznym przejmować część dochodów budżetu państwa i przeznaczać je na dowolne cele.

1. Środki specjalne

Ustawa o finansach publicznych w art. 21 stanowi, że środki specjalne są środkami finansowymi, gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych.

Podstawę gospodarki finansowej środków specjalnych stanowią plany obejmujące przychody i wydatki. Środki specjalne mogą być przeznaczone na cele wskazane w ustawie lub w uchwale, na podstawie której utworzono te środki, na cele wskazane przez darczyńcę lub spadkodawcę, na remont lub odtworzenie mienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 3 i 4.

NIK wypowiedziała się krytycznie o funkcjonowaniu środków specjalnych w ubiegłorocznej analizie wykonania budżetu państwa i nadal podtrzymuje te uwagi.

Wprowadzenie możliwości ustawowego tworzenia środków specjalnych z dowolnych dochodów publicznych spowodowało, że tworzenie z mocy ustawy nowych środków specjalnych stało się źródłem dodatkowych wpływów, przeznaczanych często, jak przedstawiają to wyniki kontroli, na dofinansowanie wydatków bieżących. Część środków specjalnych stanowi także stałe źródło dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników danej jednostki budżetowej. Wynagrodzenia te nie są objęte limitami określonymi w ustawach budżetowych. Narusza to zasadę przejrzystości finansów publicznych. Ponadto niektóre środki specjalne mają wszelkie cechy funduszy celowych (środki specjalne działające w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwie Skarbu Państwa). Obecnie w ustawie budżetowej dane o środkach specjalnych (przychody, wydatki, stan środków obrotowych na początek i na koniec roku oraz wpłaty do budżetu) prezentowane są tylko w globalnych kwotach wszystkich środków specjalnych występujących w danej części, bez podziału na poszczególne rodzaje środków specjalnych.

W 2002 r. w 48 częściach budżetu państwa, w tym w 16 budżetach wojewodów gromadzono środki finansowe w formie środków specjalnych na wyodrębnionych rachunkach bankowych.

Nie planowane w ustawie budżetowej przychody i wydatki wykonano w 8 częściach: 07 – Najwyższa Izba Kontroli, 22 – Gospodarka wodna, 28 – Nauka, 30 – Oświata i wychowanie, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 45 – Sprawy zagraniczne, 64 – Główny Urząd Miar, 89 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W jednostkach tych na wyodrębnionych rachunkach środków specjalnych zgromadzono środki pochodzące głównie z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie a w przypadku części – 45 – Sprawy zagraniczne z tytułu kosztów rzeczywistych, pobranych za wykonanie przez placówki czynności konsularnych oraz z tytułu zwrotu podatku VAT. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gospodarowania tymi środkami.

Przychody środków specjalnych wyniosły w 2002 r. 4.066,3 mln zł i były niższe o 0,8% od przyjętego planu po zmianach i wyższe o 21,0% od zrealizowanych w 2001 r. Zrealizowane wydatki (bez wpłat do budżetu) w kwocie 3.054,2 mln zł stanowiły 84,1% planu po zmianach i były o 5,5% niższe od wydatków w 2001 r.

W 2002 r. dysponenci części budżetowych dokonali zaliczkowych wpłat do budżetu państwa w kwocie 542,0 mln zł, tj. wyższej niż zakładana w ustawie budżetowej i planie po zmianach odpowiednio o 18,0% i 3,6%. Stan środków obrotowych na koniec roku 2002 wynosił 1.469,3 mln zł i był wyższy od kwoty w planie po zmianach (824,2 mln zł) o 78,3% i o 44,4% od stanu na początek 2002 r. (1.017,5 mln zł).

Największy udział w strukturze przychodów i wydatków środków specjalnych przypadał na następujące części:

– 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – przychody – 1.815,8 mln zł, wydatki – 1.847,1 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 297,0 mln zł,
– 36 – Skarb Państwa – przychody – 609,7 mln zł, wydatki – 248,3 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 117,2 mln zł,
– 39 – Transport – przychody – 469,9 mln zł, wydatki – 389,7 mln zł (bez wpłaty do budżetu),
– 29 – Obrona narodowa – przychody – 278,7 mln zł, wydatki – 179,8 mln zł (bez wpłat do budżetu),
– 25 – Kultura fizyczna i sport – przychody – 230,9 mln zł, wydatki – 265,0 mln zł (bez wpłat do budżetu).

W gospodarowaniu środkami specjalnymi stwierdzono liczne nieprawidłowości o różnym charakterze. I tak:

1) Izba Skarbowa w Katowicach wpłaty ze środków specjalnych za czwarty kwartał 2002 r. w wysokości 7.146,3 tys. zł dokonała na początku stycznia 2003, zamiast zgodnie z dyspozycją art. 49 ust. 2 ustawy budżetowej na 2002 r., dokonać jej w terminie do 20 grudnia 2002 r.;
2) Przypadki niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków specjalnych stwierdzono m.in. w:
   – Ministerstwie Finansów. Wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem środki specjalne: z Funduszu premiowego, funkcjonującego na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych[97], w łącznej wysokości 41.000 tys. zł oraz Funduszu premiowego – cła, funkcjonującego na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. – Kodeks Celny[98], w łącznej wysokości 23.036 tys. zł;
   – Ministerstwie Sprawiedliwości. Niezgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawach na podstawie których funkcjonują środki specjalne (Monitor Sądowy i Gospodarczy, Centralna Informacja o Zastawach Rejestrowych, Centralna Informacja o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej) wydatkowało kwotę 5.269,5 tys. zł;
   – Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim. Wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 51a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych[99], środki specjalne w kwocie 21 tys. zł;

---

[97] DzU nr 106, poz. 489 ze zm.

[98] DzU z 2001 r., nr 75, poz. 802 ze zm.

[99] DzU z 2001 r., nr 55, poz. 578.

- Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Poznaniu. Wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 49a ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej[100], kwotę 379,4 tys. zł;
- Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Poznaniu. Wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 września 1998 r. w sprawie sposobu rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na usprawnienie funkcjonowania Inspekcji Ochrony Środowiska i na premie dla jej pracowników oraz zasad przyznawania tych premii[101], kwotę 48,8 tys. zł ze środków specjalnych;
- Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Niezgodnie z przeznaczeniem sfinansowano ze środków specjalnych zobowiązania na łączną kwotę 266,3 tys. zł;
- W 32 urzędach skarbowych. Niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej środkami specjalnymi na wydatki związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej[102], wydatkowano środki specjalne w kwocie ogółem 4.163,5 tys. zł;

3) Z ustaleń kontroli w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu (MENiS) wynika, że:
   - nie wyegzekwowano w 2002 r. kwot przypisanych do zwrotu w związku z nieprawidłowym wykorzystaniem środków specjalnych przekazanych na realizację zadań zleconych. Z należności tych wynoszących 1.924,6 tys. zł uzyskano jedynie 315,6 tys. zł. Tym samym niewykonany został wniosek NIK skierowany do Prezesa UKFiS po kontroli wykonania budżetu w części 56 w 2001 r.;
   - nie zrealizowano zadania „Animator sportu osób niepełnosprawnych" finansowanego przez MENiS ze środków specjalnych. Na realizację zadania przewidziano dofinansowanie na szczeblu centralnym w wysokości 880 tys. zł (z których wykorzystano 15,6%) z przeznaczeniem na gratyfikacje finansowe dla 900 animatorów. Do realizatora i koordynatora zadania – Stowarzyszenia „Olimpiady Specjalne Polska" zgłoszono jednak tylko 101 animatorów, którzy poprowadzili zajęcia sportowe

[100] DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752.
[101] DzU nr 126, poz. 838 ze zm.
[102] DzU nr 4, poz.33.

z 1.576 osobami. W opinii ww. Stowarzyszenia główną przyczyną braku zgłoszenia kandydatów do realizacji zadania przez organizacje zajmujące się sportem osób niepełnosprawnych były trudności w pozyskaniu na szczeblu lokalnym wymaganego dofinansowania w wysokości równej dofinansowaniu MENiS;

4) W 7 urzędach skarbowych (US Lubartów, Malbork, Gdańsk, Świecie nad Wisłą, Pińczów, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie) zgodnie z zaleceniem Sekretarza Stanu w MF przesunięto wypłaty wynagrodzeń ze środków specjalnych na wynagrodzenia prowizyjne za 2002 r. – na rok 2003 w celu niedopuszczenia do przekroczenia poziomu tych wypłat z 2001 r. Kwota wypłaconych wynagrodzeń prowizyjnych w tych urzędach w 2003 r. wyniosła 238 tys. zł i stanowiła 16,7% dokonanych wypłat z tego tytułu w 2002 r. (1.427,7 tys. zł). Działanie to zostało podjęte w celu obejścia ustawowego zakazu podwyższania wynagrodzeń w 2002 r. ponad poziom z 2001 r. wyrażonego w art. 6 i art. 29d ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw;
5) W urzędach skarbowych naruszono przepisy określone w zarządzeniu Nr 4 Ministra Finansów z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii.[103] Dotyczyło to np.: zawyżenia odpisów na środki specjalne w 4 urzędach skarbowych (w Śremie, Sochaczewie, Łowiczu i Świeciu łącznie o 1.586,3 tys. zł, z powodu bezpodstawnego zaliczenia do dodatkowych wpływów budżetowych kwoty 7.931,6 tys. zł.

2. Zakłady budżetowe

Państwowe zakłady budżetowe są jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania i pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych. Zakłady budżetowe są tworzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Podstawę gospodarki finansowej zakładów budżetowych stanowią plany obejmujące: przychody i rozchody, stan środków obrotowych oraz rozliczenia z budżetem. Zakłady budżetowe wpłacają do budżetu nadwyżki środków obrotowych.

[103] Dz.Urz. MF Nr 3, poz. 16.

Zakłady budżetowe w 2002 r. (podobnie jak w roku 2001) funkcjonowały w 29 częściach budżetowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. działało 91 zakładów budżetowych, o 6 mniej niż w 2001 r. Pogorszyły się wyniki finansowe tych jednostek, o czym świadczą niższe niż w poprzednim roku przychody i niższe wpłaty do budżetu. Dotacje były niższe niż w 2001 r.

Zakłady budżetowe osiągnęły przychody w kwocie 445,0 mln zł, tj. o 4,2% niższe od planu po zmianach. Przychody te stanowiły 7,5% ogólnej kwoty przychodów jednostek sektora finansów publicznych prowadzonych w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych.

Osiągnięte w 2002 r. przychody zakładów budżetowych były o 2,5% niższe od wykonania 2001 r. Dotacje z budżetu w kwocie 38,0 mln zł stanowiły 8,5% przychodów zakładów budżetowych w 2002 r. (w 2001 r. – 11,4%). Dotacje te były niższe o 14,2 mln zł, tj. o 27,2% od dotacji zrealizowanych w 2001 r. Wydatki (bez wpłat do budżetu) wyniosły 459,2 mln zł, tj. 99% planu po zmianach. Wydatki te w 2002 r. były niższe o 61,9 mln zł, tj. o 1,9% od wydatków zrealizowanych w 2001 r. Dokonano wpłat do budżetu (bez podatku dochodowego od osób prawnych) w kwocie 5,5 mln zł, tj. o 13,4 mln zł niższej niż w 2001 r. i o 2,8 mln zł wyższej niż planowano. Stan środków obrotowych zakładów budżetowych zmniejszył się z 24,0 mln zł na początek roku do 1,8 mln zł na koniec roku.

Największy udział w strukturze przychodów i wydatków zakładów budżetowych miały zakłady funkcjonujące w następujących częściach budżetu:

- 32 – Rolnictwo – przychody w kwocie 107,7 mln zł, wydatki w kwocie 109,1 mln zł, a wpłata do budżetu 3,4 mln zł,
- 29 – Obrona narodowa – przychody w kwocie 99,8 mln zł, wydatki w kwocie 114,9 mln zł, a wpłata do budżetu – 0,1 mln zł,
- 56 – Urząd Kultury Fizycznej i Sportu – przychody w kwocie 71,6 mln zł, wydatki w kwocie 71,9 mln zł (bez wpłaty do budżetu).

W 2002 r. najwyższe dotacje budżetowe otrzymały zakładów budżetowe funkcjonujące w części: 32 – Rolnictwo (24,8 mln zł), 56 – Urząd Kultury Fizycznej i Sportu (12,3 mln zł), 37 – Sprawiedliwość (0,6 mln zł).

Na łączną kwotę 5,5 mln zł dokonanych przez zakłady budżetowe w 2002 r. wpłat do budżetu, największe wystąpiły w części: 32 – Rolnictwo (3,4 mln zł), 66 – Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (0,7 mln zł), 41 – Środowisko (0,4 mln zł).

O słabej kondycji finansowej zakładów budżetowych świadczą następujące przypadki:

- działalność Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko Warszawa-Babice" nie spełniała warunków samofinansowania określonych w art. 19 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Przychody uzyskane przez Zakład były niższe od przewidzianych w planie finansowym na 2002 r. i wyniosły 2.055,9 tys. zł, co stanowiło 44,5 % planu przychodów (4.616 tys. zł). Z tytułu sprzedaży usług uzyskano 1.753 tys. zł, tj. 49,2 % wielkości planowanej (3.565 tys. zł). Koszty działalności Zakładu wyniosły 2.543,9 tys. zł, tj. 56,4 % kosztów planowanych. W 2002 r. Zakład poniósł stratę bilansową netto w wysokości 488,1 tys. zł;
- przeprowadzona w Komendzie Głównej Policji kontrola wykazała, że zakład budżetowy Ośrodek Wypoczynkowy MSWiA „Marysieńka" w Karpaczu poniósł w 2002 r. stratę bilansową w kwocie 222,2 tys. zł;
- w części 37 – Sprawiedliwość, w formie zakładów budżetowych w 2002 r. funkcjonowało m.in. 7 ośrodków szkoleniowo – wypoczynkowych. Wg stanu na 31 grudnia 2002 r. dwa zakłady osiągnęły ujemny stan środków obrotowych netto. W stosunku do roku 2001, na koniec którego ujemny stan środków obrotowych wykazały trzy zakłady budżetowe, sytuacja ekonomiczno-finansowa zakładów uległa tylko nieznacznej poprawie.

3. Gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych

Gospodarstwa pomocnicze prowadzą działalność uboczną lub część podstawowej działalności jednostki budżetowej i są wyodrębnioną formą organizacyjną i finansową tej jednostki.

Zakres działalności w formie gospodarstw pomocniczych również zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku. Działalność gospodarczą w formie gospodarstw pomocniczych prowadzono w 2002 r. w 47 częściach budżetu państwa, w tym w 16 budżetach wojewodów. Na dzień 31 grudnia 2002 r. działało 599 gospodarstw pomocniczych (w 2001 r. – 636 gospodarstw).

W 2002 r. gospodarstwa pomocnicze zrealizowały przychody w kwocie 1.424,6 mln zł, tj. o 4,3% niższe od planu po zmianach. Osiągnięte w 2002 r. przychody stanowiły 95,5% wykonania w 2001 r. Przychody gospodarstw pomocniczych stanowiły 24% ogólnej kwoty przychodów jednostek sektora finansów publicznych prowadzonych w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. W przychodach gospodarstw pomocniczych dotacje z budżetu w wysokości 22,9 mln zł stanowiły 1,6% kwoty przychodów (w 2001 r. – 1,7%), a w porównaniu do 2001 r. dotacje te były niższe o 2,3 mln zł, tj. o 9%. Wydatki (bez wpłat do budżetu) zrealizowano w wysokości

1.376,4 mln zł (95,3% planu po zmianach) i były one o 5,0% niższe od wykonania w 2001 r. Wpłaty z zysku gospodarstw pomocniczych do budżetu państwa w wysokości 16,7 mln zł były wyższe o 49,0% od kwoty planowanej i o 6,2% wyższe od wpłat dokonanych w 2001 r. Stan środków obrotowych w 2002 r. zmniejszył się z kwoty 155,2 mln zł (na początek roku) do kwoty 141,2 mln zł na koniec roku, tj. o 14,0 mln zł (o 9%).

W strukturze przychodów i wydatków gospodarstw pomocniczych najwyższy udział przypadał na gospodarstwa funkcjonujące w następujących częściach:

– część 29 – Obrona narodowa - z przychodami – 316,9 mln zł i wydatkami – 315,7 mln zł, co stanowiło odpowiednio – 73% i 73% wykonania 2001 r. Wpłata z zysku do budżetu państwa wynosiła 1,5 mln zł i była dwukrotnie niższa od dokonanej w 2001 r.;
– 85/02-32 Budżety wojewodów - z przychodami – 349,3 mln zł i wydatkami – 346,7 mln zł, co stanowiło odpowiednio – 103,5% i 103,2% wykonania 2001 r. Wpłata z zysku do budżetu państwa wynosiła 1,6 mln zł i była wyższa o 52,4% od dokonanej w 2001 r.;
– część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – z przychodami – 153,3 mln zł i wydatkami – 121,5 mln zł, co stanowiło odpowiednio – 92,1% i 93,8% wykonania 2001 r. Wpłata z zysku do budżetu państwa wynosiła 9,8 mln zł i była 2,5-krotnie wyższa od dokonanej w 2001 r.;
– część 37 – Sprawiedliwość - z przychodami – 153,4 mln zł i wydatkami – 148,2 mln zł, co stanowiło odpowiednio – 125,8% i 126,9% wykonania 2001 r. Wpłata z zysku do budżetu państwa wynosiła 0,2 mln zł i była niższa o 9,6% od dokonanej w 2001 r.

Planowane na 2002 r. dotacje z budżetu państwa do gospodarstw pomocniczych w kwocie 22,6 mln zł zostały zwiększone do wysokości 23,0 mln zł, a zrealizowane w kwocie 22,9 mln zł. Otrzymały je głównie gospodarstwa pomocnicze w następujących częściach:

– 32 – Rolnictwo 18,7 mln zł,
– 41 – Środowisko 2,5 mln zł,
– 37 – Sprawiedliwość 0,6 mln zł.

Zaplanowanej wpłaty z zysku nie zrealizowano m.in. w następujących częściach:

– 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – z zaplanowanej wpłaty 0,6 mln zł – zrealizowano – 0,5 mln zł,
– 39 – Transport – z zaplanowanej wpłaty 1,5 mln zł – zrealizowano 0,4 mln zł,
– 46 – Zdrowie – z zaplanowanej wpłaty 0,2 mln zł – zrealizowano 0,1 mln zł.

Wpłaty z zysku do budżetu zostały przekroczone przede wszystkim w następujących częściach budżetu:

– 29 – Obrona narodowa – z zaplanowanej wpłaty – 1,1 mln zł – zrealizowano 1,5 mln zł,

– 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – z zaplanowanej wpłaty 7,1 mln zł – zrealizowano 9,8 mln zł,
– 22 – Gospodarka wodna – z zaplanowanej wpłaty 0,2 mln zł – zrealizowano 0,5 mln zł.

W 2002 r. płynność finansowa gospodarstw pomocniczych uległa pogorszeniu w związku z przeznaczeniem części środków obrotowych na finansowanie strat. Środki obrotowe uległy zmniejszeniu z 43,8 mln zł do 39,1 mln zł, tj. o 10,8%. Przeprowadzona w Dowództwie Wojsk Lądowych kontrola wykazała, że spośród 137 gospodarstw pomocniczych, 21 gospodarstw (15,3%) zamknęło działalność w 2002 r. ze stratą.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

1) W Gospodarstwie Pomocniczym Ministerstwa Zdrowia:
   – przekroczono planowane wydatki o 239,2 tys. zł, naruszając w ten sposób art. 92 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych;
   – nierzetelnie wyliczono ustawową kwotę wpłaty na PFRON w 2002 r, tj. w oparciu o wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych 6% nie zaś 2%;
   – bez podstawy prawnej przekazano środki finansowe na rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Ministerstwa Zdrowia. Gospodarstwo nie utworzyło własnego Funduszu, czym naruszyło art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Jednocześnie odpisy te zostały zaliczone przez Gospodarstwo do kosztów uzyskania przychodów, do czego brak było w tej sytuacji podstaw formalnoprawnych;
   – wydatkowano kwotę 99,1 tys. zł na naprawy i konserwację samochodów bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych;
   – Kierownictwo Gospodarstwa podjęło decyzję o wypłacie premii uznaniowej w kwotach przekraczających dopuszczalny limit 2 tys. zł miesięcznie określony w regulaminie premiowania.
2) W gospodarstwach pomocniczych jednostek więziennictwa nierzetelnie sporządzano sprawozdania Rb-70. W sprawozdaniach tych nie ujęto danych o zatrudnieniu i wynagrodzeniach osadzonych pracujących w tych gospodarstwach (ujęto kwotę 15 mln zł), podczas gdy w prawozdaniach Rb-31 wykazane zostały dane o kosztach wynagrodzeń wszystkich pracowników (21,0 mln zł).
3) W Zakładzie Obsługi Ministerstwa Gospodarki, realizując w trybie zapytania o cenę zamówienie na dostawę wykładzin podłogowych, skierowano zapytania o cenę do dostawców w różnych terminach, tj. do jednego w dniu 6 grudnia 2002 r., a do pozostałych trzech w dniu 9 grudnia 2002 r, co stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych.

4) W Zakładzie Obsługi Administracji Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego naruszono zasadę gospodarki finansowej określoną w art. 92 pkt. 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przez przekroczenie wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej na kwotę 0,8 mln zł.
5) Gospodarstwo pomocnicze przy Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Zielonej Górze, wbrew zapisom zarządzenia o jego powołaniu, nie zostało wyodrębnione majątkowo i organizacyjnie, a wszystkie zadania, które miały być przez nie realizowane, wykonywały służby Inspekcji Weterynaryjnej Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii. Na konto gospodarstwa przekazywano kwoty dochodów uzyskiwanych przez Inspekcję Weterynaryjną z tytułu opłat za graniczną kontrolę weterynaryjną i opłat za urzędowe i usługowe badania laboratoryjne. Przychody Gospodarstwa w łącznej wysokości 2,0 mln zł, w tym 1,4 mln zł, które powinny być odprowadzone na rachunek budżetu państwa, w całości zostały wykorzystane na sfinansowanie działalności statutowej WIW, tj. m.in. zakup odczynników do badań laboratoryjnych związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, zakup leków, materiałów medycznych, szczepionek, odczynników, środków dezynfekcyjnych i opatrunkowych.
6) W Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie odprowadzono na dochody budżetu państwa dochodów uzyskanych z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie co najmniej 305,8 tys. zł, co było niezgodne z postanowieniami art. 62 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Należy nadmienić, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie zastosowała się do akceptowanej przez inne urzędy interpretacji Ministerstwa Finansów ustawy o finansach publicznych w zakresie przekazywania przez gospodarstwa pomocnicze na rachunek budżetu państwa dochodów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa po potrąceniu kosztów związanych z utrzymaniem tych składników.

VI. ŚRODKI POCHODZĄCE ZE ŹRÓDEŁ ZAGRANICZNYCH, NIEPODLEGAJĄCE ZWROTOWI ORAZ WYDATKI NIMI FINANSOWANE

Ustawa budżetowa na rok 2002 w załączniku nr 3 określiła planowane wydatki ze środków pochodzących z zagranicy i wydatki nimi finansowane w wysokości 4.488,9 mln zł, z podziałem na środki bezzwrotne pochodzące z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej – 4.277,0 mln zł i środki bezzwrotne pochodzące z innych źródeł zagranicznych – 211,9 mln zł. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi oraz wydatki nimi finansowane ujęte w powyższym załączniku, zostały przedstawione bez uwzględnienia obowiązującego podziału według klasyfikacji budżetowej dla dochodów i wydatków. Zrealizowanie wydatków określonych w ustawie budżetowej było uwarunkowane uruchomieniem środków przez Komisję Europejską, w wyniku potwierdzenia spełnienia warunków do przyjęcia tych środków przez stronę polską, a także terminem realizacji przez Komisję polskich wniosków dotyczących kolejnej transzy dla programów już realizowanych.

W 2002 r. środki pochodzące z Unii Europejskiej gromadzone były na rachunku bankowym – Narodowy Fundusz Środków Pochodzących z Unii Europejskiej, prowadzonym w NBP z podziałem na poszczególne programy i z wyodrębnionymi subkontami dla każdego z Memorandum Finansowego. Wszystkie rachunki prowadzone były w euro.

Ustawa o finansach publicznych w art. 86 ust. 6 jednoznacznie określa, że wydatki budżetu państwa ujmuje się w ustawie budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji wydatków. Na etapie planowania nie jest możliwe precyzyjne przypisanie określonych kwot środków zagranicznych do części, działów, rozdziałów i paragrafów, jak to ma miejsce w przypadku innych wydatków budżetu państwa, a polska klasyfikacja wydatków nie jest zbieżna z klasyfikacją stosowaną w dokumentach projektowych, będących przedmiotem uzgodnień z Komisją Europejską. Wieloletni charakter programów unijnych pozwala na niewydatkowanie środków w dłuższym okresie czasu niż jeden rok, co określone jest w Memorandum Finansowym. W programach tych dopuszczalna jest 15% realokacja środków pomiędzy poszczególnymi komponentami, w związku z czym wystąpić może konieczność częstych korekt podziału klasyfikacyjnego środków. Poza tym w ramach jednego projektu zaangażowanych może być kilka instytucji, a beneficjentem programu może być instytucja, która nie jest jednostką budżetową, co dodatkowo utrudnia ustalenie klasyfikacji budżetowej. Finansowy podział na wydatki bieżące i inwestycyjne nie jest adekwatny do specyfiki podziału funduszy w ramach projektów Phare, które dzielone są na podstawie

kontraktów. Wszystkie operacje dotyczące pomocy bezzwrotnej dokonywane na podstawie umów określających warunki wypłaty i sposób zapłaty nie odnoszą się do kont budżetu państwa. Są one dokonywane w podziale na tzw. kategorie wypłaty środków określone przez Bank Światowy.

W 2002 r. dostępne były środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi w kwocie 2.573,1 mln zł. Ze środków tych zrealizowano wydatki w wysokości 1.174,4 mln zł, tj. 45,6% środków dostępnych w 2002 r. Środki bezzwrotne pochodzące z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej na programy Phare zostały wykorzystane w 60,7%. Środki dostępne z programu ISPA[104] wykorzystane zostały w 18%, natomiast z programu SAPARD tylko w 0,04%.

Z ustaleń kontroli wynika, że niski poziom wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu SAPARD spowodowany był przedłużającym się okresem zatwierdzania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencji płatniczej dla programu SAPARD oraz skomplikowaną treścią formularza wniosku o przyznanie środków finansowych. Akt akredytacyjny został podpisany przez stronę polską we wrześniu 2001 r., natomiast program został uruchomiony 2 lipca 2002 r. Dopiero od tego momentu ARiMR mogła rozpocząć przyjmowanie wniosków o wsparcie od rolników, podmiotów prawnych i jednostek samorządowych.

Niski stopień wykorzystania środków ISPA wynikał z przedłużającej się procedury zatwierdzania kontraktów dla poszczególnych projektów ISPA.

Stan środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, które wpływają na rachunek Narodowego Funduszu dla poszczególnych programów przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 46

Wyszczególnienie	Stan środków na dzień 31.12.2001 r.		Wpłynęło w 2002 r.		Odsetki – 2002 r. na rachunku NF i bieżącym b.p.		Środki dostępne w 2002 r.	
	tys. euro	mln zł	tys. euro	mln zł	tys. euro	mln zł	tys. euro	mln zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Phare	133.689,7	521,4	308.105,3**	1.201,6	3.456,2	13,5	445.251,2	1.736,5
ISPA	46.510,6	181,4	122.690,0	478,5	2.767,7	10,8	171.968,3	670,7
SAPARD	0,0	0,0	42.034,6	163,9	523,1	2,0	42.557,7	165,9
Razem	180.200,3	702,8	472.829,9	1.844,0	6.746,8	26,3	659.777,0	2.573,1

* według kursu 3,90 zł/euro.

** Kwota zawiera środki, które wpłynęły na realizację programów nie ujętych w załączniku nr 3, tj. program PL0112, program PL0113, Wspólnotowe 2002, a także zwroty beneficjentów na konta zablokowane w 2001 r.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

[104] Ang. Instrument for Stuktural Polictes for Preaccession (Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej).

Wydatki finansowane ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych na rok 2002 zaplanowano w łącznej kwocie 4.488,9 mln zł, a zrealizowane zostały w wysokości 1.330,6 mln. zł, tj. w 29,6% w stosunku do planu i 51,7% w stosunku do środków dostępnych, z tego:

- 1.151,9 mln zł., tj. 26,9% zaplanowanych wydatków finansowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej;
- 178,8 mln zł., tj. 84,4% zaplanowanych wydatków finansowanych środkami bezzwrotnymi pochodzącymi z innych źródeł.

Zrealizowane wydatki, finansowane ze środków niepodlegających zwrotowi, pochodzących z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 47

Programy	Planowane wpływy i wydatki w roku 2002		Faktycznie uzyskane środki z UE w 2002 r.		Wykorzystanie środków w roku 2002	
	tys. euro	tys. zł*	tys. euro	tys. zł*	tys. euro	tys. zł*
1	2	3	4	5	6	7
Phare 1998	11.210	43.719	9.898	38.602	21.655	84.455
PL9804 – Poprawa efektywności sądów powszechnych i prokuratur	570	2.223	0	0	284	1.108
PL9807 – Południowa obwodnica Krakowa. Droga Nr A-4	2.200	8.580	0	0	10.587	41.289
PL9809 – Obwodnica Trójmiasta. Modernizacja drogi krajowej Nr 6	8.440	32.916	9.898	38.602	10.784	42.058
Phare 1999	142.483	555.684	107.118	417.760	124.387	485.109
PL9902 – Fundusz Dużych Projektów Infrastrukturalnych część 4	1.870	7.293	0	0	0	0
PL9903 – Reforma gospodarcza i restrukturyzacja przemysłu (Inicjatywa II)	18.460	71.994	10.305	40.190	7.461	29.098
PL9904 – Wzmocnienie możliwości instytucjonalnych i administracyjnych	11.260	43.914	12.673	49.425	11.638	45.388
PL9905 – Rynek wewnętrzny	7.470	29.133	3.482	13.580	4.139	16.142
PL9906 – Rolnictwo	11.010	42.939	9.191	35.845	6.522	25.436
PL9907 – Środowisko naturalne	12.350	48.165	8.704	33.946	6.113	23.841
PL9908 – Transport	45.530	177.567	21.238	82.828	46.281	180.496
PL9909 – Polityka regionalna i spójność społeczno-gospodarcza	3.600	14.040	4.039	15.752	4.351	16.969
PL9910 – Uczestnictwo w programach wspólnotowych i in.	1.237	4.824	0	0	1.019	3.974
PL9911 – Program współpracy przygranicznej Polska-Czechy	1.585	6.182	2.006	7.823	2.171	8.467
PL9912 – Fundusz Dużych Projektów Infrastrukturalnych część 5	6.400	24.960	11.244	43.852	9.126	35.591
PL9913 – Program współpracy przygranicznej Polska-Niemcy	16.021	62.482	19.068	74.365	19.713	76.881
PL9915 – Consensus III	1.030	4.017	890	3.471	660	2.574
PL9917 – Program współpracy przygranicznej Polska-Region Morza Bałtyckiego	1.640	6.396	1.740	6.786	2.212	8.627
PL9918 – Ułatwienia przygotowania projektów	3.020	11.778	2.538	9.898	2.981	11.626
Phare 2000	220.063	858.246	47.227	184.185	66.080	257.712

1	2	3	4	5	6	7
PL0002 – Specjalny program dla wzmocnienia społeczeństwa i przygotowanie do akcesji krajów kandydujących z centralnej i wschodniej Europy	2.340	9.126	0	0	1.198	4.672
PL0003 – Wzmocnienie możliwości instytucjonalnych i administracyjnych	35.918	140.080	12.717	49.596	14.295	55.751
PL0004 – Rynek wewnętrzny	7.860	30.654	4.120	16.068	3.259	12.710
PL0005 – Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne	29.700	115.830	9.314	36.325	11.500	44.850
PL0006 – Rolnictwo	26.500	103.350	8.240	32.136	4.917	19.176
PL0007 – Środowisko naturalne	4.450	17.355	1.433	5.589	1.337	5.214
PL0008 – Spójność społeczno-gospodarcza	61.140	238.446	0	0	9.068	35.365
PL0009 – Program współpracy przygranicznej Polska-Niemcy	26.450	103.155	8.659	33.770	12.447	48.543
PL0010 – Program współpracy przygranicznej Polska-Słowacja	3.300	12.870	1.580	6.162	2.307	8.997
PL0011 – Program współpracy przygranicznej Polska-Czechy	3.500	13.650	971	3.787	1.852	7.223
PL0013 – Dodatkowy fundusz inwestycyjny dla Polski	17.500	68.250	0	0	3.697	14.418
PL0014 – Program współpracy przygranicznej Polska-Region Morza Bałtyckiego	505	1.970	193	753	203	792
PL0015 – Działania specjalne dla Regionu Morza Bałtyckiego	900	3.510	0	0	0	0
Phare 2001	132.193	515.553	123.519	481.724	52.294	203.947
PL01.01 – Wzmocnienie możliwości instytucjonalnych i administracyjnych	8.360	32.604	9.109	35.525	4.598	17.932
PL01.02. – Rynek wewnętrzny	7.620	29.718	6.779	26.438	1.778	6.934
PL01.03. - Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (m.in. granica wschodnia)	10.700	41.730	9.885	38.552	1.115	4.349
PL01.04. – Rolnictwo	13.830	53.937	6.567	25.611	2.950	11.505
PL01.05. – Środowisko naturalne	6.300	24.570	4.378	17.074	436	1.700
PL01.06 – Spójność społeczno-gospodarcza	35.373	137.955	33.894	132.187	0	0
PL01.07 – Udział w programach wspólnotowych	42.310	165.009	41.417	161.526	41.417	161.526
Programy Współpracy Przygranicznej	7.700	30.030	11.490	44.811	0	0
PHARE ogółem	505.949	1.973.201	287.762	1.122.272	264.416	1.031.222
ISPA – Ochrona środowiska 2000-2001	111.202	433.688	32.164	125.440	3.019	11.774
ISPA -Transport 2000-2001	223.865	873.074	90.527	353.055	27.894	108.787
SAPARD 2001-2006	255.655	997.055	42.035	163.937	19	74
Razem środki z Unii Europejskiej	1.096.671	4.277.017	452.488	1.764.703	295.348	1.151.857

* według zastosowanego jednolitego wskaźnika 3,90 zł/euro

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2002 r. w budżetach poszczególnych dysponentów (według planu po zmianach) przewidziano wydatki na bezpośrednie współfinansowanie programów finansowanych ze środków bezzwrotnych w wysokości 561,9 mln zł, a które zrealizowano w kwocie 554,8 ml zł (w tym wydatki niewygasające 196,1 mln zł), tj. w 98,7% z tego na:

a) współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej (paragraf z czwartą cyfrą 2) – zaplanowano 561,9 mln zł, a zrealizowano wydatki w wysokości – 554,8 mln zł (w tym wydatki niewygasające 196,1 mln zł), tj. w 98,7%;
b) współfinansowanie innych środków bezzwrotnych (paragraf z czwartą cyfrą 6) – zaplanowano 20,0 tys. zł, a zrealizowano wydatki w wysokości 2,5 tys. zł, tj. w12,5%.

Wydatki na bezpośrednie współfinansowanie programów finansowanych ze środków bezzwrotnych realizowane były w 24 częściach budżetu państwa. Najwyższe wydatki zrealizowano w częściach: 39 – Transport – 142,9 mln zł, 85/02 – 32 Budżety Wojewodów – 108,5 mln zł.

Wydatki ze środków budżetowych przeznaczone bezpośrednio na współfinansowanie na rok 2002 zrealizowano w 41,7% wydatków finansowanych środkami zagranicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w 2001 r. Komisja Europejska wstrzymała realizację projektów Phare w Polsce w zakresie dotyczącym budowy „Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli". W wyniku przeprowadzonego audytu projektów Phare PL9805.01 i PL 9805.03 strona unijna stwierdziła nieprawidłowości, które uzasadniały działania prowadzące do zwrotu całości kwot środków Phare wydatkowanych w częściach inwestycyjnych na realizację ww. projektów w łącznej kwocie 2,8 mln euro. Biorąc pod uwagę tą sytuację, z części 83 – Rezerwy celowe do części 33 – Rozwój wsi przeniesiono kwotę 12,3 mln zł z przeznaczeniem na pokrycie zobowiązań wobec Komisji Europejskiej.

W zakresie przygotowania jednostek sektora publicznego do wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej w ramach programu ISPA w obszarze ochrony środowiska w latach 1999 - I półrocze 2002 r.[105] kontrola NIK wykazała znaczne opóźnienia we wszystkich fazach wdrażania tego programu i związane z tym niskie wykorzystanie przyznanych środków.

Częste zmiany organizacyjne i kadrowe jednostek odpowiedzialnych za wdrożenie Programu ISPA, długotrwałe zawieranie Umów Finansowania, wielomiesięczne negocjacje „Porozumień o realizacji projektu" pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska

[105] Kontrola została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w II półroczu 2002 r. Kontrolą objęto działalność Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 12 urzędów miast i 3 urzędy gmin oraz 3 podmioty gospodarcze. Kontrolę przeprowadzono u 17 Beneficjentów Końcowych Programu ISPA, realizujących 20 projektów o charakterze inwestycyjnym spośród 21 zaakceptowanych przez Komisję Europejską do finansowania ze środków Programu ISPA w latach 2000-2001. Kontrolą nie objęto Beneficjenta Końcowego jednego projektu, dla którego Memorandum Finansowe strona polska podpisała dopiero w kwietniu 2002 r. W jednym przypadku kontrolę przeprowadzono u Beneficjenta Końcowego dodatkowo w jednostce, której powierzył on realizację projektu.

i Gospodarki Wodnej a Beneficjentami Końcowymi, przewlekłe i wielokrotne weryfikowanie dokumentów przetargowych spowodowały, że z przyznanych Polsce z funduszu ISPA na realizację 23 projektów w sektorze środowisko środków w wysokości 575 mln euro (co stanowiło 60% łącznych kosztów ich realizacji), wykorzystano jedynie 0,9 mln. euro, tj. 0,15%. Dalsze utrzymanie dotychczasowego tempa wdrażania Programu ISPA może doprowadzić do utraty, przez Polskę, znacznej części przyznanych środków.

Ustalenia kontroli w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe wykazały, że dla Ministra Finansów w ustawie budżetowej na rok 2002 przewidziano kwotę 76,4 mln zł (18,1 mln dolarów USD) środków bezzwrotnych pochodzących z Rachunku Dochodów Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego. W 2002 r. Ministerstwo Finansów dysponowało środkami w łącznej wysokości 143,5 mln zł (w tym środki z 2001 r. wraz z odsetkami – 68,7 mln zł, a z 2002 r. – 74,7 mln zł). Ze środków tych zrealizowano wydatki w wysokości 34,4 mln zł. Ponadto w 2002 r. zawarto umowy, które będą realizowane w roku 2003 oraz rozpoczęto postępowania o udzielenie zamówień publicznych na zadania finansowe ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego na łączną kwotę 101,8 mln zł. Dla wydatków realizowanych z Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa na koncie 139 S – Fundusz Stabilizacyjny, co w opinii NIK świadczy o przejrzystości finansów w tym zakresie.

Kontrola w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz kontrola w zakresie wydatków na finansowanie dróg publicznych w 2002 r. wykazały, że na inwestycje wykorzystano środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w wysokości 500,5 mln zł, w tym z Banku Światowego (255,8 mln zł), z funduszu Phare (196,2 mln zł) oraz z grantów ISPA (48,4 mln zł). Stopień wykorzystania środków z powyższych źródeł wynosił – w stosunku do planu po zmianach – 55,4%. Ze środków tych współfinansowano 21 zadań. Z zaplanowanej kwoty na inwestycje z grantów ISPA wykorzystano jedynie 17,2%. Środki te przeznaczono na współfinansowanie 2 inwestycji wieloletnich, tj. na przebudowę, modernizację autostrady A-4 Wrocław Krzywa oraz przebudowę drogi krajowej Nr 50 na odcinku Sochaczew – Grójec. Niski poziom realizacji planowanych wydatków ze środków ISPA wynikał z: długotrwałego procesu wyłaniania wykonawcy robót, dużej liczby odwołań właścicieli gruntów od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nowych uregulowań prawnych w sprawie zagospodarowania wodnego, które spowodowały konieczność wprowadzenia zmian w dokumentacji przetargowej, problemów z uzyskaniem od gmin pozwoleń na wycinkę drzew, co wpływało na ograniczanie frontu robót, a także problemów z dopływem środków ISPA do Beneficjenta.

VII. PRYWATYZACJA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie w 2002 r. przychodów z prywatyzacji. Zrealizowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa w 2002 r. przychody z prywatyzacji brutto wyniosły 2.859,7 mln zł. W porównaniu z wykonaniem roku 2001 przychody były niższe o 3.954,1 mln zł, tj. o 58%. Przychody z prywatyzacji netto[106] wyniosły 1.971,6 mln zł i w porównaniu z rokiem 2001 były niższe o 4.518,5 mln zł. Ogólna wartość dokonanych odpisów sięgnęła 31,1% przychodów z prywatyzacji brutto (za rok 2001 – było to jedynie 4,8%) i wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim o 174,4%

Zmniejszeniu uległy przychody z prywatyzacji pośredniej, wynoszące 2.579,2 mln zł, przy czym realny wskaźnik wykonania tych przychodów w porównaniu z rokiem 2001 wyniósł 40%. W mniejszym stopniu uległy obniżeniu przychody z prywatyzacji bezpośredniej, które w 2002 r. wyniosły 280,3 mln zł, a wskaźnik wykonania w porównaniu z rokiem 2001 wyniósł 77,5%.

W odniesieniu do założeń ustawy budżetowej wskaźnik realizacji przychodów z prywatyzacji wyniósł jedynie 29,9%. Przychody z prywatyzacji w wysokości 1.971,6 mln zł zasiliły rachunek Ministerstwa Finansów w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej. Budżet państwa otrzymał w 2002 r. o 4.628,4 mln zł mniej przychodów z prywatyzacji niż planowano w ustawie budżetowej.

Realizację przychodów z prywatyzacji prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 48

(w mln zł)

Lp.	Rodzaj przychodów/rozchodów	2001 r.		2002 r.		% 5:3
		kwota	struktura %	kwota	struktura %	
1	2	3	4	5	5	6
1.	Przychody z prywatyzacji brutto w tym:	6.813,8	100,0	2.859,7	100,0	42,0
1.1.	- z prywatyzacji pośredniej	6.451,4	94,7	2.579,2	90,2	40,0
1.2.	- z prywatyzacji bezpośredniej	361,6	5,3	280,3	9,8	77,5
1.3.	- pozostałe przychody	0,7	0,0	-	-	-
2.	Rozchody na odpisy wynikające z innych ustaw	323,7	4,8	888,2	31,1	274,4
3.	Razem przychody z prywatyzacji netto	6.490,1	95,3	1.971,6	68,9	30,4

[106] Po uwzględnieniu odpisów na Fundusz Finansowania Prywatyzacji, Fundusz Gospodarowania Mieniem, Fundusz Mienia Polikwidacynego (po 1 kwietnia 2002 r. w ramach Funduszu Skarbu Państwa), Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, rozwój nauki i technologii polskiej, podwyższenie kapitału Agencji Rozwoju Przemysłu.

W „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w roku 2002", zawartych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej, ogólna kwota przychodów z prywatyzacji – w wysokości 6.800 mln zł – miała obejmować wpływy z prywatyzacji pośredniej – w wysokości 6.400 mln zł (94,1%) i prywatyzacji bezpośredniej – w wysokości 400 mln zł (5,9%). W rozchodach części 98 budżetu państwa przychody z prywatyzacji ujęto w kwocie 6.600 mln zł.

Wykonanie przychodów, tak pod względem rzeczowym, jak i finansowym różniło się zasadniczo od wielkości planowanych. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa na niską realizację planu wpływ miały czynniki zewnętrzne, wynikające z dekoniunktury gospodarczej i ograniczonego zainteresowania inwestorów. W opinii NIK były one znane już na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej i kierunków prywatyzacji na 2002 r. Zasadnicze różnice pomiędzy prognozą i wykonaniem przychodów z prywatyzacji świadczą o nierzetelnym planowaniu. Dodatkowo ocenę tę wzmacniają różnice w wykonaniu zakresu rzeczowego prywatyzacji pośredniej, które zdeterminowały wykonanie przychodów finansowych. Mimo że uzyskiwane przychody z prywatyzacji mogły już w trakcie roku wskazywać na niewykonanie założonego planu, Minister Skarbu Państwa nie informował Rady Ministrów o zagrożeniach i jednocześnie wskazywał, że wykonanie przychodów jest możliwe. Dopiero we wrześniu 2002 r. Minister Skarbu Państwa poinformował Radę Ministrów, że poziom przychodów z prywatyzacji może osiągnąć kwotę co najmniej 4 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli w oparciu o wyniki kontroli oraz wieloletnią analizę tej problematyki wskazuje na nieprzejrzystość dotychczasowej metodyki planowania przychodów z prywatyzacji oraz zasadniczą trudność weryfikacji decyzji prywatyzacyjnych Ministra Skarbu Państwa. W efekcie, planowanie przychodów z prywatyzacji na kolejny rok budżetowy, według dotychczasowych procedur, wykorzystywane jest przede wszystkim jako uzasadnienie dla zwiększenia wydatków budżetowych.

Błąd systemowy, zdaniem NIK, polega na traktowaniu prywatyzacji przede wszystkim jako źródła finansowania wydatków budżetu państwa, bądź zasilenia środków specjalnych. W związku z tym MSP może znajdować się pod niekorzystną, z negocjacyjnego punktu widzenia, presją sfinalizowania transakcji.

Uwzględniając powyższą sytuację, w ocenie NIK konieczne jest przejrzyste prezentowanie prognozy oraz podziału wpływów z prywatyzacji, co powinno znaleźć miejsce w odrębnym dokumencie.

Zrealizowane w 2002 r. przychody brutto z prywatyzacji pośredniej wyniosły 2.579,2 mln zł i stanowiły 40,3% kwoty planowanej, a z prywatyzacji bezpośredniej – 280,2 mln zł i stanowiły 70,1% kwoty planowanej.

MSP planowało, że kwota przychodów z prywatyzacji pośredniej miała obejmować wpływy z prywatyzacji 92 spółek. Kwota zrealizowanych przychodów pozyskana została natomiast z prywatyzacji 150 spółek. O wielkości osiągniętych przychodów z prywatyzacji pośredniej w 2002 r. zadecydowały przede wszystkim przychody z prywatyzacji:

- Zakładu Energetycznego STOEN S.A. w Warszawie – 1.506,5 mln zł,
- Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL Rzeszów" S.A. w Rzeszowie – 285,2 mln zł
- Elektrowni Skawina S.A. – 98,9 mln zł,
- Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm – Warszawa" S.A. w Warszawie – 55,7 mln zł,
- Elektrociepłowni „Toruń" S.A. w Toruniu – 43,6 mln zł,
- Zakładu Leczniczego „Uzdrowisko Nałęczów" S.A. – 38,8 mln zł.

Udział przychodów z prywatyzacji pośredniej rozpoczętych w 2002 r. wynosił 83,9%, tj. 2.163,8 mln zł i dotyczył 21 przedmiotów (14,0% łącznej liczby spółek, z prywatyzacji których osiągnięto przychody z prywatyzacji pośredniej) spośród przedmiotów, których proces prywatyzacji pośredniej wszczęto w 2002 r.

Spośród 92 spółek, z których sprzedaży planowano uzyskać przychody w roku 2002, w przypadku ośmiu podmiotów, tj.: Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A., Ruch S.A., Śląskiej Spółki Cukrowej S.A., Przedsiębiorstwa POLMOS Białystok S.A., Zespołu Elektrowni Dolna Odra S.A. w Nowym Czarnowie, Elektrowni Kozienice S.A. w Świerzach Górnych, Elektrociepłowni Łódź S.A., Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Rzeszów przewidywano wpływy powyżej 200 mln zł. Przychody z prywatyzacji tych spółek planowano w kwocie 4.912,9 mln zł. W 2002 r. uzyskano jedynie 285,2 mln zł z prywatyzacji Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Rzeszów.

Niezrealizowanie zakładanych projektów prywatyzacyjnych i zarazem nieosiągnięcie planowanych przychodów z prywatyzacji wynikało głównie z:

- przedłużającej się procedury sądowej dotyczącej Śląskiej Spółki Cukrowej S.A.,
- otrzymania ofert cenowych niespełniających oczekiwań MSP (Stomil Bydgoszcz, Elektrociepłownia Zabrze S.A., Zespół Elektrociepłowni Bytom S.A., Białostockie Zakłady Graficzne S.A., Poznańskie Zakłady Graficzne S.A., Dom Książki S.A., Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A., Zakłady Azotowe Tarnów S.A.),
- zawieszenia prywatyzacji spółek uzdrowiskowych w związku z rządowym programem pn. Narodowa Ochrona Zdrowia – Strategiczne kierunki działań Ministra Zdrowia w latach 2002-2003, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 kwietnia 2002 roku,
- zmiany koncepcji prywatyzacji (np. C. Hartwig Warszawa S.A., Elektrociepłownia Stalowa Wola S.A.),
- przedłużających się prac nad poprawkami do analiz przedprywatyzacyjnych,

- wstrzymania procesów prywatyzacyjnych w spółkach energetycznych w związku z reakcją opinii publicznej na prywatyzację STOEN S.A.,
- zmiany sposobu prywatyzacji hut (Huty Florian i Cedler zostały wniesione aportem do Polskich Hut Stali).

Poza tym MSP nie zrealizowało niektórych transakcji z przyczyn rynkowych (np. sprzedaży akcji TP S.A. i Impexmetal S.A.), ze względu na bardzo niski kurs akcji notowanych na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych.

W roku 2002 nastąpił spadek zaległości w spłacie przez inwestorów należności Skarbu Państwa z prywatyzacji pośredniej, o 72,5% w ujęciu wartościowym. Niekorzystnym jest natomiast wzrost o 33,3% liczby spółek zalegających ze spłatą zobowiązań wobec Skarbu Państwa. Według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. ww. zaległości wyniosły 43,0 mln zł i dotyczyły 32 podmiotów. Na koniec roku 2001 wynosiły one odpowiednio 156,4 mln zł i dotyczyły 24 podmiotów. Zaległości wobec Skarbu Państwa, w kwocie powyżej 0,5 mln zł na koniec 2002 r. miało 14 inwestorów. Łącznie należności te wynosiły 40,2 mln zł, co stanowiło 93,4% kwoty zaległości ogółem.

Kontrola postępowania windykacyjnego MSP dotyczącego prywatyzacji pośredniej, przeprowadzona w stosunku do czterech inwestorów (łączna kwota ich zaległości stanowiła 26,8 mln zł, tj. 62,3% zaległości z prywatyzacji pośredniej), nie wykazała nieprawidłowości. Badanie dotyczyło zaległości z tytułu prywatyzacji Fabryki „Wagon" S.A. w Ostrowie Wielkopolskim, Przedsiębiorstwa Robót Czerpalnych i Podwodnych Sp. z o.o. w Gdańsku, Przedsiębiorstwa Turystyczno-Gastronomicznego „Wierzynek" S.A. w Krakowie oraz MILFOR Sp. z o.o. w Olsztynie. Wobec dwóch inwestorów, których zaległości dotyczyły należności sprzed 2002 r., MSP wystąpiło na drogę sądową. Z jednym inwestorem, zgodnie z zapisami umowy, podjęto negocjacje. Natomiast dwaj inwestorzy, zobowiązani umową do wpłacenia w dniu 29 grudnia 2002 r. kwoty 5.795,8 tys. zł, dokonali wpłaty bez wezwania w dniu 6 stycznia 2003 r.

Zastrzeżenia budzi forma ewidencjonowania przez MSP należności z prywatyzacji. Mimo że plan kont obowiązujący w Ministerstwie Skarbu Państwa od 2002 r. zawiera konta niezbędne do ewidencjonowania należności. W ciągu roku 2002 (tj. w dacie powstawania należności) księgowania dokonywane były poza systemem finansowo-księgowym. Dopiero 28 marca 2003 r. wprowadzono do ewidencji notą zbiorczą stan akcji i udziałów będących źródłem przychodów z prywatyzacji. Pozytywnie należy ocenić działania podjęte przez MSP w 2002 r. w celu modyfikacji Zintegrowanego Systemu Informatycznego MSP, polegające na ukierunkowaniu na przeniesienie wszystkich, funkcjonujących poza Zintegrowanym Systemem, ewidencji analitycznych (akcji i udziałów, mienia materialnego, należności prywatyzacyjnych) do nowego systemu.

Kontrola przychodów z prywatyzacji przedsiębiorstw: Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm" – Warszawa" S.A., Elektrowni Skawina S.A. i Kompanii Spirytusowej „Wratislavia" Polmos – Wrocław S.A. wykazała, że należności regulowane były w 2002 r. terminowo i w przypisanej wysokości.

W kontroli prywatyzacji spółki Kompania Spirytusowa „Wratislavia" Polmos Wrocław S.A. z siedzibą we Wrocławiu ustalono, że umowa sprzedaży 85% akcji została zawarta w październiku 2002 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Przedsiębiorstwem Handlu Zagranicznego „Bartimpex" Spółka Akcyjna z siedzibą w Mariewie. PHZ Bartimex S.A., zgodnie z postanowieniem § 4 umowy, został zobowiązany do zapłaty ceny zakupu, łącznie 64,6 mln zł w zamian za przeniesienie na spółkę własności 85% akcji. W dniu zawarcia umowy dokonano wpłaty I raty – 28 mln zł, pozostałe płatności rozłożono na pięć równych rat, w tym zapłatę ostatniej raty w kwocie 7,3 mln zł, wraz z oprocentowaniem, wyznaczono do października 2007 r. Integralną częścią umowy były zobowiązania inwestycyjne na łączną kwotę 12 mln zł, do poniesienia których zobowiązał się kupujący. W umowie Bartimpex S.A. uzależnił realizację części inwestycji w kwocie 10 mln zł od „wejścia w życie ustawy o organizacji rynku eko-paliw ciekłych oraz eko-komponentów do ich produkcji, z artykułami ustawy 1, 2, 3, 9, 11, 14, 19, 20, 23, w brzmieniu zasadniczo określonym w rozpatrywanym obecnie przez Sejm projekcie rządowym przedmiotowej ustawy, (druk 760; RM 10-128-02). Realizacja postanowień umowy uzależniona była także od „uzyskania przez Spółkę limitu produkcji co najmniej 70 mln litrów alkoholu bezwodnego" i „uzyskania przez Spółkę stosownych zezwoleń przewidzianych ustawą do wytwarzania lub magazynowania eko-komponentów oraz do komponowania eko-paliw ciekłych".

Krytycznie pod względem celowości i rzetelności należy ocenić zamieszczenie wymienionych w umowie wymogów zabezpieczających wyłącznie interes nabywcy, tzn. spółki Bartimpex S.A. i obciążających ryzykiem istotnego zmniejszenia inwestycji wyłącznie Skarb Państwa. Należy przy tym zauważyć, że spełnienie ww. wymogów nie leży w kompetencjach Ministra SP. Zawarcie w umowie postanowień sugerujących decyzje innych, niezależnych organów, właściwych w sprawach legislacyjnych i koncesyjnych jest w związku z tym niecelowe. Ponadto należy wskazać, że przez powyższe ustalenia umowne MSP może być postrzegane jako lobbujące na rzecz określonych rozwiązań prawnych – korzystnych dla kupującego.

Natomiast warunek przyjęcia ustawy „w brzmieniu zasadniczo określonym" stwarza niebezpieczeństwo dla MSP wynikające z trudnych do rozstrzygnięcia sporów prawnych. W przypadku niespełnienia podanych warunków, PHZ Bartimpex S.A. będzie bowiem bezwarunkowo zobowiązany do spowodowania dokonania przez Spółkę inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe Spółki „Wratislavia" Polmos w kwocie jedynie 2 mln zł.

W „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w roku 2002" szacowano, że prywatyzacją bezpośrednią objętych zostanie około 200 przedsiębiorstw. Objęto nią łącznie 45 przedsiębiorstw (sprzedaż – 22, leasing – 9, wniesienie do spółki – 14), tj. tylko około 22% liczby planowanej, tj. o 36,6% mniej niż w roku poprzednim i o 70% mniej niż w roku 2000. W stosunku do 1280 przedsiębiorstw, dla których wojewodowie według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. pełnili obowiązki organu założycielskiego stanowiło to 3,5%.

Ilość podmiotów, które mogły być potencjalnie prywatyzowane przez wojewodów zmniejszyła się zarówno jakościowo jak ilościowo. W gestii wojewodów znajdowało się w 2002 r. o 209 przedsiębiorstw mniej niż w roku 2001 i o 365 mniej niż w roku 2000 (z tego ubytek z powodu sprywatyzowania – odpowiednio 72 i 150 przedsiębiorstw). W ciągu roku 2002 w dalszym ciągu pogarszała się sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw nadzorowanych przez wojewodów. Przedsiębiorstwa, których wojewodowie byli organami założycielskimi, znajdujące się w likwidacji i upadłości stanowiły odpowiednio: w 2002 r. – 56,9%, w 2001 r. – 52,7%, a w 2000 r. – 46,4%. Na koniec 2002 r. czynne było jedynie 547 przedsiębiorstw, podczas gdy w roku 2001 odpowiednio 693.

Dane liczbowe dotyczące przedsiębiorstw państwowych w których zakończono procesy prywatyzacji bezpośredniej prowadzone przez wojewodów, w 2001 i 2002 roku w podziale na województwa prezentuje poniższa tabela (wg województw):

Tabela 49

Lp.	Województwo	Prywatyzacja							
		2001 r.				2002 r.			
		Ogółem	sprzedaż	wniesienie do spółki	odpłatne wykorzys-tanie	Ogółem	sprzedaż	wniesienie do spółki	odpłatne wykorzys-tanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	dolnośląskie	2	0	0	2	4	2	2	0
2.	kujawsko-pomorskie	3	0	0	3	5	3	0	2
3.	lubelskie	5	0	0	5	4	2	0	2
4.	lubuskie	2	0	0	2	2	0	1	1
5.	łódzkie	5	2	1	2	3	3	0	0
6.	małopolskie	5	0	1	4	1	0	0	1
7.	mazowieckie	17	2	3	12	4	0	2	2
8.	opolskie	2	1	1	0	3	2	0	1
9.	podkarpackie	7	1	2	4	2	0	2	0
10.	podlaskie	0	0	0	0	4	2	2	0
11.	pomorskie	6	0	2	4	5	3	0	2
12.	śląskie	4	3	0	1	0	0	0	0
13.	świętokrzyskie	3	0	0	3	2	1	0	1
14.	warmińsko-mazurskie	3	1	0	2	2	2	0	0
15.	wielkopolskie	2	1	0	1	4	2	0	2
16.	zachodnio-pomorskie	5	0	1	4	0	0	0	0
	RAZEM	71	11	11	49	45	22	9	14

Źródło: Wyniki kontroli wykonania budżetu wojewodów

W toku kontroli zbadano prawidłowość stosowanych procedur w 36 postępowaniach prowadzących do wydania w 2002 r. zarządzeń w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przez wojewodów. Niedociągnięcia lub nieprawidłowości stwierdzono w działaniach prywatyzacyjnych wobec 7 przedsiębiorstw, w stosunku do których wojewodowie pełnili funkcje założycielskie. Dotyczyły one, określonych prawem, zasad oraz procedur regulujących prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstw państwowych oraz nieprawidłowości przy wyborze najkorzystniejszej oferty.

Służby wojewodów bariery postępu prywatyzacji bezpośredniej postrzegały w uwarunkowaniach, które nie były związane z kompetencjami Wojewody, takich jak: poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki i zwiększeniu efektywności gospodarowania, wspomaganie procesów restrukturyzacji tzw. wrażliwych sektorów gospodarki zwłaszcza w aspekcie ich dostosowania do konkurencyjnych warunków funkcjonowania „jednolitego rynku", osiągnięcie przychodów w wysokości 1,5-2,0% PKB, wspomaganie rozwoju rynku kapitałowego, ochrony i rozwoju rynku pracy[107] itd.

Dominującą formą prywatyzacji bezpośredniej realizowanej przez wojewodów w roku 2002 była sprzedaż, która stanowiła 48,9% ogółu prywatyzacji (w latach 2000-2001 – oddanie przedsiębiorstw przez wojewodów do odpłatnego korzystania, odpowiednio 44,7% i 69,0% dokonanych prywatyzacji.

W 5 województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, opolskim, podlaskim i wielkopolskim) liczba przeprowadzonych przez wojewodów prywatyzacji była wyższa niż w roku 2001 (w roku 2001 w żadnym z województw nie odnotowano takiej sytuacji). Najgłębszy spadek liczby sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych w 2002 r. w stosunku do 2001 r. odnotowano w województwach mazowieckim (z 17 do 4), podkarpackim (z 7 do 2) i zachodniopomorskim (z 5 do 0).

Z prywatyzacji bezpośredniej w 2002 r. MSP osiągnęło przychody w kwocie 280,2 mln zł, co w porównaniu z rokiem 2001, w którym osiągnięto przychody w kwocie 361,6 mln zł, stanowiło 77,5%.

W ramach kwoty ogólnej uzyskanych przychodów, przychody z umów prywatyzacyjnych zawartych w 2002 r. wyniosły 20,7 mln zł, czyli 7,4% (w roku 2001 odpowiednio 34,5 mln zł, tj. 9,5%), co obrazuje tabela:

---

[107] „Informacja dla Wojewody Śląskiego" z lipca 2002 r. Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych.

Tabela 50

(w tys. zł)

Lp.	Województwo	Przychody z prywatyzacji bezpośredniej			% 5:4
		Wykonanie 2000 r.	Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2002 r.	
1	2	3	4	5	6
1.	dolnośląskie	8.460,9	91,9	0,0	0,0
2.	kujawsko-pomorskie	3.497,5	84,0	3.354,5	3.993,5
3.	lubelskie	78,1	323,7	751,3	232,1
4.	lubuskie	201,0	162,8	238,1	146,5
5.	łódzkie	27.496,9	1.655,6	179,0	10,8
6.	małopolskie	5.618,0	756,4	1.346,7	178,0
7.	mazowieckie	5.564,3	3.956,7	5.959,6	150,6
8.	opolskie	313,5	414,9	117,5	28,3
9.	podkarpackie	2.798,1	682,6	1.000,0	146,5
10.	podlaskie	9.827,2	0,0	539,8	*
11.	pomorskie	662,6	1.386,3	3.219,8	232,3
12.	śląskie	3.072,9	17.347,1	0,0	0,0
13.	świętokrzyskie	1.377,3	767,7	209,3	27,3
14.	warmińsko-mazurskie	3.276,0	454,1	1.071,1	235,9
15.	wielkopolskie	7.484,2	180,0	0,0	0,0
16.	zachodniopomorskie	2.465,0	785,3	1.612,4	205,3
	wojewodowie razem	82.193,50	29.049,1	19.599,5	67,5
17.	Agencja Prywatyzacji	692,2	4.420,4	178,5	4,0
18.	Minister SP	0,0	1.020.9	909,4	89,1
	Razem	82.885,8	34.490,4	20.687,4	60,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w MSP

Nastąpił wzrost zaległości w spłacie przez inwestorów należności Skarbu Państwa z prywatyzacji bezpośredniej – o 20,7%. Według stanu na 31 grudnia 2002 r. zaległości te wyniosły 250,0 mln zł i dotyczyły 403 podmiotów. Na koniec 2001 r. stanowiły one odpowiednio 207,1 mln zł i dotyczyły 402 podmiotów. W 2002 r. spłacono jedynie 11,0 mln zł, tj. 5,3% zaległości ujawnionych na dzień 31 grudnia 2001 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że wierzytelności wynikające z zawieranych w latach ubiegłych wieloletnich umów o odpłatne korzystanie z mienia Skarbu Państwa (tzw. leasing pracowniczy) nie były wówczas właściwie zabezpieczone, a majątek tych spółek nie umożliwia zaspokojenia w drodze egzekucji. Na dzień 31 grudnia 2001 r. zgłoszona do masy upadłości kwota wierzytelności wyniosła 24,3 mln zł i wynikała z zobowiązań 25 podmiotów. Na koniec 2002 r. w wyniku upadłości 67 podmiotów kwota zgłoszona do masy upadłości wzrosła do 119,2 mln zł.

Zaległości w spłacie należności z tytułu prywatyzacji bezpośredniej w kwocie jednostkowej powyżej 5,0 mln zł miało ośmiu inwestorów na łączną kwotę 109,3 mln zł, co stanowiło 43,7% ogólnej kwoty zaległości. Badanie procesu windykacji należności, prowadzonego przez MSP wobec trzech spółek (łączna kwota zaległości stanowiła 69,8 mln zł, tj. 27,9% zaległości z prywatyzacji bezpośredniej) nie wykazało nieprawidłowości po stronie MSP.

Zrealizowane w 2002 r. przez wojewodów wydatki w rozdziale 75820 – Prywatyzacja wyniosły łącznie 1,2 mln zł, co oznacza, że w stosunku do ustawy budżetowej zostały one wykonane w 71,4%. Wydatki te były również niższe o 36,9% od wykonania w 2001 r., wynoszącego 1,9 mln zł.

Poniższe zestawienie przedstawia wykonanie wydatków na prywatyzację przez wojewodów w 2002 r. w porównaniu z rokiem 2001.

Tabela 51

(w tys. zł)

Lp.	Województwo	Wydatki na prywatyzację			5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa 2002 r.	Wykonanie 2002 r.	
1	2	3	4	5	6
1.	dolnośląskie	268,0	237,0	236,9	100,0
2.	kujawsko-pomorskie	117,3	98,0	95,7	97,7
3.	lubelskie	69,0	103,0	79,8	77,5
4.	lubuskie	80,0	79,0	70,0	88,6
5.	łódzkie	176,5	107,0	106,5	99,5
6.	małopolskie	99,0	70,0	39,0	55,7
7.	mazowieckie	250,0	200,0	104,0	52,0
8.	opolskie	95,0	95,0	42,0	44,2
9.	podkarpackie	31,5	40,0	31,8	79,5
10.	podlaskie	68,0	55,0	49,7	90,4
11.	pomorskie	122,5	112,0	112,0	100,0
12.	śląskie	223,4	170,0	81,6	48,0
13.	świętokrzyskie	86,0	109,0	32,0	29,4
14.	warmińsko-mazurskie	68,1	79,0	78,9	99,9
15.	wielkopolskie	125,1	86,0	53,6	62,3
16.	zachodniopomorskie	91,6	100,0	25,1	25,1
	RAZEM:	1.971,0	1.740,0	1.242,6	71,4

Źródło: wyniki kontroli NIK wykonania budżetu wojewodów

Największe kwotowo wydatki zrealizowali wojewodowie: dolnośląski i pomorski, a najmniejsze: zachodniopomorski, podkarpacki i świętokrzyski. Najniższe wykonanie wydatków na prywatyzację w stosunku do ustawy budżetowej dotyczyło województw: zachodniopomorskiego (25,1%) i świętokrzyskiego (29,4%). Wydatki na prywatyzację przeznaczano w większości województw na cele prywatyzacyjne: opracowanie analiz stanu przedsiębiorstw oraz badanie sprawozdań finansowych, ogłoszenia prasowe zaproszeń dla inwestorów zainteresowanych udziałem w prywatyzacji bezpośredniej, publikowanie materiałów dotyczących problematyki przekształceń własnościowych.

Przychody z prywatyzacji planowane w kwocie 3.500 mln zł miały finansować cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych oraz cele określone w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji. Przychody z prywatyzacji miały być także przeznaczone na modernizację przemysłowego potencjału obronnego w kwocie 100 mln zł oraz stanowić źródło pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Rozdysponowanie zrealizowanych przychodów z prywatyzacji (brutto) ukształtowało się następująco:

1) na cele związane z obronnością przeznaczono 35 mln zł, tzn. mniej o 65%,
2) na cele określone w art. 56 ww. ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji 888,2 mln zł,
3) pozostała kwota, tj. 1.936,6 mln zł stanowiła źródło finansowania części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa[108].

Reasumując, należy rozważyć możliwość dokonania zmiany w art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji[109] tak, aby istotnie zmniejszyć wielkość pozostających poza budżetem państwa środków, uzyskanych w wyniku sprzedaży majątku Skarbu Państwa.

Planowana przez MSP w „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2002 r.", dokumencie stanowiącym uzasadnienie do ustawy budżetowej, ogólna kwota przychodów z prywatyzacji miała wynosić 6.800 mln zł. Z tej kwoty 200 mln zł (2,9%) miało pozostać w gestii Ministra Skarbu Państwa i przeznaczone być na pokrycie kosztów prywatyzacji, dalsze zagospodarowanie i prywatyzację mienia przejętego przez Skarb Państwa w wyniku rozwiązania umowy leasingowej oraz na cele reprywatyzacyjne.

W 2002 r. uzyskano faktyczne przychody z prywatyzacji w wysokości 2.859,7 mln zł. Do budżetu państwa wpłynęło jednakże tylko 1.971,6 mln zł. Pozostała kwota w wysokości 888,2 mln zł przekazana została na cele określone w art. 56 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji[110] w formie odpisów na środki specjalne. Oznacza to, że mimo niezrealizowania przychodów z prywatyzacji na środki specjalne przeznaczono kwotę ponad czterokrotnie wyższą niż pierwotnie zakładano. W konsekwencji, 31,1% przychodów uzyskanych z prywatyzacji majątku państwowego wpłynęło na środki specjalne (w roku 2001 tylko 4,8%).

---

[108] Ustalenia kontroli NIK nr P/02/052 „Wykonanie budżetu państwa w 2002 r. przez MF w zakresie przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej – cz. 98".

[109] DzU z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.

[110] Także – w niewielkim zakresie – na cele wynikające z art. 49 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych – DzU z 2002 r., nr 112, poz. 981 ze zm.

Takie proporcje rozdysponowania przychodów z prywatyzacji w istotny sposób naruszają zasadę jedności budżetu i nie są usprawiedliwione ani dotychczasową efektywnością ich wykorzystania, ani doraźnymi potrzebami Ministra Skarbu Państwa[111].

Ponadto należy rozważyć dokonanie zmiany w art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji poprzez ustawowe określenie katalogu zadań, na jakie mogą być wydatkowane środki zgromadzone w Funduszu Skarbu Państwa działającym w formie środka specjalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2002 r. art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji pozostawia dysponentowi środka specjalnego dużą uznaniowość w wykorzystaniu zgromadzonych środków. Brak precyzyjnie określonego katalogu wydatków przy jednoczesnym zapisie, że „2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym przeznacza się na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz na wykonanie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innych ustawowo określonych zadań, w szczególności zadań wynikających z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa[112], na które nie przeznaczono środków w budżecie państwa w danym roku budżetowym" sprawia, że jest to katalog otwarty i jedynie od dysponenta zależy, na co zostanie wydatkowane 2% przychodów z prywatyzacji. Jednocześnie wykorzystanie środka specjalnego w sposób niezgodny z przeznaczeniem nie stanowi wprost naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Fakt ten niewątpliwie może mieć wpływ na podejmowane przez dysponenta decyzje.

---

[111] Na największy z tych środków specjalnych – Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców w roku 2002 wpływało 10% przychodów uzyskanych z prywatyzacji, a od początku 2003 r. 15%.

[112] DzU z 1996 r., nr 106, poz. 493 ze zm.).

VIII. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2002 R.

1. Uwarunkowania polityki pieniężnej w 2002 r.

Realizacja polityki pieniężnej w 2002 r. przebiegała w warunkach odmiennych od zakładanych przez Narodowy Bank Polski na etapie ustalania *Założeń polityki pieniężnej*. W szczególności nietrafne okazały się prognozy NBP dotyczące najważniejszych uwarunkowań realizacji polityki pieniężnej, tj. wzrostu gospodarczego oraz relacji deficytu obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (PKB). We wrześniu 2001 r. NBP zakładał, że wzrost PKB w 2002 r. wyniesie ok. 2,5%, tymczasem ukształtował się on na poziomie 1,4%. Relacja deficytu obrotów bieżących do PKB, według prognoz NBP, miała wynieść ok. 4,5%, tymczasem osiągnęła poziom 3,6%.

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2002* RPP zwracała uwagę m.in. na potrzebę zwiększenia restrykcyjności polityki fiskalnej. Tymczasem w 2002 r. nastąpiły zmiany w kierunku przeciwnym. Według szacunków Ministerstwa Finansów[113], deficyt kasowy sektora finansów publicznych wyniósł ok. 6,2% PKB i był o 1,2 pkt. proc. wyższy od zrealizowanego w 2001 r. (5,0%) oraz o 0,2 pkt. proc. wyższy niż prognozowany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2002 (6,0%). Zwiększył się także deficyt ekonomiczny tego sektora[114], który ukształtował się na poziomie ok. 4,9% PKB. Był on o 0,4 pkt. proc. większy niż w 2001 r. i o 0,1 pkt. proc. większy niż wielkość prognozowana.

Wszystkie wymienione uwarunkowania miały wpływ na realizację *Założeń polityki pieniężnej* w 2002 r. Wpływ ten był jednak różnokierunkowy. Niższa dynamika PKB oddziaływała przede wszystkim w kierunku obniżenia presji inflacyjnej w gospodarce. Obniżenie to, a także korzystna sytuacja cenowa na rynku żywności i względnie niski wzrost cen kontrolowanych było na tyle silnie, że zneutralizowało proinflacyjny wpływ, jaki wywierały zarówno poprawa salda obrotów bieżących, jaki i rozluźnienie polityki fiskalnej.

---

[113] Na dzień 4 czerwca 2003 r.

[114] Na deficyt ekonomiczny sektora finansów publicznych składa się suma deficytów poszczególnych segmentów sektora finansów publicznych (w ujęciu kasowym), w tym deficytów budżetu państwa, funduszy celowych, jednostek samorządu, kas chorych oraz gospodarki pozabudżetowej, powiększona o kwotę rekompensat wypłaconych z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent oraz pomniejszona o składki emerytalne przekazane przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych oraz o zgromadzone w danym roku środki Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[115] (zwana dalej „ustawą o NBP") jako podstawowy cel działalności NBP określiła 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 procesów inflacyjnych nad innymi celami jego działalności.

Rada Polityki Pieniężnej (zwana dalej także „RPP"), przyjmując w dniu 23 września 1998 r. uchwałę w sprawie średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003[116], podjęła decyzję, iż w swym działaniu będzie bezpośrednio kierowała się powyższą zasadą. Znalazło to odzwierciedlenie w przyjęciu do realizacji na okres trwania obecnej kadencji RPP, w tym także na rok 2002, strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Strategia ta zakłada odejście od ustalania innych celów polityki pieniężnej (np. kursowego) oraz koncentrację na wyznaczeniu i realizacji za pomocą dostępnych instrumentów założonego poziomu inflacji.

2. Cel inflacyjny

W 2002 r. Narodowy Bank Polski, po raz czwarty z rzędu, nie osiągnął rocznego celu inflacyjnego, ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej w *Założeniach polityki pieniężnej*. W uchwale z dnia 26 września 2001 r.[117] RPP przyjęła, że będzie zmierzała do osiągnięcia na koniec 2002 r. wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 5%. Jednocześnie określone zostały granice tolerancji dla ewentualnego odchylenia wskaźnika inflacji od wyznaczonego celu, wynoszące +/-1 pkt. proc. W warunkach postępującego spadku inflacji[118] oraz ograniczenia presji inflacyjnej w gospodarce, RPP w dniu 26 czerwca 2002 r. dokonała obniżenia celu inflacyjnego do poziomu 3%, pozostawiając wcześniej przyjęty przedział tolerancji dla odchylenia wskaźnika inflacji od celu (+/- 1 pkt. proc.)[119]. RPP, jako główną przyczynę obniżenia celu, wskazała niespodziewanie pomyślne ukształtowanie się poziomu cen żywności i napojów bezalkoholowych oraz cen kontrolowanych. Z ustaleń kontroli wynika, że faktycznie czynniki te miały dla omawianej decyzji marginalne znaczenie. Prognozy wzrostu tych cen zmieniły się bowiem nieznacznie. Podstawowe znaczenie dla zmiany celu miały natomiast czynniki popytowe, kształtujące się m.in. pod wpływem polityki pieniężnej.

---

[115] DzU nr 140, poz. 938 ze zm.

[116] MP nr 36, poz. 500.

[117] Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 26 września 2001 r. w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 2002 (MP nr 34, poz. 562 ze zm.).

[118] W grudniu 2001 r. dwunastomiesięczny wskaźnik inflacji wynosił 3,6%, a w maju 2002 r. - 1,9%.

[119] Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 26 czerwca 2002 r. zmieniająca uchwałę w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 2002 (MP nr 30, poz. 483).

Według danych GUS, faktyczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2002 r. (XII/XII) wyniósł 0,8%. Kształtował się on zatem o 2,2 pkt. proc. poniżej zmienionego celu inflacyjnego i o 1,2 pkt. proc. poniżej dolnej granicy ustalonego przez RPP przedziału tolerancji. W grudniu 2001 r. wskaźnik inflacji wynosił 3,6%. W ciągu 12 miesięcy uległ więc obniżeniu o 2,8 pkt. proc. Kształtowanie się cen w poszczególnych grupach towarów i usług konsumpcyjnych oraz wskaźników inflacji bazowej[120] w latach 2001-2002 przedstawia tabela:

Tabela 52

Wyszczególnienie	Struktura wag (%)		Wskaźnik wzrostu cen XII/XII		Udział w ogólnym wzroście cen (w pkt. proc.) / (w%)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2001
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI[121])	100,0	100,0	3,6	0,8	3,6/100,0	0,8/100,0
Żywność i napoje bezalkoholowe	30,1	29,7	1,6	-2,7	0,5/13,9	-0,8/-100,0
Art. o cenach kontrolowanych,	25,7	27,1	4,5	2,7	1,2/33,3	0,7/87,5
w tym: paliwa	3,5	3,7	-10,9	7,6	-0,4/-11,1	0,3/37,5
Art. nieżywnościowe po wyłączeniu kontrolowanych	27,1	26,1	3,0	1,0	0,8/22,2	0,3/37,5
Usługi po wyłączeniu kontrolowanych	17,1	17,1	6,3	3,8	1,1/30,6	0,6/75,0
Wskaźnik inflacji bazowej po wyłączeniu z CPI cen kontrolowanych	74,3	72,9	3,2	0,2	3,1/86,1	0,1/12,5
Wskaźnik inflacji bazowej po wyłączeniu z CPI cen o największej zmienności	84,1	82,5	3,1	0,7	2,6/72,2	0,6/75,0
Inflacja „netto" (po wyłączeniu z CPI cen żywności i paliw)	66,3	66,6	5,1	2,0	3,4/94,4	1,3/162,5

Źródło: Wyniki kontroli w NBP oraz dane GUS

Ukształtowanie się inflacji poniżej celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 3% wynikało z niespodziewanego wcześniej spadku cen żywności i napojów bezalkoholowych oraz niższego niż zakładano wzrostu cen kontrolowanych w II połowie 2002 r.[122] W tym okresie NBP nie podejmował działań, które miałyby zmniejszyć odchylenie rzeczywistego wskaźnika inflacji od celu założonego na koniec 2002 r. Zdaniem NBP, działania takie byłyby niecelowe z uwagi na występujące opóźnienia w reakcji gospodarki na decyzje z zakresu polityki pieniężnej.

---

[120] Wskaźniki inflacji bazowej są to wyliczane przez NBP, na podstawie danych GUS, wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem z których wyłączono te grupy towarów i usług, których ceny kształtują się głównie pod wpływem czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej NBP.

[121] CPI – od ang. *Customer Price Index* – wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, wskaźnik inflacji.

[122] Kształtowanie się cen w tych grupach towarów i usług konsumpcyjnych leży poza sferą bezpośredniego oddziaływania NBP. Ceny żywności zależą głównie od wielkości produkcji rolnej w danym roku (urodzaju lub nieurodzaju). Zmiany cen kontrolowanych są natomiast skutkiem decyzji podejmowanych przez organy administracji rządowej.

Przy uchwalaniu zmiany założeń polityki pieniężnej na rok 2002, polegającej na zmianie celu inflacyjnego, dopuszczono się uchybienia proceduralnego. Prezes NBP nie przesłał bowiem projektu przedmiotowej uchwały Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Tymczasem ustawa o NBP zobowiązuje Prezesa NBP do przesłania tym adresatom projektów założeń polityki pieniężnej. Ta sama procedura powinna być stosowana zarówno przy uchwalaniu pierwotnej treści założeń, jak i jej zmian, dokonywanych przecież w oparciu o tę samą podstawę prawną (tj. art. 12 ust. 1 ustawy o NBP).

3. Podaż pieniądza

W 2002 r. Rada Polityki Pieniężnej po raz pierwszy w swej kadencji zrezygnowała z zamieszczania w *Założeniach polityki pieniężnej* prognozy podaży pieniądza. RPP uznała, że wraz ze spadkiem inflacji wzajemna zależność tempa wzrostu cen oraz zmian podaży pieniądza przestała być stabilna. Na zachwianie stabilności związku agregatów monetarnych ze stopą inflacji wpływają także, zdaniem NBP, szybki rozwój rynków finansowych i wzrastająca popularność substytutów depozytów bankowych.

W marcu 2002 r. Narodowy Bank Polski, w miejsce dotychczasowej podstawowej miary podaży pieniądza M2 wprowadził nową miarę M3. Jej definicja oparta została na standardach obowiązujących w bankach zrzeszonych w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Różnica między nową miarą pieniądza M3, a poprzednio obowiązującą miarą M2 – polega przede wszystkim na wyłączeniu z podaży pieniądza instrumentów (depozytów i papierów dłużnych) z pierwotnym terminem zapadalności powyżej 2 lat. Jednocześnie została zmieniona struktura agregatów pieniężnych oraz zasady klasyfikacji sektorowej podmiotów.[123] Omawiane zmiany metodologii wyliczania agregatów pieniężnych zostały przeprowadzone rzetelnie. Bank centralny dokonał przeszacowania dotychczasowych szeregów czasowych, według nowych definicji, zapewniając w ten sposób porównywalność w czasie podstawowych danych statystyki monetarnej. NBP zamieszczał także we wszystkich swoich publikacjach statystycznych odpowiednią informację na temat zakresu wprowadzonych zmian. Tuż po wprowadzeniu nowej metodologii wystąpiły jednak

[123] Obecnie w skład podaży pieniądza M3 wchodzą: gotówka w obiegu (poza kasami banków) oraz należące do gospodarstw domowych, niemonetarnych instytucji finansowych (takich jak np. instytucje ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne), przedsiębiorstw, instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych (jak np. fundacje lub stowarzyszenia), instytucji samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych: bankowe depozyty bieżące, depozyty terminowe z terminem pierwotnym do 2 lat włącznie, depozyty z terminem wypowiedzenia do 3 miesięcy włącznie, operacje z przyrzeczeniem odkupu oraz dłużne papiery wartościowe z terminem pierwotnym do 2 lat włącznie.

przejściowe problemy z poprawnością danych w ramach poszczególnych składowych podaży pieniądza. Wynikały one z niepełnego zastosowania się przez część banków do wytycznych NBP, dotyczących sposobu klasyfikacji danych źródłowych. Istniejące błędy zostały jednak wyeliminowane po nadesłaniu przez banki poprawionych sprawozdań finansowych.

W 2002 r., po raz pierwszy od początku lat dziewięćdziesiątych, odnotowany został spadek podaży pieniądza i to zarówno liczonej według nowej definicji (M3), jak i według starej (M2). Na koniec 2002 r. podaż pieniądza M3 kształtowała się na poziomie 321,6 mld zł i była o 6,9 mld zł, tj. 2,1% niższa niż przed rokiem (328,4 mld zł). W tym samym okresie podaż pieniądza M2, liczona według starej definicji, uległa obniżeniu z 334,7 mld zł (wg stanu na 31 grudnia 2001 r.) do 329,4 mld zł (wg stanu na 31 grudnia 2002 r.). Skala spadku wyniosła zatem 5,3 mld zł, tj. 1,6%.

Udział poszczególnych czynników w kształtowaniu się podaży pieniądza M3 przedstawia zamieszczona tabela:

Tabela 53

Wyszczególnienie	Stan na koniec (w mld zł)		Przyrost w 2002 r.	
	2001 r.	2002 r.	w mld zł	w %
Podaż pieniądza (M3)	328,4	321,6	-6,9	-2,1
składowe M3 (pasywa sektora bankowego)				
1. Gotówka w obiegu (bez kas banków)	38,2	42,2	4,0	10,5
2. Depozyty i inne zobowiązania	290,0	277,6	-12,4	-4,2
- w tym: wobec gospodarstw domowych	203,9	195,9	-8,0	-3,9
wobec przedsiębiorstw	54,3	55,0	0,7	0,7
wobec pozostałych sektorów	31,9	26,6	-5,3	-16,6
3. Pozostałe składniki M3	0,2	1,7	1,5	750,0
czynniki kreacji M3 (aktywa sektora bankowego)				
1. Aktywa zagraniczne netto	132,6	132,0	-0,6	-0,4
2. Należności banków	238,7	250,5	11,8	4,9
3. Zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego	69,2	65,9	-3,3	-4,7
4. Długoterminowe zobowiązania finansowe	90,5	99,7	9,2	10,1
5. Aktywa trwałe (bez aktywów finansowych)	26,4	28,9	2,5	9,7
6. Saldo pozostałych pozycji netto*	-48,0	-56,2	-8,2	-17,1

* Saldo pozostałych pozycji netto jest różnicą między aktywami a pasywami sektora bankowego, które nie zostały zakwalifikowane do poszczególnych składników podaży pieniądza M3 oraz czynników jego kreacji. Kategoria ta „domyka" bilans systemu bankowego. jej ujemne saldo spowodowane jest większą wartością pozostałych pasywów banków niż aktywów tych podmiotów. Głównymi składnikami salda są rozrachunki międzyoddziałowe i międzybankowe, rozliczenia międzyokresowe, wyniki finansowe banków, rezerwa rewaluacyjna NBP.

Źródło: Wyniki kontroli w NBP

Obniżenie agregatu M3 wynikało przede wszystkim ze spadku depozytów gospodarstw domowych. Należy zauważyć, że spadek tej kategorii nie był dotąd notowany. Suma depozytów gospodarstw domowych uległa w 2002 r. zmniejszeniu z 203,9 mld zł do 195,9 mld zł, tj. o 8,0 mld zł (3,9%). Zdaniem NIK, istnieją dwie główne przyczyny tego zjawiska. Z jednej strony jest ono następstwem prowadzonej polityki pieniężnej NBP, wynika bowiem z postępującego – w ślad za spadkiem stóp procentowych banku centralnego – obniżania stóp oprocentowania depozytów w bankach[124]. Z drugiej strony do spadku depozytów przyczyniło się także wprowadzenie od marca 2002 r. podatku od dochodów z lokat bankowych. Część klientów banków podjęła decyzję o wycofaniu oszczędności z depozytów i ulokowaniu ich w innych instrumentach, nie objętych podatkiem (jak np. obligacje skarbowe lub jednostki funduszy inwestycyjnych). Spadkowi sumy depozytów towarzyszyło, utrzymujące się od 2001 r., znaczne tempo przyrostu gotówki w obiegu, przekraczające 10%. Tendencja ta także świadczy o postępującym, wraz ze spadkiem stóp procentowych, obniżeniu zainteresowania lokatami bankowymi.

W warunkach utrzymujących się nadal wysokich realnych stóp kredytów oraz pogorszenia koniunktury gospodarczej, w 2002 r. po raz kolejny zanotowane zostało najniższe tempo przyrostu dwóch głównych czynników kreacji pieniądza – należności banków (w tym głównie kredytów) oraz długoterminowych zobowiązań finansowych. Suma należności wprawdzie wzrosła z 238,7 mld zł do 250,5 mld zł, tj. o 11,8 mld zł. Jednak tempo wzrostu tej kategorii 4,9% było o 4,3 pkt. proc. niższe niż w 2001 r. i aż o 28 pkt. proc. niższe niż w 1997 r. W skład tej kategorii wchodzą m.in. kredyty dla przedsiębiorstw, które w 2002 r. wzrosły ze 125,3 mld zł do 126,6 mld zł, tj. o 1,3 mld zł, czyli zaledwie 1,0%. W tym okresie długoterminowe zobowiązania finansowe zwiększyły się z 90,5 mld zł do 99,7 mld zł, tj. o 9,2 mld zł. Przyrost tej kategorii o 10,1% był także najmniejszy od 6 lat. Zmniejszające się tempo przyrostu tych kategorii nie świadczy pozytywnie o perspektywach znacznego przyśpieszenia wzrostu gospodarczego. Spośród czynników kreacji pieniądza największe znaczenie dla obniżenia M3 w 2002 r. miały wzrost ujemnego salda pozostałych pozycji netto oraz spadek zadłużenia netto instytucji rządowych szczebla centralnego (IRSC). W 2002 r. ujemne saldo pozostałych pozycji netto pogłębiło się o 8,2 mld zł, tj. o 17,1% i na koniec grudnia 2002 r. wyniosło -56,2 mld zł.[125] Zadłużenie netto IRSC uległo natomiast

---

[124] W okresie od marca do grudnia 2002 r. średnia ważona stopa oprocentowania depozytów złotowych ogółem w bankach została obniżona z 7,1% do 4,2%. W tym czasie oprocentowanie rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych spadło z 2,5% do zaledwie 1,2%, a rachunków bieżących z 1,2-1,3% do 0,4%.

[125] O skali i kierunku zmiany tej kategorii zadecydowały głównie zmiany stanu rzeczy rewaluacyjnej NBP (o – 6,1 mld zł, tj. o 24,5%) oraz rozliczenia banków z innymi podmiotami (o – 5,8 mld zł, tj. o 219,3%). Ujemne saldo zmniejszały natomiast pogarszające się wyniki finansowe banków o 3,4 mld zł (55,4%) oraz rozrachunki międzyoddziałowe banków o 1,4 mld zł (85,1%).

zmniejszeniu z 69,2 mld zł do 65,9 mld zł, tj. o 3,3 mld zł (4,7%). Zmiana ta nie była jednak wynikiem zacieśnienia polityki fiskalnej, lecz zmiany struktury podmiotowej finansowania długu Skarbu Państwa. Wzrastająca podaż skarbowych papierów wartościowych była bowiem lokowana głównie poza sektorem bankowym. W ten sposób absorbowane były oszczędności sektora pozabankowego, co ograniczało możliwości rozwojowe gospodarki.

4. Polityka stóp procentowych

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2002* Rada Polityki Pieniężnej ustaliła, że stopa procentowa będzie głównym instrumentem, za pomocą którego RPP będzie realizowała cel inflacyjny.

W 2002 r. RPP dokonała 8 obniżek nominalnych stóp procentowych. W okresie objętym kontrolą nominalne stopy procentowe NBP kształtowały się następująco:

Tabela 54

Uchwały Rady Polityki Pieniężnej	Data wejścia w życie	Wysokość stóp procentowych NBP			
		lombardowa[126]	redyskonta weksli	referencyjna[127]	depozytowa[128]
1	2	3	4	5	6
Stan na 1 stycznia 2002 r.	29.11.2001	15,5	14,0	11,5	7,5
Nr 2/2002 z dnia 30 stycznia 2002 r.	31.01.2002	13,5	12,0	10,0	6,5
Nr 4/2002 z dnia 25 kwietnia 2002 r.	26.04.2002	12,5	11,0	9,5	6,5
Nr 8/2002 z dnia 29 maja 2002 r.	30.05.2002	12,0	10,5	9,0	6,0
Nr 9/2002 z dnia 26 czerwca 2002 r.	27.06.2002	11,5	10,0	8,5	5,5
Nr 11/2002 z dnia 28 sierpnia 2002 r.	29.08.2002	10,5	9,0	8,0	5,5
Nr 14/2002 z dnia 25 września 2002 r.	26.09.2002	10,0	8,5	7,5	5,0
Nr 15/2002 z dnia 23 października 2002 r.	24.10.2002	9,0	7,75	7,0	5,0
Nr 19/2002 z dnia 27 listopada 2002 r.	28.11.2002	8,75	7,5	6,75	4,75

Źródło: Wyniki kontroli NBP

[126] Stopa lombardowa jest to stopa oprocentowania kredytów udzielanych przez NBP bankom pod zastaw skarbowych papierów wartościowych (obligacji i bonów skarbowych).

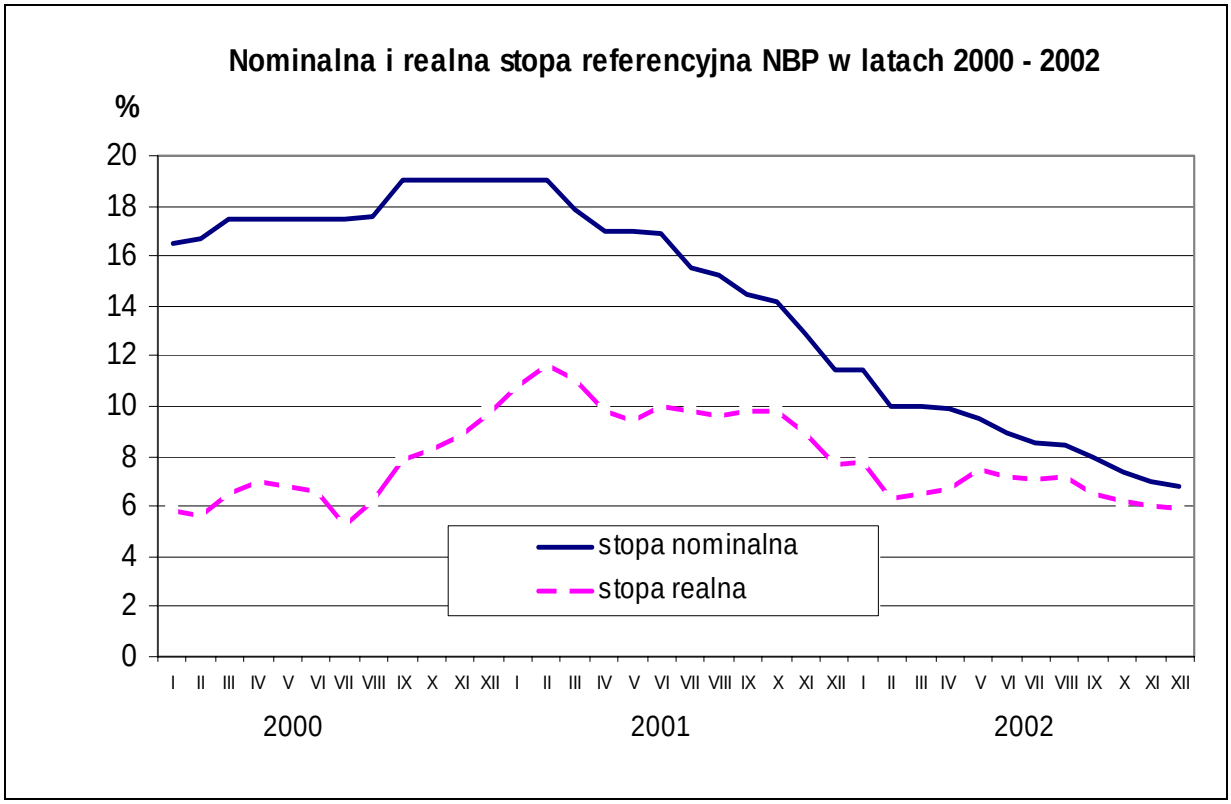
[127] Stopa referencyjna jest to minimalna stopa rentowności bonów pieniężnych, jaką NBP może akceptować przy sprzedaży tych papierów wartościowych na rzecz banków. Jej kluczowe dla polityki pieniężnej znaczenie wynika z tego, że ma ona największy spośród wszystkich stóp procentowych NBP wpływ na kształtowanie się oprocentowania na rynku międzybankowym. Poprzez to w największym stopniu wpływa także na kształtowanie się stóp depozytów i kredytów w bankach.

[128] Stopa depozytowa jest to stopa oprocentowania środków ulokowanych przez banki w NBP.

W wyniku dokonanych w 2002 r. obniżek stóp procentowych, kluczowa z punktu widzenia polityki pieniężnej stopa referencyjna uległa w ujęciu nominalnym zmniejszeniu z 11,5% do 6,75%, tj. o 4,75 pkt. proc. Jej realny spadek był jednak ponad 2,5 razy niższy od nominalnego. Średnia miesięczna realna stopa referencyjna[129] uległa obniżeniu z 7,63% w grudniu 2001 r. do 5,90% w grudniu 2002 r., tj. o 1,73 pkt. proc. Mimo tych obniżek poziom realnych stóp procentowych banku centralnego w grudniu 2002 r. pozostawał nadal jednym z najwyższych w Europie[130].

Porównanie nominalnej i realnej stopy referencyjnej NBP w latach 2000-2002 przedstawia wykres:

Wykres 17



[129] Wyliczona na podstawie stóp nominalnych, deflowanych bieżącymi dwunastomiesięcznymi wskaźnikami wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

[130] Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (źródło: http://www.imf.org/), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (źródło: www.oecd.org) oraz poszczególnych banków centralnych, polski bank centralny miał w grudniu 2002 r. najwyższą realną stopę oprocentowania kredytu redyskontowego (ta stopa banku centralnego była najbardziej porównywalną) wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej oraz tych, które w 2004 r. powinny przystąpić do Unii. Spośród pozostałych krajów europejskich na zbliżonym poziomie stopy realne utrzymywał bank centralny Norwegii. Na wyższym poziomie były natomiast utrzymywane stopy realne banku centralnego Turcji, jednak w kraju tym średnioroczna stopa inflacji w 2002 r., według danych MFW, wyniosła 45%.

Pozytywne efekty obniżania stóp procentowych przez NBP są częściowo ograniczane wskutek polityki cenowej banków komercyjnych, prowadzonej niezależnie od banku centralnego. Polityka ta dotychczas charakteryzowała się tym, że decyzje o zmianie oprocentowania depozytów i kredytów były podejmowane z pewnym opóźnieniem w stosunku do zmian stóp banku centralnego. Ponadto w większym stopniu obniżane były stopy depozytów niż stopy kredytów oferowanych klientom. Na skutek tego systematycznie rosły marże odsetkowe banków.

5. Operacje otwartego rynku

Na pozytywną ocenę zasługuje realizacja przez NBP w 2002 r. *Założeń*, dotyczących wprowadzenia zmian w systemie operacji otwartego rynku. Zmiany te polegały na wprowadzeniu regularnych, cotygodniowych przetargów 28-dniowych bonów pieniężnych NBP[131], wsparciu ich w razie potrzeby tzw. operacjami dostrajającymi oraz rezygnacji z zalecenia RPP w sprawie bezwzględnego utrzymywania stóp na rynku międzybankowym powyżej stopy referencyjnej. Dzięki temu system operacji otwartego rynku NBP został zbliżony do systemu stosowanego przez Europejski Bank Centralny. W nowym systemie możliwe okazało się obniżenie rentowności emitowanych bonów pieniężnych do poziomu równego stopie referencyjnej NBP (bez dodatkowej nadwyżki wynoszącej 0,1 pkt. proc.), co stanowi realizację wniosków pokontrolnych NIK, przedstawianych w latach 1999-2001. Począwszy od sierpnia 2002 r. obniżenie to było trwałe i pozwoliło na osiągnięcie przez NBP oszczędności, szacowanych na ok. 2 mln zł.

Ograniczeniu uległa łączna suma kosztów operacji otwartego rynku z 2.349,6 mln zł w 2001 r. do 995,0 mln zł w 2002 r., tj. o 1.354,6 mln zł (57,6%). Było to rezultatem zarówno ograniczenia skali emisji 28-dniowych bonów pieniężnych ze 187.697,5 mln zł w 2001 r. do 135.517,6 mln zł w 2002 r., tj. o 27,8%, jak i obniżenia stopy referencyjnej NBP w 2002 r. z 11,5% do 6,75%, tj. o 4,75 pkt. proc.

Zdaniem NIK, istnieje możliwość dalszego ograniczania kosztów operacji otwartego rynku. Osiągnięcie takiego efektu jest możliwe dzięki ograniczeniu skali emisji bonów pieniężnych poniżej kwot wynikających z prognoz płynności systemu bankowego[132], a zatem

---

[131] W 2003 r. okres zapadalności bonów pieniężnych NBP został skrócony do 14 dni i w dalszej perspektywie będzie zbliżany do terminu zapadalności podobnego instrumentu polityki pieniężnej, stosowanego przez Europejski Bank Centralny, tj. do 7 dni.

[132] Dotychczas NBP, przeprowadzając operacje otwartego rynku starał się oferować bony pieniężne w ilości odpowiadającej sporządzanym tygodniowym prognozom płynności sektora bankowego. Zaabsorbowanie poprzez emisję bonów pieniężnych całej nadpłynności miało zapobiec niekontrolowanemu spadkowi stóp na rynku międzybankowym. Tymczasem jak pokazuje opisana dalej sytuacja z lutego 2002 r., zaoferowanie przez NBP mniejszej podaży bonów pieniężnych niż utrzymująca się nadpłynność, nie powoduje zaburzeń w kształtowaniu się stóp na rynku międzybankowym. Wahanie stóp ogranicza bowiem od dołu stopa depozytowa NBP.

poprzez niepełne absorbowanie utrzymującej się nadpłynności. Banki komercyjne, nie mogąc ulokować wolnych środków w bonach pieniężnych NBP, zwiększają m.in. skalę jednodniowych depozytów w banku centralnym, których koszty są dla NBP mniejsze niż sprzedawanych bonów pieniężnych[133]. Sytuacja taka miała miejsce np. w końcu lutego 2002 r., gdy wystąpił nieprzewidziany przez NBP wzrost płynności systemu bankowego o ok. 2,9 mld zł. Bank centralny nie przeprowadził wówczas operacji otwartego rynku (o rentowności co najmniej 10,0% rocznie[134]). Banki komercyjne złożyły natomiast dobrowolnie nadwyżki środków na nieoprocentowanych rachunkach bieżących w NBP lub jako depozyty terminowe, oprocentowane na poziomie 6,5% rocznie. Bank centralny poniósł w ten sposób niższe koszty, niż gdyby zaabsorbował tę kwotę poprzez emisję bonów pieniężnych[135]. W tym czasie kontrolowana przez NBP stawka oprocentowania miesięcznych pożyczek międzybankowych (WIBOR[136] 1M) pozostała na stabilnym poziomie.

W 2002 r. Narodowemu Bankowi Polskiemu po raz kolejny nie udało się wyeliminować operacyjnej nadpłynności sektora bankowego. Posiadanie przez banki znacznych nadwyżek wolnych środków, które bank centralny musi absorbować za pomocą krótkoterminowych operacji otwartego rynku, było od początku kadencji Rady Polityki Pieniężnej (w 1998 r.) uznawane za jedną z istotnych barier ograniczających skuteczność polityki pieniężnej.

W 2002 r. operacyjna nadpłynność systemu bankowego (mierzona średnio-miesięcznym stanem zadłużenia NBP w bankach z tytułu emisji 28-dniowych bonów pieniężnych) uległa obniżeniu z 8.123 mln zł w grudniu 2001 r. do 5.385 mln zł w grudniu 2002 r., tj. o 2.738 mln zł (33,7%). Z jednej strony było to skutkiem korzystnego oddziaływania autonomicznych czynników wpływających na zmiany stanu płynności (w tym głównie nienotowanego w ostatnich latach wzrostu ilości pieniądza gotówkowego w obiegu oraz wzrostu stanu środków budżetowych na rachunkach w NBP), z drugiej zaś kontynuowania pasywnej polityki NBP w zakresie ograniczania nadpłynności, polegającej na regularnym oferowaniu do sprzedaży niewielkich (po 300 mln zł) pakietów obligacji

---

[133] Według stanu na 31 grudnia 2002 r. emitowane bony pieniężne przynosiły dochód w skali roku wynoszący 6,75%, zaś lokaty banków w NBP - 4,5%.

[134] Taka minimalna rentowność bonów pieniężnych NBP obowiązywała wówczas w związku z uchwałą nr 2/2002 Rady Polityki Pieniężnej z 30 stycznia 2002 r.

[135] Przy rozpiętości między stopami referencyjną i depozytową wynoszącej 3,5 pkt. proc., ograniczenie na tydzień emisji bonów pieniężnych o 1 mld zł i zaabsorbowanie tej kwoty w formie oprocentowanych depozytów przyczynia się do obniżenia kosztów banku centralnego o ok. 670 tys. zł, zaś przy obecnej rozpiętości wynoszącej 2 pkt. proc. – o ok. 380 tys. zł.

[136] WIBOR – od ang. *Warsaw Interbank Offereg Rate* –średnie oprocentowanie, z jakim banki są gotowe udzielać pożyczek innym bankom. WIBOR jest liczony przez serwis finansowy Reuters na podstawie ofert 9 banków. Po odrzuceniu 2 ofert skrajnych, z pozostałych 7 wyliczana jest średnia artytmetyczne, która jest publikowana o ok. godz. 11.00.

skarbowych z portfela NBP. W 2002 r. NBP nie podejmował innych, aktywnych działań w celu ograniczenia nadpłynności. Zdaniem RPP, utrzymanie się stanu operacyjnej nadpłynności jest prawdopodobne także w 2003 r. NIK uznaje argumenty Rady, że przejście do stanu niedoboru płynności wiązałoby się z koniecznością dużej emisji obligacji NBP. Tymczasem w warunkach wysokiego deficytu sektora finansów publicznych i stosunkowo niskich wpływów z prywatyzacji duża emisja obligacji NBP stanowiłaby konkurencję dla papierów skarbowych i prowadziłaby do niepożądanego wzrostu ich rentowności.

6. Rezerwa obowiązkowa

NIK pozytywnie ocenia realizację przez NBP *Założeń* dotyczących rezerwy obowiązkowej. Od 28 lutego 2002 r. Zarząd NBP zniósł możliwość zaliczania przez banki gotówki utrzymywanej w ich kasach na poczet wymaganej rezerwy obowiązkowej. Jednocześnie Rada Polityki Pieniężnej obniżyła stopę rezerwy obowiązkowej z 5% do 4,5%. Dzięki temu system rezerwy obowiązkowej w Polsce został zbliżony do standardu stosowanego w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Zmiany te nie wpłynęły na wzrost płynności sektora bankowego ani na obniżenie wyniku finansowego NBP, gdyż się wzajemnie kompensowały.

Suma rezerwy wymaganej zmieniała się w 2002 r. stosownie do zmian sumy depozytów oraz stopy rezerwy. Najwyższy poziom rezerwy wymaganej wystąpił w lutym 2002 r. i wyniósł 14.499,0 mln zł, a najniższy w czerwcu 2002 r. – 12.915,2 mln zł. We wszystkich miesiącach łączna suma rezerwy utrzymywanej przez sektor bankowy przekraczała sumę rezerwy wymaganej.

NBP prawidłowo sprawował nadzór nad naliczaniem i utrzymywaniem przez banki rezerwy obowiązkowej, zarówno w formie analizy sprawozdań nadsyłanych przez banki, jak i poprzez kontrolę dokonywaną bezpośrednio w siedzibach banków. W wyniku stwierdzonych przez NBP w 2002 r. 71 przypadków nieutrzymywania wymaganej rezerwy zostały naliczone i wyegzekwowane od banków karne odsetki w wysokości ok. 0,96 mln zł.

W 2002 r. ze zwolnień z naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej od części depozytów, korzystały tylko 4 banki komercyjne (przez cały rok: Deutsche Bank 24, Bank Millennium S.A. oraz Bank Przemysłowo – Handlowy PBK S.A., a do 26 czerwca 2002 r. Bank Polskiej Spółdzielczości). Łączna kwota zwolnień wyniosła 1.104,2 mln zł. Wszystkie obowiązujące w ub. r. zwolnienia zostały przyznane w drodze indywidualnych decyzji Zarządu NBP, podjętych jeszcze w latach 1998-2000, w sytuacji gdy banki te przejmowały inne banki zagrożone upadłością. W tym okresie NBP prowadził liberalną politykę udzielania zwolnień.

Ze sporządzanych przez NBP analiz efektywności wykorzystania środków uzyskanych ze zwolnionej rezerwy wynika, że przyniosły one bankom korzystającym ze zwolnień przychody w wysokości 114,0 mln zł, co stanowiło łącznie 39,4% sumy zysku brutto wypracowanego przez te banki w 2002 r. Stosowane przez NBP zwolnienia z obowiązku naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej były efektywne i wpływały korzystnie na poprawę sytuacji wspomaganych w ten sposób banków.

W 2002 r. nie wpłynął do NBP żaden wniosek banku o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Zarząd NBP nie podjął także żadnej decyzji zwalniającej bank z obowiązku utrzymywania tej rezerwy. Na początku 2002 r. 9 wniosków banków o zwolnienie, złożonych w 2001 r., zostało rozpatrzonych negatywnie. W 8 przypadkach Zarząd NBP wydał decyzje odmowne, uznając, że sytuacja ekonomiczno-finansowa banków jest na tyle stabilna, że nie wymagają one pomocy ze strony NBP. W jednym przypadku wnioskujący bank nie posiadał zaktualizowanego programu naprawczego przyjętego przez Komisję Nadzoru Bankowego, przez co nie spełniał podstawowego wymogu uzyskania zwolnienia. Powyższe decyzje Zarządu NBP nie budzą zastrzeżeń.

7. Polityka kursowa

Rada Polityki Pieniężnej zadeklarowała w *Założeniach*, że w 2002 r. polityka pieniężna będzie realizowana przy płynnym kursie walutowym. RPP wyjaśniła przy tym, że realizując strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, nie określa innego celu w postaci poziomu kursu złotego do innych walut, jak również nie ma żadnych formalnych zobowiązań dotyczących interweniowania na rynku walutowym. NBP zastrzega sobie jednak prawo do takich interwencji, o ile uzna, że jest to niezbędne dla realizacji celu inflacyjnego.

W związku z tym, że RPP przez cały 2002 r. nie dostrzegała zagrożeń, mogących spowodować kształtowanie się inflacji na poziomie wyższym niż określony w *Założeniach*, NBP nie podejmował interwencji na rynku walutowym. Bank centralny nie dokonywał także interwencji, mających na celu osłabienie złotego, wyrażając stanowisko o niskiej skuteczności tej operacji. Przy braku interwencji NBP na rynku walutowym, kurs złotego w całym ub. r. kształtował się pod wpływem czynników rynkowych, tj. podaży i popytu na polską walutę. Krótkookresowo na kształtowanie się kursu złotego oddziaływały także czynniki pozaekonomiczne, jak np. interwencje werbalne (głównie ze strony Ministerstwa Finansów),

mające na celu zwiększenie niepewności co do kształtowania się kursu złotego, czy też oczekiwania rynku na niepewny wynik referendum w Irlandii w sprawie przyjęcia Traktatu Nicejskiego, umożliwiającego rozszerzenie Unii Europejskiej.

W 2002 r. złoty uległ umocnieniu (aprecjacji) w stosunku do dolara amerykańskiego i osłabieniu (deprecjacji) w stosunku do euro. Ustalany przez NBP średni kurs[137] dolara amerykańskiego wyrażany w złotych uległ zmianie z 3,9863 zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2001 r.) do 3,8388 zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2002 r.). Oznacza to wzrost wartości złotego w stosunku do dolara o 3,7%. W tym okresie średni kurs euro wzrósł z 3,5219 zł do 4,0202 zł. Oznacza to spadek wartości złotego o 14,1%. Średnioroczna deprecjacja złotego w stosunku do euro wyniosła 5,1%. Osłabienie waluty krajowej w stosunku walut obcych poprawia opłacalność cenową eksportu i konkurencyjność produktów krajowych w stosunku do produktów importowanych.

Deprecjacja polskiej waluty w stosunku do euro, była głównie skutkiem silnego umocnienia się kursu euro w stosunku do dolara amerykańskiego (o 15% w ujęciu grudzień 2002 r. do grudnia 2001 r.), jak również niższego niż w latach poprzednich napływu kapitału zagranicznego do Polski. Uwidoczniło się to przede wszystkim w spadku inwestycji bezpośrednich z 6.928 mln USD w 2001 r. do 3.754 mln USD w 2002 r.

Odnotowane w 2002 r. umocnienie się złotego w stosunku do dolara amerykańskiego było m.in. skutkiem prowadzonej przez Narodowy Bank Polski polityki pieniężnej, utrzymującej realne stopy procentowe na względnie wysokim poziomie. Tak jak w poprzednich dwóch latach, na umocnienie kursu złotego oddziaływała sytuacja w budżecie państwa, a w szczególności nadal wysokie potrzeby pożyczkowe. Wysokiej podaży polskich papierów skarbowych towarzyszył wysoki popyt ze strony podmiotów zagranicznych na te instrumenty[138], o czym decydowały m.in. takie czynniki jak:

- utrzymywanie się na względnie wysokim poziomie (średnio 6,7% w roku) realnego dysparytetu 3-miesięcznych stóp procentowych WIBOR i LIBOR USD[139],
- długotrwałe utrzymywanie się oczekiwań rynku na kolejne obniżki stóp procentowych,
- niskie ryzyko załamania się kursu złotego, znajdujące swe uzasadnienie m.in. w czynnikach makroekonomicznych i perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

---

[137] Kurs średni jest wyliczany na podstawie kwotowań 10 banków komercyjnych, jako średnia arytmetyczna 6 kwotowań, pozostałych po odrzuceniu po 2 kwotowań skrajnych.

[138] W 2002 r. nastąpił wzrost wartości polskich skarbowych papierów wartościowych w portfelach inwestorów zagranicznych o 50%.

[139] Dysparytet oznacza różnicę stóp oprocentowania między aktywami złotowymi a nominowanymi w dolarach amerykańskich.

Podstawową kwestią w polityce kursowej jest realność zewnętrznej wartości waluty, ponieważ decyduje ona o cenowej konkurencyjności towarów krajowych w stosunku do towarów zagranicznych. Miarą zmian pozycji konkurencyjnej jest zmiana efektywnego kursu walutowego. W tych kategoriach kurs złotego w 2002 r. osłabił się zarówno nominalnie, jak i realnie[140]. Nominalny efektywny kurs złotego (w relacji grudzień do grudnia) uległ deprecjacji o 7,7%, a kurs realny deflowany zmianami cen towarów i usług konsumpcyjnych o 8,9%. O taką wielkość na koniec 2002 r. poprawiła się konkurencyjność cenowa towarów polskich na rynkach zagranicznych.

W 2002 r. przedmiotem dyskusji między Rządem i NBP były kwestie zmiany zasad ustalania kursu złotego. W sprawie tej nie udało się jednak wypracować wspólnego stanowiska. NBP opowiedział się za pozostawieniem dotychczasowego mechanizmu kursu płynnego, przedstawiając Ministrowi Finansów szczegółowe uzasadnienie swojego stanowiska.

W czerwcu 2002 r. została powołana przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Finansów i Prezesa NBP Grupa Robocza ds. Integracji Polski z Unią Gospodarczą i Walutową, której zadaniem było opracowanie strategii dojścia polskiej gospodarki do strefy euro z uwzględnieniem okresów przejściowych. W trakcie jej obrad ujawniły się rozbieżności dotyczące doboru instrumentów polityki gospodarczej, które miałyby służyć zapewnieniu stabilności makroekonomicznej przed wejściem do Europejskiego Mechanizmu Kursowego 2 (ERM2)[141] oraz wyboru rodzaju mechanizmu kursowego, który powinien być stosowany przed wejściem do ERM2. W odpowiedzi na propozycję NBP, aby pozostać przy obecnej strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, Minister Finansów podtrzymał stanowisko, że RPP powinna zrezygnować z tej strategii na rzecz celu kursowego, zmierzającego do skorygowania kursu złotego. W wyniku czteromiesięcznych prac uzgodniono ramową deklarację, że strony opowiadają się za możliwie najszybszym uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), jak również za uczestnictwem w ERM2 w ramach szerokiego pasma wahań (+/- 15%) wokół ustalonego kursu centralnego. W niedalekiej przyszłości rozważenia i wzajemnego uzgodnienia, także z Komisją Europejską, wymagać będzie poziom tego kursu. Ważne jest, aby ustalony poziom sprzyjał

[140] Kursy te są średnią ważoną bilateralnych kursów złotego wobec 8 walut krajów, które są głównymi partnerami handlowymi Polski, w przypadku kursów realnych w CPI korygowane są dodatkowo o różnicę inflacji w Polsce i za granicą.

[141] Kraj, który ubiega się o przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) musi spełniać 5 kryteriów ekonomicznych, zwanych kryteriami zbieżności. Jednym z tych kryteriów jest kryterium kursowe. Kraj aspirujący do UGW musi przez co najmniej 2 lata należeć do Europejskiego Mechanizmu Kursowego. W systemie tym waluta kraju aspirującego musi być powiązana sztywnym parytetem z euro. Kurs rynkowy tej waluty może się wahać w stosunku do ustalonego parytetu jedynie w ramach ustalonego pasma odchyleń.

utrzymaniu konkurencyjności polskiej gospodarki. Powinien on przy tym być na tyle realistyczny, by umożliwić utrzymanie kursu rynkowego w ustalonym wokół kursu centralnego paśmie wahań. Kurs złotego będzie bowiem najprawdopodobniej narażony na aprecjację związaną z napływem do Polski środków z funduszy Unii Europejskiej, jak również ze wzrostem inwestycji zagranicznych, jaki powinien nastąpić wskutek zmniejszenia się ogólnego ryzyka makroekonomicznego kraju.

8. Refinansowanie banków

Pozytywnie należy ocenić podejmowanie przez NBP w 2002 r. działania w dziedzinie refinansowania banków.

W 2002 r. NBP oferował bankom możliwość nieograniczonego kwotowo zaciągania kredytów redyskontowych[142], lombardowych[143] i technicznych[144], pod warunkiem posiadania odpowiedniego zabezpieczenia wymaganego regulaminami.

Banki korzystały jedynie z kredytów lombardowych i technicznych. W 2002 r. kredyty te spełniły swoją rolę, jako instrumenty pozwalające bankom na uzupełnianie krótkookresowych niedoborów płynności, a tym samym na zapewnienie sprawnego rozliczanie transakcji międzybankowych. Kredyt lombardowy był na ogół wykorzystywany w celu pozyskania środków na potrzeby związane z utrzymywaniem przez bank rezerwy obowiązkowej. O przydatności wprowadzonych w 2002 r. nieoprocentowanych kredytów technicznych, świadczy natomiast wzrastające ich wykorzystanie przez banki w ciągu badanego okresu[145].

W 2002 r. NBP nie udzielał nowych kredytów redyskontowych oraz na refinansowanie inwestycji centralnych. Żaden z banków nie wystąpił do NBP z wnioskiem o udzielenie takich kredytów. W okresie objętym kontrolą NBP przyjmował jedynie spłaty tych rodzajów kredytów, udzielonych w latach poprzednich. Zmiany sum należności NBP z tytułu udzielonych kredytów refinansowych przedstawia tabela:

---

[142] Kredyt udzielany na bazie przedstawianych przez banki do redyskonta weksli handlowych innych podmiotów, oprocentowany według ustalanej przez RPP stopy redyskonta weksli.

[143] Kredyt udzielany bankom pod zastaw bonów skarbowych i obligacji pożyczek państwowych, oprocentowany według stopy lombardowej.

[144] Nieoprocentowany kredyt udzielany bankom pod warunkiem przeniesienia na NBP na czas trwania kredytu praw z bonów skarbowych. Kredyt techniczny powinien być spłacony w dniu udzielenia do godz. 17.30. W razie niedokonania przez bank spłaty w tym terminie, kredyt zostaje przekształcony w kredyt lombardowy.

[145] W styczniu 2002 r. średnia kwota wykorzystania kredytów wyniosła 1.037,0 mln zł. W grudniu kwota ta była już ponad trzykrotnie wyższa i wynosiła 3.603,2 mln zł.

Tabela 55

(w mln zł)

Rodzaj kredytu	Stan na koniec 2001 r.	Udzielone w 2002 r.	Spłacone w 2002 r.	Stan na koniec 2002 r.	Zmiana stanu	Zmiana stanu (w %)
1	2	3	4	5	6=5-2	7=5:2
Refinansowy na inwestycje centralne	4.253,0	-	443,4	3.809,6	-443,4	-10,4
Lombardowy	0,0	40.893,3	40.893,3	0,0	0,0	-
Redyskontowy	48,0	-	48,0	0,0	-48,0	-100,0
Techniczny	0,0	659.173,9	659.173,9	0,0	0,0	-
Przeterminowany na realizację programu naprawczego Agrobanku S.A.	1,5	-		0,0*	-1,5	-100,0
Zadłużenie w r-ku bieżącym Banku Handlowo-Kredytowego S.A. w Katowicach	1.280,7	-	0,3	1.280,4	-0,3	0,0
Razem	5.583,2	700.067,2	700.558,9	5.090,0	-493,2	-8,8

* Należność została umorzona

Przeprowadzona przez NIK kontrola sposobu udzielenia, zabezpieczenia i spłaty pięciu największych kwotowo kredytów lombardowych z 2002 r., na łączną kwotę ponad 7,6 mld zł (tj. 18,6% ogólnej wartości 204 kredytów lombardowych z tego roku), nie wykazała nieprawidłowości.

Spłaty wszystkich udzielonych kredytów lombardowych, redyskontowych oraz na refinansowanie inwestycji centralnych były dokonywane w terminach przewidzianych w umowach i regulaminach. W związku z tym nie istniała potrzeba podejmowania przez NBP działań windykacyjnych. W 4 przypadkach wystąpiły natomiast opóźnienia w spłatach przez banki nieoprocentowanych kredytów technicznych na łączną kwotę blisko 41,8 mln zł. Zgodnie z ustalonymi przez NBP regulacjami, kredyty te ulegały przekształceniu w oprocentowane kredyty lombardowe. Banki spłacały je w następnych dniach operacyjnych, a NBP pobierał należne z tego tytułu odsetki w pełnej wysokości (łącznie 22,5 tys. zł).

W 2002 r. NBP wykazywał wśród swoich należności 2 niespłacone należności kredytowe z lat dziewięćdziesiątych. Na należności te składało się zadłużenie Banku Handlowo-Kredytowego S.A. w Katowicach (BHK S.A.) w rachunku bieżącym z 1991 r. w wysokości ok. 1.280 mln zł oraz przeterminowany kredyt na realizację programu naprawczego Agrobanku S.A. w wysokości 1,5 mln zł. W obu przypadkach możliwości podejmowania przez NBP działań w celu odzyskania należnych kwot były ograniczone.

W stosunku do BHK S.A., od 1992 r. toczy się postępowanie likwidacyjne, w ramach którego na obecnym etapie (sprzedaży majątku) możliwe do uzyskania są jedynie niewielkie wpływy (w 2002 r. ok. 0,3 mln zł). W stosunku do Agrobanku S.A. prowadzone było natomiast postępowanie upadłościowe, które postanowieniem sądu z dnia 4 kwietnia 2002 r. zostało zakończone. Należność NBP z tytułu kredytu została zakwalifikowana do VI kategorii wierzytelności. Należności z tej grupy nie zostały spłacone, ze względu na zbyt niską wartość masy upadłościowej. W tej sytuacji Zarząd NBP podjął decyzję o umorzeniu należności.

IX. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Budżet państwa na 2002 r. został zaplanowany realistycznie, dzięki czemu nie było problemów z jego wykonaniem. Makroekonomiczne warunki wykonania budżetu były zgodne z przewidywaniami, a jedynie inflacja okazała się wyraźnie niższa od prognozowanej.

Pozytywna jest ocena formalnej zgodności wykonania budżetu państwa z postanowieniami ustawy budżetowej w zakresie łącznej kwoty dochodów, wydatków i deficytu budżetowego. Podkreślić też należy uspokojenie sytuacji budżetowej po ostrym kryzysie budżetu w połowie 2001 r.

Tę ogólnie pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w 2002 r. obniżają jednak nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w sposobie gospodarowania środkami publicznymi przez niektórych dysponentów środków budżetowych.

W sensie ekonomicznym realizacja budżetu państwa w 2002 r. nie przyczyniła się do rozwiązania podstawowych problemów finansów publicznych. Nie nastąpiły poważniejsze zmiany w strukturze oraz poziomie dochodów i wydatków publicznych zmierzające do rozpoczęcia procesu równoważenia finansów publicznych, konieczne także z uwagi na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Wzrósł deficyt budżetu państwa i zadłużenie związane z jego finansowaniem.

Główne ustalenia wynikające z kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. są następujące:

1. Podstawowe wielkości budżetu państwa zostały wykonane w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej, co potwierdzają wyniki badań sprawozdań budżetowych. Na tej podstawie należy przyjąć, że również sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2002 r. przekazuje w podstawowych wielkościach prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.
2. Badanie sprawozdań budżetowych pozwoliło także ocenić stosowane przez państwowe jednostki budżetowe zasady rachunkowości, rzetelność ewidencji finansowo-księgowej oraz funkcjonowanie kontroli wewnętrznej. Wykryte nieprawidłowości, głównie o charakterze formalnym, oraz różnorodność zasad i technik prowadzenia rachunkowości w jednostkach są skutkiem braku szczegółowych regulacji dotyczących prowadzenia rachunkowości oraz wyraźnie określonych wymagań odnośnie systemów księgowości komputerowej. System kontroli wewnętrznej nie był kompletny. Audyt wewnętrzny, istotny element tego systemu, tylko w niektórych jednostkach został wdrożony w pełnym zakresie.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych była w zasadzie zgodna z prognozą zawartą w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Wprawdzie założony wzrost gospodarczy okazał się mniejszy od wykonanego, podczas gdy założona inflacja była wyższa od faktycznej, to przeciwne kierunki odchyleń tych dwóch wskaźników spowodowały, że ich niewykonanie w znikomym stopniu wpłynęło na realizację budżetu. Lepiej niż zakładano ukształtowała się w 2002 r. relacja bilansu obrotów bieżących do PKB, co było efektem wyższej od zakładanej dynamiki eksportu i nieco niższej niż zakładano dynamiki importu. Niepokojąca była jednak kontynuacja tendencji spadkowej bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Niższe niż zakładano było przeciętne zatrudnienie w gospodarce i bezrobocie. Średnioroczna stopa procentowa dla operacji otwartego rynku była również nieznacznie niższa od prognozowanej.
4. Pozyskane dochody budżetowe były tylko o 1,1% niższe od prognozy. O ile wysokość zrealizowanych dochodów nie odbiegała znacząco od planu, to ich struktura była inna niż zakładano. Uzyskano wyższe od zaplanowanych dochody niepodatkowe i zagraniczne oraz niższe od zaplanowanych dochody podatkowe. Na odbiegającą od założeń realizację planu dochodów budżetu państwa wpływ miało głównie nietrafne oszacowanie skutków zmian systemowych i pogorszenie ściągalności należności podatkowych, co potwierdziły wyniki kontroli prowadzonych przez NIK w urzędach skarbowych.
5. Pozostałe do zapłaty należności podatkowe i niepodatkowe były na koniec 2002 r. znacznie wyższe niż w roku poprzednim (o 28,%). Wyższe od zakładanych były zaległości podatkowe i niepodatkowe, wśród których nadal dominowały nieuregulowane należności w podatku od towarów i usług. Z ustaleń kontroli wynika, że poza przyczynami obiektywnymi (zła sytuacja finansowa, restrukturyzacja), narastanie zaległości jest spowodowane nieskutecznością aparatu skarbowego oraz błędami w jego działaniu.
6. Brak działań naprawczych, szczególnie po stronie wydatkowej budżetu państwa, spowodował, że ustalone na niektóre zadania wydatki budżetu państwa, które zrealizowano w 98,8%, były zbyt małe w stosunku do potrzeb. Znalazło to swoje odzwierciedlenie zwłaszcza w zaniżeniu o ponad 4 mld zł dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Podobnie jak w latach poprzednich największy udział w wydatkach stanowiły dotacje i subwencje. Wzrost tych wydatków wynikał z rosnącego w nich udziału dotacji dla funduszy celowych. W porównaniu do roku poprzedniego, najwyższy wzrost wystąpił w grupie wydatków majątkowych, co jest zjawiskiem pozytywnym, oraz w grupie wydatków na obsługę długu publicznego.

7. Zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych uległy znacznemu obniżeniu (o 22,8%), w porównaniu do stanu na koniec 2001 r., co świadczy o pewnej poprawie dyscypliny budżetowej. Nadal jednak ewidencja tych zobowiązań nie była pełna, gdyż nie obejmowała wszystkich nieuregulowanych przez wojewodów płatności na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz wierzytelności Skarbu Państwa wobec byłych jednostek budżetowych ochrony zdrowia. Zobowiązania wymagalne pojawiły się w innych jednostkach, np. w urzędach skarbowych.
8. Mimo że wydatki na dotacje dla państwowych funduszy celowych były za niskie w stosunku do ich potrzeb, to i tak wzrosły o 18,6% w porównaniu do poprzedniego roku. Wydatki państwowych funduszy celowych (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) znacznie przewyższają wydatki własne budżetu państwa. Podlegają jednak mniej restrykcyjnej kontroli niż wydatki państwowych jednostek budżetowych. Jest to jedna z głównych przyczyn występowania coraz większej liczby nieprawidłowości w gospodarce finansowej tych jednostek. Szczególnie niekorzystnym zjawiskiem jest utrzymujący się kolejny rok wzrost zobowiązań, do czego w znacznym stopniu przyczyniło się za niskie zasilenie w stosunku do potrzeb otrzymane z budżetu państwa. Najwyższe zobowiązania ma Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a jego zobowiązania wobec otwartych funduszy emerytalnych nadal nie są zweryfikowane.
9. Nie nastąpiła poprawa w sposobie realizacji inwestycji wieloletnich. Żadna z kontrolowanych przez NIK inwestycji nie była realizowana prawidłowo. Jeżeli chodzi inwestycje objęte kontraktami wojewódzkimi, to sytuacja była trochę lepsza, gdyż około 20% kontrolowanych inwestycji realizowanych było poprawnie.
10. W 2002 r. nastąpił znaczny wzrost przychodów środków specjalnych. Działalność zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych uległa ograniczeniu. W działalności zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych stwierdzono liczne nieprawidłowości, których skala i liczba, szczególnie w przypadku środków specjalnych, stale się zwiększa. Wprowadzenie możliwości tworzenia środków specjalnych z różnych dochodów pozwoliło wybranym instytucjom przechwytywać część dochodów publicznych i przeznaczać je na dowolne cele.
11. Niepokojący jest niski poziom wykorzystania środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Środki dostępne w 2002 r. wykorzystano zaledwie w 45,6%, w tym z programu Phare w 60,7%, ISPA w 18% oraz SAPARD tylko w 0,04%.

12. Relacja deficytu budżetu państwa do PKB na koniec 2002 r. osiągnęła 5,1%. Przy tak dużym deficycie i niewielkich przychodach z prywatyzacji konieczna była zwiększona sprzedaż skarbowych papierów wartościowych, co ograniczało tym samym dostępność kredytów dla sektora przedsiębiorstw. Finansowanie deficytu budżetowego i pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegało odmiennie od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Zmiana źródeł finansowania wynikała przede wszystkim z realizacji niższych od planowanych przychodów z prywatyzacji. Ten fakt należy szczególnie negatywnie ocenić, gdyż znaczna rozpiętość między planem a wykonaniem przychodów z prywatyzacji powtarza się już drugi rok z rzędu.
13. Ustawowe źródła przychodów oraz dotacje z budżetu państwa nie były wystarczające dla pełnego sfinansowania zadań realizowanych przez niektóre podmioty sektora finansów publicznych. Dotyczyło to w szczególności zadań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy oraz Agencji Rynku Rolnego. Wymienione podmioty dla zapewnienia płynności finansowej zaciągały kredyty w bankach komercyjnych. Niedobór środków finansowych wymienionych podmiotów, pokryty kredytami bankowymi, nie wpłynął na rozmiary deficytu budżetu państwa, a ustawowe uregulowania dotyczące FUS, FP i ARR, pozwalały na zaciąganie kredytów.
14. Państwowy dług publiczny powiększony o przewidywaną kwotę wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji wzrósł o 54.364,5 mln zł, tj. o 17,4% w porównaniu do roku poprzedniego, a jego relacja do PKB wyniosła 47,4% i zbliża się do granicy 50%, po przekroczeniu której następuje uruchomienie procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Negatywnym zjawiskiem jest przyśpieszenie tempa wzrostu długu w ostatnich latach.
15. Deficyt sektora finansów publicznych na koniec 2002 r. wyniósł 46 449,2 mln zł, a jego relacja do PKB osiągnęła 6,0%, wobec 5,1% na koniec 2000 r. Największy udział w jego tworzeniu (84,8%) miał deficyt budżetu państwa. Poziom tego deficytu świadczy o głębokiej nierównowadze w sektorze publicznym, do czego w głównej mierze przyczynia się budżet państwa.
16. W 2002 r. wystąpiło znaczne odchylenie pomiędzy rzeczywistą inflacją a celem inflacyjnym ustalonym przez Narodowy Bank Polski. Różnica wystąpiła pomimo obniżenia w połowie roku celu inflacyjnego z 5% do 3%. Wskaźnik inflacji w grudniu 2002 r. wyniósł 0,8%. Kształtował się zatem o 2,2 pkt. proc. poniżej celu po dokonanych zmianach.

    Oceniając wykonanie *Założeń polityki pieniężnej* należy jednak uznać, że Narodowy Bank Polski zrealizował swoje podstawowe zadanie, określone w ustawie w NBP, jakim jest utrzymanie stabilności cen. W 2002 r. Rada Polityki Pieniężnej dokonała 8 obniżek stóp procentowych. Pozytywne efekty obniżania stóp procentowych przez bank centralny

były częściowo ograniczane wskutek nieproporcjonalnej reakcji banków komercyjnych na te decyzje. Banki komercyjne w większym stopniu obniżały bowiem stopy depozytów niż kredytów, przez co dostępność kredytów ulegała tylko nieznacznej poprawie. Taka reakcja banków była m.in. skutkiem występowania alternatywnych w stosunku do działalności kredytowej możliwości inwestowania środków, w tym dużej podaży skarbowych papierów wartościowych.

Realizacja pozostałych założeń dotyczących m.in. zmian w systemie operacji otwartego rynku, działalności kredytowo-depozytowej NBP, rezerwy obowiązkowej nie budzi zastrzeżeń NIK.

W analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 24 wnioski. Wyniki kontroli wykonania budżetu w 2002 r. wskazują, że większość z nich pozostaje nadal aktualna. Nie wykonano bowiem 7 wniosków, a 10 zostało zrealizowanych częściowo. W pełni zrealizowano tylko 5 wniosków. Ponadto wyniki kontroli założeń polityki pieniężnej wskazują, iż 1 wniosek pozostaje nadal aktualny.

W grupie 3 wniosków legislacyjnych postulowano dokonanie kompleksowej nowelizacji ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK, dokonane zmiany w ustawie o finansach publicznych były cząstkowe i nie miały charakteru kompleksowych. Aktualny jest wniosek dotyczący zamieszczania w ustawach budżetowych planów finansowych środków specjalnych, które uzyskują największe przychody, jak również wniosek postulujący realizację przez Ministra Edukacji Narodowej dyspozycji, zawartej w art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, tj. określenie w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, w drodze rozporządzenia, standardów zatrudnienia nauczycieli.

Niezrealizowane zostały także wnioski dotyczące:

- wyeliminowania przypadków nieprawidłowości w zakresie planowania, podziału i przekazywania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanych w analizie nieprawidłowości w realizacji inwestycji wieloletnich;
- ujmowania w ewidencji finansowo-księgowej i w sprawozdaniach budżetowych zobowiązań, w tym wynikających z ustaw regulujących rozliczenia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a budżetem państwa oraz doprowadzenia do spójności danych o zobowiązaniach wymagalnych, wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 i sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych Rb-Z;

– stosowania w umowach pożyczek udzielanych ze środków Skarbu Państwa stopy oprocentowania przynajmniej na poziomie odpowiadającym oprocentowaniu skarbowych papierów wartościowych;
– ujednolicenia ewidencji długu Skarbu Państwa przez ujmowanie w nim całej kwoty zobowiązań jednostek budżetowych, a nie tylko zobowiązań wymagalnych.

Częściowo wykonano wnioski w sprawie:

– urealnienia planowania dochodów podatkowych i niepodatkowych oraz przychodów z prywatyzacji. W zakresie planowania dochodów budżetu państwa, w porównaniu do roku 2001, nastąpiła poprawa realności prognoz. Prognoza dochodów zawarta w ustawie budżetowej na 2002 r. została zrealizowana w 98,9%, podczas gdy w roku poprzednim pierwotny plan dochodów zawarty w ustawie budżetowej wykonano w 87,2%, a w stosunku do budżetu po zmianach w 92,2%. Wniosku nie zrealizowano w części dotyczącej urealnienia prognozy przychodów z prywatyzacji;
– zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych oraz egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe. W zakresie egzekucji administracyjnej podatków nastąpiła w stosunku do roku poprzedniego poprawa wskaźników ściągalności o 3,4 punkty procentowe oraz realizacji tytułów wykonawczych o 2,3 punkty procentowe. Wzrosła o 20,4% kwota objęta zrealizowanymi tytułami wykonawczymi oraz spadła o 9,7% kwota objęta tytułami pozostałymi do załatwienia. Działania w zakresie zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych okazały się niewystarczające i konieczne są dalsze prace w tym kierunku;
– podziału przez dysponentów części budżetowych na podległe jednostki pełnych kwot wydatków wynikających z ustawy budżetowej. Wniosek ten nie został zrealizowany przez Ministra Sprawiedliwości – część 37;
– zakończenia weryfikacji i wykupu zobowiązań z tytułu przejętego przez Skarb Państwa zadłużenia byłych państwowych jednostek ochrony zdrowia, w tym zniesienia wzajemnych wierzytelności i zobowiązań pomiędzy urzędami skarbowymi i organami administracji państwowej, z tytułu potrąceń zobowiązań podatkowych. Wniosek ten jest w trakcie realizacji. W 2002 r. uregulowano część tych zobowiązań, w wyniku czego ich wartość zmalała z 258,1 mln zł do 125,5 mln zł. Kwota wzajemnie zniesionych wierzytelności i zobowiązań pomiędzy urzędami skarbowymi i organami administracji państwowej z tytułu potrąceń zobowiązań podatkowych zmniejszyła się z 71,1 mln zł do 4,9 mln zł;

- opracowania w uzgodnieniu z Ministerstwem Skarbu Państwa procedur zbycia akcji/udziałów obejmowanych przez Ministra Finansów w wyniku działań windykacyjnych i przekazanych na zasób majątkowy Skarbu Państwa. Wniosek ten jest w trakcie realizacji. Trwa uzgadnianie projektu porozumienia między Ministrem Finansów a Ministrem Skarbu Państwa w tej sprawie;
- wzmożenia nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych przez dysponentów środków publicznych. W 2002 r. podobnie jak i w latach poprzednich stwierdzano nieprawidłowości w tym zakresie. Jednak w części kontrolowanych jednostek opracowywano i wdrażano wewnętrzne procedury kontroli dotyczące m.in. udzielania zamówień publicznych;
- wzmocnienia nadzoru i kontroli nad realizacją dochodów i wydatków budżetu państwa, w tym przez wykonywanie zadań nałożonych na audytorów wewnętrznych. W 2002 r. w strukturach organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych tworzone były komórki lub stanowiska audytu wewnętrznego. Niemniej jednak w większości przypadków badania audytowe nie były prowadzone, a plany audytu obejmowały dopiero rok 2003. Ponadto, w porównaniu do 2001 r. zmniejszyła się liczba kierowanych przez NIK zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych;
- dokonania szczegółowej analizy zasadności działania państwowych funduszy celowych. W sektorze publicznym działa obecnie 14 państwowych funduszy celowych, w tym Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia, który zaczął funkcjonować w 2003 r. Analiza zasadności działania poszczególnych funduszy przedstawiona została w Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej. W dokumencie tym zaproponowano pozostawienie w obecnym kształcie 8 państwowych funduszy celowych.

W pełni zrealizowano wnioski dotyczące:

- poprawienia metod prognozowania wskaźników makroekonomicznych, na których opiera się konstrukcja budżetu, w tym szczególnie tych wskaźników na podstawie których szacuje się dochody o charakterze podatkowym;
- poprawy efektywności zarządzania środkami publicznymi poprzez wdrożenie kwartalnego systemu monitoringu budżetu państwa uwzględniającego analizę wskaźników zaawansowania, w celu właściwej oceny możliwości realizacji dochodów w ciągu roku budżetowego;
- zgłaszania do wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego wyłącznie wydatków realnych do wykorzystania w roku następnym;

– dokonywania okresowych przeglądów kredytów zaciągniętych w imieniu Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych, w celu poprawy ich wykorzystania oraz obniżenia kosztów obsługi. Przeglądy takie są obecnie przeprowadzane wspólnie z przedstawicielami kredytodawców oraz instytucji wdrażających i realizujących programy współfinansowane ze środków kredytowych.
– obniżenia udziału przychodów ze sprzedaży bonów skarbowych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W roku 2001 udział przychodów z tytułu sprzedaży bonów skarbowych w krajowych źródłach finansowania potrzeb pożyczkowych wyniósł 40%, a w przychodach z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych 47%. W roku 2002 wielkości te wyniosły odpowiednio 38% i 41%.

W zakresie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2001 r. stwierdzono, że wniosek dotyczący zintensyfikowania przez NBP działań, mających na celu ograniczenie nadpłynności nie został w pełni zrealizowany. W 2002 r. po raz kolejny nie udało się wyeliminować operacyjnej nadpłynności sektora bankowego. Operacyjna nadpłynność, mierzona średniomiesięcznym stanem zadłużenia NBP w bankach z tytułu emisji 28-dniowych bonów pieniężnych, uległa obniżeniu z 8.123 mln zł w grudniu 2001 r. do 5.385 mln zł w grudniu 2002 r. Przejście do stanu niedoboru płynności wiązałoby się z koniecznością dużej emisji obligacji NBP. Tymczasem w warunkach wysokiego deficytu sektora finansów publicznych i stosunkowo niskich wpływów z prywatyzacji duża emisja obligacji NBP stanowiłaby konkurencję dla papierów skarbowych i prowadziłaby do niepożądanego wzrostu ich rentowności.

Oprócz wniosków, które nie zostały zrealizowane lub zostały częściowo zrealizowane, należy wskazać na nowe problemy, które wymagają rozwiązania:

1. Opracowanie dla państwowych jednostek budżetowych szczegółowych regulacji dotyczących prowadzenia rachunkowości oraz sprecyzowania wymagań odnośnie systemów księgowości komputerowej.
2. Wdrożenie w pełnym zakresie audytu wewnętrznego.
3. Rozważenie możliwości uwzględnienia środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, przy planowaniu wydatków na spłatę zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.
4. Opracowanie propozycji sanacji finansów Agencji Rynku Rolnego, zmierzających m.in. do ograniczenia jej zadłużenia kredytowego.

5. Zainicjowanie w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmian umożliwiających ukierunkowanie wydatków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych na zadanie związane z ochroną tych gruntów.
6. Zweryfikowanie przez ZUS zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych oraz terminowe ich spłacanie.
7. Podjęcie działań umożliwiających finansowanie w większym stopniu ze środków Funduszu Pracy aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.
8. Konsekwentne przeprowadzenie działań naprawczych, zmierzających do racjonalizacji finansów publicznych.
9. Określenie wymagań odnośnie samochodów służbowych zakupywanych przez urzędy administracji państwowej.

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2002 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Lubuski Oddział w Zielonej Górze
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
5. Agencja Rynku Rolnego w Warszawie
6. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa Biuro Prezesa w Warszawie
7. Agencja Wywiadu
8. Akademia Medyczna we Wrocławiu
9. Biprokom – Spółka Akcyjna w Krakowie
10. Biuro Ds. Zagranicznych Programów Pomocy w Ochronie Zdrowia
11. Biuro Ochrony Rządu
12. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
13. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
14. Centralny Węzeł Łączności MON w Warszawie
15. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
16. Centrum Obsługi Kancelarii Premiera Rady Ministrów
17. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
18. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu
19. Dowództwo Garnizonu Stołecznego
20. Dowództwo Marynarki Wojennej w Gdyni
21. Dowództwo Wojsk Lądowych w Warszawie
22. Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej
23. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych w Warszawie
24. Fundacja Pogranicze w Sejnach Biuro w Suwałkach
25. Fundacja Pomocy Polakom na Wschodzie
26. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Krajowe Biuro w Warszawie
27. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku
28. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach
29. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie
30. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu
31. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie
32. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie
33. Generalny Inspektor Danych Osobowych
34. Główny Inspektorat Kolejnictwa
35. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
36. Główny Urząd Miar w Warszawie
37. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
38. Główny Urząd Statystyczny
39. Gospodarstwo Pomocnicze przy Ministerstwie Zdrowia w Warszawie
40. Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. w Katowicach
41. Inspektorat Nadzoru Farmaceutycznego w Poznaniu
42. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
43. Inwestycyjno-Produkcyjna Spółdzielnia Pracy Inwesprojekt w Krakowie
44. Izba Celna Port Lotniczy w Warszawie

45 – 60 Izby Celne – 16
61. Jednostka Wojskowa 3362
62. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
63. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
64. Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
65. Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
66. Karpacki Oddział Straży Granicznej w Nowym Sączu
67. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
68. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
69. Komenda Główna Policji
70. Komenda Główna Straży Granicznej
71. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie
72. Komenda Stołeczna Policji w Warszawie
73. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
74. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim
75. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach
76. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
77. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie
78. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie
79. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
80. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie
81. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
82. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
83. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie
84. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
85. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu
86. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
87. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu
88. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku
89. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
90. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku
91. Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim
92. Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach
93. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
94. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
95. Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi
96. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
97. Komenda Wojewódzka Policji w Opolu
98. Komenda Wojewódzka Policji w Opolu
99. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie
100. Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
101. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
102. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
103. Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
104. Komitet Badań Naukowych
105. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
106. Krajowe Biuro Wyborcze

107. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Brwinowie
108. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
109. Logistyka Marynarki Wojennej w Gdyni
110. Lotniskowy Zakład Budżetowy MSWiA Lotnisko Warszawa-Babice w Warszawie
111. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
112. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
113. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
114. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
115. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
116. Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu
117. Miejski Zarząd Dróg w Opolu
118. Miejski Zarząd Dróg we Włocławku
119. Międzynarodowe Laboratorium Silnych Pól Magnetycznych i Niskich Temperatur we Wrocławiu
120. Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie
121. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
122. Ministerstwo Finansów
123. Ministerstwo Gospodarki
124. Ministerstwo Infrastruktury
125. Ministerstwo Kultury
126. Ministerstwo Obrony Narodowej
127. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
128. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
129. Ministerstwo Skarbu Państwa
130. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
131. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
132. Ministerstwo Sprawiedliwości
133. Ministerstwo Środowiska
134. Ministerstwo Zdrowia
135. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w Warszawie
136. Naczelny Sąd Administracyjny
137. Nadleśnictwo Bielsk Podlaski
138. Nadleśnictwo Lidzbark
139. Nadleśnictwo Oborniki Śląskie
140. Nadleśnictwo Oleśnica
141. Nadleśnictwo Olsztyn
142. Nadleśnictwo Żednia
143. Narodowy Bank Polski Centrala w Warszawie
144. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
145. Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Gdańsku
146. Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Lublinie
147. Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Wesołej
148. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
149. Państwowa Agencja Atomistyki
150. Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A.
151. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
152. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

153. Państwowy Instytut Weterynaryjny w Puławach
154. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
155. Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie
156. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
157. Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku
158. Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie
159. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie
160. Polska Akademia Nauk
161. Polska Konfederacja Sportu w Warszawie
162. Polska Organizacja Turystyczna w Warszawie
163. Polski Komitet Normalizacyjny
164. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji
165. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
166. Powiatowa Służba Drogowa w Olsztynie
167. Powiatowy Zarząd Dróg w Garwolinie
168. Powiatowy Zarząd Dróg w Golubiu-Dobrzyniu
169. Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu
170. Powiatowy Zarząd Dróg w Hrubieszowie
171. Powiatowy Zarząd Dróg w Mławie
172. Powiatowy Zarząd Dróg w Wolsztynie
173. Powiatowy Zarząd Dróg w Żaganiu w siedzibą w Szprotawie
174. Powiatowy Zarząd Dróg we Wrześni
175. Przedsiębiorstwo Państwowe Dyrekcja Budowy Szpitala w Grudziądzu
176. Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze Warszawa
177. Przedsiębiorstwo Usług Inwestycyjnych w Lublinie
178. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku
179. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie
180. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu
181. Regionalne Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Starym Polu
182. Regionalne Centrum Doradztwa Rozwoju Rolniczego i Obszarów Wiejskich w Radomiu
183 - 198 Regionalne Izby Obrachunkowe – 16
199. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie
200. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu
201. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
202. Rejonowy Zarząd Inwestycji w Słupsku
203. Rządowe Centrum Legislacji
204. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
205. Rzecznik Interesu Publicznego
206 - 254 Samorządowe Kolegia Odwoławcze – 49
255. Sąd Najwyższy
256. Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej
257. Starostwo Powiatowe w Biłgoraju
258. Starostwo Powiatowe w Brzesku
259. Starostwo Powiatowe w Dębicy
260. Starostwo Powiatowe w Garwolinie
261. Starostwo Powiatowe w Głogowie
262. Starostwo Powiatowe w Golubiu-Dobrzyniu

263. Starostwo Powiatowe w Gostyniu
264. Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie
265. Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu
266. Starostwo Powiatowe w Końskich
267. Starostwo Powiatowe w Krapkowicach
268. Starostwo Powiatowe w Łęcznej
269. Starostwo Powiatowe w Mławie
270. Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim
271. Starostwo Powiatowe w Nowym Targu
272. Starostwo Powiatowe w Olsztynie
273. Starostwo Powiatowe w Ostrowii Mazowieckiej
274. Starostwo Powiatowe w Poddębicach
275. Starostwo Powiatowe w Radomsku
276. Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli
277. Starostwo Powiatowe w Suwałkach
278. Starostwo Powiatowe w Wolsztynie
279. Starostwo Powiatowe w Żaganiu
280. Starostwo Powiatowe we Wrześni
281. Śląska Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach
282. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
283. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
284. Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach
285. Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich w Tarnowie
286. Trybunał Konstytucyjny
287. Uniwersytet Medyczny w Łodzi
288. Uniwersytet Wrocławski
289. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
290. Urząd Gminy w Czernichowie
291. Urząd Gminy w Drużbicach
292. Urząd Gminy w Jasienicy Rosielnej
293. Urząd Gminy w Jasionówce
294. Urząd Gminy w Jastkowie
295. Urząd Gminy w Juchnowcu Kościelnym
296. Urząd Gminy w Kalinowie
297. Urząd Gminy w Kłaju
298. Urząd Gminy w Kosakowie
299. Urząd Gminy w Krasnem
300. Urząd Gminy w Łącku
301. Urząd Gminy w Łomazach
302. Urząd Gminy w Nowym Duninowie
303. Urząd Gminy w Ostaszewie
304. Urząd Gminy w Przyłęku
305. Urząd Gminy w Przytocznej
306. Urząd Gminy w Roźwienicy
307. Urząd Gminy w Rzeczniowie
308. Urząd Gminy w Słupcy
309. Urząd Gminy w Sokołach

310. Urząd Gminy w Stromcu
311. Urząd Gminy w Urzędowie
312. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
313. Urząd Lotnictwa Cywilnego w Warszawie
314. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
315. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
316. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
317. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
318. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
319. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
320. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
321. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
322. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
323. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
324. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
325. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
326. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
327. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
328. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
329. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
330. Urząd Miasta i Gminy w Błaszkach
331. Urząd Miasta i Gminy w Bojanowie
332. Urząd Miasta i Gminy w Gogolinie
333. Urząd Miasta i Gminy w Górze
334. Urząd Miasta i Gminy w Jaworzynie Śląskiej
335. Urząd Miasta i Gminy w Kcyni
336. Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu
337. Urząd Miasta i Gminy w Kostrzyniu
338. Urząd Miasta i Gminy w Książu Wielkopolskim
339. Urząd Miasta i Gminy w Nasielsku
340. Urząd Miasta i Gminy w Niemczy
341. Urząd Miasta i Gminy w Osieku
342. Urząd Miasta i Gminy w Pułtusku
343. Urząd Miasta i Gminy w Sianowie
344. Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie
345. Urząd Miasta i Gminy w Trzciance
346. Urząd Miasta i Gminy w Wołominie
347. Urząd Miasta i Gminy w Żelechowie
348. Urząd Miasta i Gminy w Żninie
349. Urząd Miasta w Braniewie
350. Urząd Miasta w Dęblinie
351. Urząd Miasta w Elblągu
352. Urząd Miasta w Ełku
353. Urząd Miasta W Gdyni
354. Urząd Miasta w Gniewkowie
355. Urząd Miasta w Gorzowie Wielkopolskim
356. Urząd Miasta w Gubinie

357. Urząd Miasta w Kobyłce
358. Urząd Miasta w Koninie
359. Urząd Miasta w Krośnie
360. Urząd Miasta w Limanowej
361. Urząd Miasta w Łodzi
362. Urząd Miasta w Łomży
363. Urząd Miasta w Opolu
364. Urząd Miasta w Piastowie
365. Urząd Miasta w Podkowie Leśnej
366. Urząd Miasta w Pszowie
367. Urząd Miasta w Radomiu
368. Urząd Miasta w Radzionkowie
369. Urząd Miasta w Siemianowicach Śląskich
370. Urząd Miasta w Sławnie
371. Urząd Miasta w Świnoujściu
372. Urząd Miasta w Tarnowie
373. Urząd Miasta w Uniejowie
374. Urząd Miasta w Zamościu
375. Urząd Miasta we Włocławku
376. Urząd Miasta we Wrocławiu
377. Urząd Miejski w Przedborzu
378. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
379. Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych
380. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
381. Urząd Ochrony Państwa
382. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
383. Urząd Regulacji Energetyki
384. Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
385. Urząd Służby Cywilnej
386. Urząd Zamówień Publicznych
387. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy
388. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Gdańsku
389. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Giżycku
390. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Krakowie
391. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Warszawie
392. Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu
393. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
394. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
395. Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu
396. Wielobranżowe Gospodarstwo Pomocnicze w Żelechowie
397. Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Koninie
398. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Białymstoku
399. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Bydgoszczy
400. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku
401. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach
402. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Kielcach
403. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie

404. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie
405. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Łodzi
406. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Olsztynie
407. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu
408. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu
409. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Rzeszowie z siedzibą w Krośnie
410. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Szczecinie
411. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Warszawie z siedzibą w Siedlcach
412. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze
413. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu
414. Wojewódzki Zarząd Dróg w Olsztynie
415. Wojewódzki Zarząd Dróg w Bydgoszczy
416. Wojewódzki Zarząd Dróg w Lublinie
417. Wojewódzki Zarząd Dróg w Łodzi
418. Wojewódzki Zarząd Dróg w Opolu
419. Wojewódzki Zarząd Dróg w Poznaniu
420. Wojewódzki Zarząd Dróg w Zielonej Górze
421. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie
422. Wojskowe Służby Informacyjne
423. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
424. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
425. Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie
426. Zakład Drogowych Przejść Granicznych w Bielsku Białej
427. Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu
428. Zakład Obsługi Administracji Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego
429. Zakład Obsługi Administracji Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie
430. Zakład Obsługi Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Gosp.Pom
431. Zakład Obsługi Gospodarczej Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim
432. Zakład Obsługi Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy
433. Zakład Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie
434. Zakład Obsługi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie
435. Zakład Obsługi Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie
436. Zakład Obsługi Ministerstwa Skarbu Państwa
437. Zakład Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu
438. Zakład Obsługi Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie
439. Zakład Obsługi Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku
440. Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach
441. Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach
442. Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu
443. Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Słupsku
444. Zakład Obsługi Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie
445. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala w Warszawie
446. Zarząd Dróg Grodzkich w Zamościu
447. Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu
448. Zarząd Dróg Powiatowych w Bielsku-Białej
449. Zarząd Dróg Powiatowych w Brzesku z siedzibą w Przyborowie
450. Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy

451. Zarząd Dróg Powiatowych w Głogowie
452. Zarząd Dróg Powiatowych w Kołobrzegu
453. Zarząd Dróg Powiatowych w Końskich
454. Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim
455. Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli
456. Zarząd Dróg Powiatowych w Suwałkach
457. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie
458. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi
459. Zarząd Inwestycji Centralnych Ministerstwa Zdrowia w Warszawie
460. Zespół Opieki Zdrowotnej w Opatowie
461. Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa w Myślenicach
462. 2 Baza Materiałowo Techniczna w Kutnie
463. 9 Rejonowa Baza Materiałowa w Warszawie

Załącznik nr 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2002 roku

1. Gospodarka budżetowa wybranych placówek zagranicznych (I półrocze 2002 r.)
2. Wykonanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych (2000 – I półrocze 2002 r.)
3. Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu wynikających m.in. z Narodowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia (realizowana w III i IV kw. 2002 r.)
4. Przygotowanie jednostek ochrony środowiska do przyjęcia środków przedakcesyjnych funduszu ISPA w latach 1999 – I półrocze 2002 r.
5. Wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej (1999 - I półrocze 2002 r.)
6. Realizacja zadań organów administracji rządowej w zakresie nadzoru nad produkcją i obrotem produktami drobiarskimi (2000 – I kw. 2002 r.)
7. Zawieranie i realizacja umów o oddanie przedsiębiorstw państwowych do odpłatnego korzystania w latach 1999-2001 i I półrocze 2002 r.
8. Realizacja przez urzędy skarbowe zadań w zakresie postępowań karnych skarbowych oraz opodatkowania z tytułu nieujawnionych źródeł dochodów (2000 – I półrocze 2002 r.)
9. Realizacja dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego (1999 – I półrocze 2002)
10. Realizacja kontraktów wojewódzkich
11. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (2000 – I półrocze 2002 r.)
12. Funkcjonowanie wydziałów ekonomiczno-handlowych ambasad i konsulatów RP za granicą (2001 r. – III kwartały 2002 r.)
13. Funkcjonowanie służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej (2000 – I kw. 2002 r.)
14. Funkcjonowanie stacji zagranicznych Polskiej Akademii Nauk
15. Finansowanie ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży
16. Kontrola wykonania planów finansowych przez urzędy skarbowe
17. Udzielanie poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne
18. Prawidłowość tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym w latach 1999-2002 (III kw.)
19. Gospodarowanie mieniem polikwidacyjnym oraz mieniem przejętym przez Skarb Państwa po rozwiązaniu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania
20. Informacja o wynikach kontroli prowadzenia i funkcjonowania systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów

Załącznik nr 3

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 01 – Kancelaria Prezydenta
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 02 – Kancelaria Sejmu
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 03 – Kancelaria Senatu
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 04 – Sąd Najwyższy
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 06 – Trybunał Konstytucyjny
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 13 – Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 17 – Administracja publiczna
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku w częściach 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 59 – Główny Urząd Ceł, 70 – Generalny Inspektorat Celny
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 20 - Gospodarka
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 21 – Gospodarka morska
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 22 – Gospodarka wodna, część – 41 Środowisko
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 23 – Integracja europejska
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 25 – Kultura fizyczna i sport, część 30 – Oświata i wychowanie, część 38 – Szkolnictwo wyższe
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 26 – Łączność
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 27 – Informatyzacja, część 28 – Nauka

26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 29 – Obrona narodowa
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 29 – Obrona narodowa przez Wojskowe Służby Informacyjne
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 31 – Praca, część 44 - Zabezpieczenie społeczne oraz wykonania planów finansowych w 2002 roku Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 32 – Rolnictwo, część 33 - Rozwój wsi, część 35 - Rynki rolne
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 34 – Rozwój regionalny
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 36 – Skarb Państwa oraz realizowanie przychodów z prywatyzacji
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 37 – Sprawiedliwość
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 39 – Transport
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 40 – Turystyka
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 42 – Sprawy wewnętrzne
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 43 – Wyznania religijne
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 45 – Sprawy zagraniczne
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 46 – Zdrowie
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 49 – Urząd Zamówień Publicznych
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 50 – Urząd Regulacji Energetyki
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 51 – Urząd Służby Cywilnej
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 52 – Urząd Ochrony Państwa, część 89 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, część 90 – Agencja Wywiadu
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz wykonania planu finansowego w 2002 roku Państwowego Funduszu Kombatantów
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 58 – Główny Urząd Statystyczny
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 60 – Wyższy Urząd Górniczy
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 63 – Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 64 – Główny Urząd Miar
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 65 – Polski Komitet Normalizacyjny

53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 66 – Polskie Centrum Badań i Certyfikacji
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 67 – Polska Akademia Nauk
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 71 – Główny Inspektorat Kolejnictwa
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planu finansowego w 2002 roku Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych w 2002 roku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 75 – Rządowe Centrum Legislacji
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 76 – Urząd Regulacji Telekomunikacji, część 88 – Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część – 78 Obsługa długu zagranicznego, część 79 - Obsługa długu krajowego
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część – 80 Regionalne izby obrachunkowe
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 81 – Rezerwa ogólna, część 83 – Rezerwy celowe
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku, część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/02 – województwo dolnośląskie
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/06 – województwo lubelskie
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/08 – województwo lubuskie
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/10 – województwo łódzkie
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/12 – województwo małopolskie
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/14 – województwo mazowieckie
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/16 – województwo opolskie
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/18 – województwo podkarpackie
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/20 – województwo podlaskie
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/22 – województwo pomorskie
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/24 – województwo śląskie

78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/26 – województwo świętokrzyskie
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/30 – województwo wielkopolskie
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 85/32 – województwo zachodniopomorskie
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 87 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz wykonanie dochodów i wydatków w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2002 r. w części 48 – Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i w części 62 – Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku część 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu w 2002 roku przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem powiązań budżetów samorządu terytorialnego z budżetem państwa i prawidłowości wykorzystania przez te jednostki dotacji celowych z budżetu państwa
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Agencję Rynku Rolnego
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Fundusz Promocji Twórczości
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
92. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku przez Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
93. Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji wieloletnich w 2002 roku
94. Informacja o wynikach kontroli wydatków na finansowanie dróg publicznych w 2002 roku
95. Analiza wyników kontroli ewidencji i windykacji należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych, przeprowadzonych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. w częściach nr 85/02-32

Załącznik nr 4

Kryteria oceny wykonania budżetu

W celu zobiektywizowania ocen wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w 2002 r. obowiązuje skala liczbowa oraz podział części budżetu państwa na grupy:

I. Części, w których realizowane są dochody i wydatki związane wyłącznie z funkcjonowaniem jednostki budżetowej (np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Kancelaria Sejmu, Państwowa Agencja Atomistyki, Komisja Papierów Wartościowych, RIO, SKO) lub przekazują jednorodne dotacje (np. Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP).

II. Części, w których realizowane są dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem jednostki budżetowej, przekazywaniem wydatków jednostkom podległym, jak również z których przekazywane są wydatki w formie dotacji do jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek organizacyjnych lub podległych (np. Ministerstwo Gospodarki - dotacje dla górnictwa, Ministerstwo Finansów - przekazanie wydatków do izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, budżety wojewodów – dotacje dla j.s.t.).

III. Części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 - Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związane z obsługą długu publicznego (78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego).

Przyporządkowanie poszczególnych części budżetowych do powyższych grup przedstawione zostało w załączniku.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych zarówno posiadających osobowość prawną, jak i bez osobowości prawnej oraz agencji zastosować należy zasady analogiczne, jak w przypadku dysponentów części budżetowych zaliczonych do grupy II.

Według odrębnych zasad należy ocenić przychody z prywatyzacji oraz przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej (cz. 98).

Oceny ogólnej wykonania budżetu należy dokonać po uprzednim ustaleniu ocen cząstkowych oddzielnie dla dochodów i wydatków.

Dla grupy I należy przyjąć następujące zakresy istotności:

A. Ocena pozytywna powinna być stosowana w sytuacjach, gdy nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie, nie powodując żadnych następstw dla budżetu, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.

B. Ocena pozytywna z uchybieniami powinna być stosowana w sytuacjach, gdy stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia) mają wyłącznie charakter formalny i nie powodują negatywnych następstw dla budżetu (w przypadku zamówień publicznych ocena ta jest stosowana, gdy ustalone nieprawidłowości nie mają żadnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Ponadto ocenę należy stosować w sytuacji, gdy nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt C, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.

C. Ocena pozytywna z nieprawidłowościami powinna być stosowana:

- *w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **od 0,25% do 0,75%** uszczupleń dochodów w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części, będących następstwem działań niezgodnych z prawem lub zaniechań działań określonych prawem, **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami,*
- *w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **od 0,25% do 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części, **lub** gdy stwierdzono, że **od 2% do 3%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych - w przypadkach, gdy stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące zamówień (np. nie stosowano przepisów ustawy, dzielono zamówienie na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur udzielania zamówień, nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia w przypadkach określonych w ustawie itp.), **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami.*

D. Ocena negatywna powinna być stosowana:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** uszczupleń dochodów w relacji prawem lub zaniechań działań określonych prawem **lub** negatywnie zaopiniowano sprawozdanie budżetowe,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne, **lub** negatywnie zaopiniowano sprawozdanie budżetowe, **lub** stwierdzono, że **powyżej 3%** wydatków w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych; do powyższego progu istotności należy odnieść również inne nieprawidłowości wyrażone kwotowo.

Dla grupy II należy przyjąć następujące zakresy istotności:

A. Ocena pozytywna powinna być stosowana w sytuacjach, gdy nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie, nie powodując ujemnych skutków finansowych dla budżetu, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.

B. Ocena pozytywna z uchybieniami powinna być stosowana w sytuacjach, gdy stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia) mają wyłącznie charakter formalny i nie powodują negatywnych następstw dla budżetu (w przypadku zamówień publicznych ustalone nieprawidłowości w zakresie stosowania ustawy nie mają żadnego wpływu na dokonane rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia), przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu, zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków. Ocenę należy stosować w sytuacji, gdy nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt C, a sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń.

C. Ocena pozytywna z nieprawidłowościami powinna być stosowana:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **od 0,5% do 1,5%** uszczupleń dochodów w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części, wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **od 0,75% do 1,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne - w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części, **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami, **lub** stwierdzono, że **od 2% do 4%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych - w przypadkach, gdy stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcia zamówień; do powyższego progu istotności należy odnieść również inne nieprawidłowości wyrażone kwotowo, np. dotyczące braku lub niedostatecznego nadzoru nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych oraz jednostek, którym udzielono dotacji.

D. Ocena negatywna powinna być stosowana:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **powyżej 1,5%** uszczupleń dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechań działań określonych prawem **lub** sprawozdanie budżetowe zaopiniowano negatywnie,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **powyżej 1,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne – w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części **lub** negatywnie zaopiniowano sprawozdanie budżetowe **lub** stwierdzono, że **powyżej 4%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa; w tym z naruszeniem procedur regulujących realizację budżetu, udzielanie zamówień publicznych - w przypadkach, gdy stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcia zamówień; do powyższego progu istotności należy odnieść również inne nieprawidłowości wyrażone w wymiarze kwotowym – np. dotyczące braku lub niedostatecznego nadzoru nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych oraz jednostek, którym udzielono dotacji.

Dla grupy III należy przyjąć następujące zakresy istotności:

A. Ocena pozytywna powinna być stosowana, gdy nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

B. Ocena pozytywna z uchybieniami, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym; które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa; niecelowo lub niegospodarnie, a sprawozdanie budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń. W przypadku części 78 i 79, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych.

C. Ocena pozytywna z nieprawidłowościami, gdy stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozdysponowania wydatków, z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie a także, gdy sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami. W przypadku części 78 i 79,

gdy stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie a także, gdy sprawozdanie budżetowe zaopiniowano z zastrzeżeniami.

D. Ocena negatywna powinna być stosowana, gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części, w tym sprawozdanie budżetowe zaopiniowano negatywnie.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części klasyfikacji budżetowej należy przeprowadzić z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków.
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części wg następującego wzoru:
   dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega kontroli i ocenie (G)
   waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{\mathrm{W}}{\mathrm{G}} x100\%$$

   waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{\mathrm{D}}{\mathrm{G}} x100\%$$

   Do oceny cząstkowych przyporządkować należy następujące liczby (oceny liczbowe):

pozytywne	6
pozytywne z uchybieniami	4
pozytywne z nieprawidłowościami	3
negatywne	1

3. Liczby określające cząstkowe oceny dotyczące dochodów i wydatków należy pomnożyć przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodać, określając tym samym wynik końcowy **Wk**.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85 z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody mogą być włączone do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków powinna być określona z dokładnością do setnych części po przecinku.

Jednocześnie dopuszcza się możliwość podwyższenia lub obniżenia ogólnej oceny wykonania budżetu o 1 stopień, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości o innym charakterze, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie oceny. Należy przy tym uwzględnić oceny cząstkowe zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, w zakresie dotyczącym w szczególności:

– nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie: przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, gospodarowania środkami przez gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe,

- efektywności wykorzystania środków budżetowych, w szczególności, w jakim stopniu zrealizowano zaplanowane zadania,
- prawidłowości dokonywania okresowych ocen realizacji budżetu przez podległe jednostki organizacyjne.

Ponadto dopuszcza się obniżenie oceny o 1 stopień w przypadku, gdy stwierdzone nieprawidłowości po stronie dochodów znacznie przekraczają wskazane minimalne progi dla oceny negatywnej.

Zasady ustalania ocen ostatecznych są następujące:

- pozytywna, gdy wynik końcowy jest równy lub większy od 5,
- pozytywna z uchybieniami, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 3,5 a mniejszy od 5,
- pozytywna z nieprawidłowościami, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 1,5 a mniejszy od 3,5,
- negatywna, gdy wynik końcowy jest mniejszy od 1,5.

Kwoty stwierdzonych nieprawidłowości, zarówno w odniesieniu do dochodów jak i wydatków, winny być zamieszczone w wystąpieniu pokontrolnym i zaewidencjonowane w systemie informatycznym PILOT - jako efekty finansowe danej kontroli (w podziale na poszczególne kategorie efektów, tj. kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, uszczuplenia w dochodach, inne nieprawidłowości finansowe).

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, powinny być uwzględnione w szczególności wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym. Oceniając wykonanie budżetu w częściach, których dysponentami są ministrowie, należy uwzględnić działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Przyporządkowanie części budżetowych do poszczególnych grup realizujących podobne zadania budżetowe

A. Grupa I

Kancelaria Prezydenta RP
Kancelaria Sejmu
Kancelaria Senatu
Sąd Najwyższy
Trybunał Konstytucyjny
Rzecznik Praw Obywatelskich
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
Rzecznik Praw Dziecka
Wyznania religijne
Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń
Urząd Zamówień Publicznych
Urząd Regulacji Energetyki
Urząd Służby Cywilnej
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
Wyższy Urząd Górniczy
Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych
Główny Urząd Miar
Polski Komitet Normalizacyjny
Polskie Centrum Badań i Certyfikacji
Polska Akademia Nauk
Państwowa Agencja Atomistyki
Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
Generalny Inspektorat Celny
Główny Inspektorat Kolejnictwa
Rządowe Centrum Legislacji
Samorządowe Kolegia Odwoławcze
Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
Agencja Wywiadu

B. Grupa II

Naczelny Sąd Administracyjny
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Krajowe Biuro Wyborcze
Państwowa Inspekcja Pracy
Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
Administracja publiczna
Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa
Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
Gospodarka
Gospodarka morska
Gospodarka wodna
Integracja europejska
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
Kultura fizyczna i sport

Łączność
Informatyzacja
Nauka
Obrona narodowa
Oświata i wychowanie
Praca
Rolnictwo
Rozwój wsi
Rozwój regionalny
Rynki rolne
Skarb Państwa
Sprawiedliwość
Szkolnictwo wyższe
Transport
Turystyka
Środowisko
Sprawy wewnętrzne
Zabezpieczenie społeczne
Sprawy zagraniczne
Zdrowie
Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
Główny Urząd Statystyczny
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Regionalne izby obrachunkowe
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Województwa

C. Grupa III

Rezerwa ogólna
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
Rezerwy celowe
Obsługa zadłużenia zagranicznego
Obsługa długu krajowego

Załącznik nr 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2002 r. w porównaniu do ocen za 2001 r.

Numer i nazwa części lub nazwa funduszu celowego	Rok	**Ocena**			
		Pozytywna	Pozytywna z uchybieniami	Pozytywna z nieprawidłowościami	Negatywna
1	2	3	4	5	6
01-Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	2001	x			
	2002		x		
02-Kancelaria Sejmu	2001		x		
	2002	x			
03-Kancelaria Senatu	2001		x		
	2002		x		
04-Sąd Najwyższy	2001		x		
	2002	x			
05-Naczelny Sąd Administracyjny	2001	x			
	2002	x			
06-Trybunał Konstytucyjny	2001	x			
	2002	x			
08-Rzecznik Praw Obywatelskich	2001	x			
	2002	x			
09-Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	2001			x	
	2002			x	
10-Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	2001		x		
	2002	x			
11-Krajowe Biuro Wyborcze	2001		x		
	2002				x
12-Państwowa Inspekcja Pracy	2001		x		
	2002	x			
13-Instytut Pamięci Narodowej	2001		x		
	2002	x			
14-Rzecznik Praw Dziecka	2001			x	
	2002	x			
16-Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2001		x		
	2002		x		
17-Administracja publiczna	2001		x		
	2002			x	
18- Architektura i budownictwo	2001			x	
18- Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2002			x	
19-Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	2001			x	x
	2002			x	
20-Gospodarka	2001			x	
	2002			x	
21-Gospodarka morska	2001		x		
	2002		x		
22-Gospodarka wodna	2001			x	
	2002		x		
23-Integracja europejska	2001		x		
	2002		x		
24-Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2001			x	
	2002			x	
25-Kultura fizyczna i sport	2001	x			
	2002		x		
26-Łączność	2001		x		
	2002		x		

1		2	3	4	5	6
27-	Gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2001			x	
	Informatyzacja	2002			x	
28-Nauka		2001			x	
		2002		x		
29-Obrona narodowa		2001		x		
		2002		x		
30-Oświata i wychowanie		2001			x	
		2002			x	
31-Praca		2001		x		
		2002	x			
32-Rolnictwo		2001		x		
		2002			x	
33-Rozwój wsi		2001		x		
		2002			x	
34-Rozwój regionalny		2001		x		
		2002	x			
35-Rynki rolne		2001		x		
		2002	x			
36-Skarb Państwa		2001			x	
		2002			x	
37-Sprawiedliwość		2001		x		
		2002			x	
38-Szkolnictwo wyższe		2001		x		
		2002	x			
39-Transport		2001		x		
		2002			x	
40-Turystyka		2001			x	
		2002		x		
41-Środowisko		2001			x	
		2002		x		
42-Sprawy wewnętrzne		2001		x		
		2002		x		
43-Wyznania religijne		2001		x		
		2002		x		
44-Zabezpieczenie społeczne		2001		x		
		2002	x			
45-Sprawy zagraniczne		2001			x	
		2002		x		
46-Zdrowie		2001				x
		2002				x
47-Rządowe Centrum Studiów Strategicznych		2001		x		
		2002		x		
48-Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń		2001	x			
		2002	-	-	-	-
49-Urząd Zamówień Publicznych		2001	x			
		2002	x			
50-Urząd Regulacji Energetyki		2001	x			
		2002		x		
51-Urząd Służby Cywilnej		2001	x			
		2002		x		
52-Urząd Ochrony Państwa		2001	x			
		2002	x			
53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów		2001			x	
		2002			x	
54-Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych		2001		x		
		2002		x		

1	2	3	4	5	6
55-Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	2001		x		
	2002			x	
56-Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	2001			x	
	2002	-	-	-	-
57-Krajowy Urząd Pracy	2001		x		
	2002	-	-	-	-
58-Główny Urząd Statystyczny	2001		x		
	2002		x		
59-Główny Urząd Ceł	2001			x	
	2002			x	
60-Wyższy Urząd Górniczy	2001		x		
	2002	x			
61-Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	2001		x		
	2002		x		
62-Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi	2001			x	
	2002	-	-	-	-
63-Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych	2001			x	
	2002		x		
64-Główny Urząd Miar	2001		x		
	2002		x		
65-Polski Komitet Normalizacyjny	2001		x		
	2002		x		
66-Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	2001		x		
	2002		x		
67-Polska Akademia Nauk	2001			x	
	2002			x	
68-Państwowa Agencja Atomistyki	2001		x		
	2002	x			
69-Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	2001		x		
	2002	x			
70-Generalny Inspektorat Celny	2001		x		
	2002	x			
71-Główny Inspektorat Kolejnictwa	2001			x	
	2002		x		
72-Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2001		x		
	2002		x		
73-Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2001	x			
	2002			x	
75-Rządowe Centrum Legislacji	2001	x			
	2002	x			
76-Urząd Regulacji Telekomunikacji	2001		x		
	2002	-	-	-	-
78-Obsługa zadłużenia zagranicznego	2001		x		
	2002	x			
79-Obsługa długu krajowego	2001		x		
	2002	x			
80-Regionalne izby obrachunkowe	2001	x			
	2002		x		
81-Rezerwa ogólna	2001	x			
	2002	x			
82-Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2001			x	
	2002		x		
83-Rezerwy celowe	2001		x		
	2002		x		
87-Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	2001	-	-	-	-
	2002		x		

1	2	3	4	5	6
88-Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty	2001	-	-	-	-
	2002			x	
89-Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	2001	-	-	-	-
	2002	x			
90-Agencja Wywiadu	2001	-	-	-	-
	2002	x			
86/00-Samorządowe Kolegia Odwoławcze	2001		x		
	2002[1]				
98-Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu	2001		x		
	2002		x		
85/02-Województwo dolnośląskie	2001		x		
	2002			x	
85/04-Województwo kujawsko-pomorskie	2001			x	
	2002			x	
85/06-Województwo lubelskie	2001			x	
	2002		x		
85/08-Województwo lubuskie	2001		x		
	2002		x		
85/10-Województwo łódzkie	2001		x		
	2002		x		
85/12-Województwo małopolskie	2001		x		
	2002		x		
85/14-Województwo mazowieckie	2001		x		
	2002			x	
85/16-Województwo opolskie	2001		x		
	2002		x		
85/18-Województwo podkarpackie	2001		x		
	2002		x		
85/20-Województwo podlaskie	2001			x	
	2002		x		
85/22-Województwo pomorskie	2001		x		
	2002		x		
85/24-Województwo śląskie	2001			x	
	2002			x	
85/26-Województwo świętokrzyskie	2001			x	
	2002		x		
85/28-Województwo warmińsko-mazurskie	2001			x	
	2002		x		
85/30-Województwo wielkopolskie	2001		x		
	2002		x		
85/32-Województwo zachodnio-pomorskie	2001			x	
	2002		x		
OGÓŁEM	2001	14	53	29	2
	2002	26	44	23	2
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2001				x
	2002				x
Fundusz Alimentacyjny	2001			x	
	2002		x		
Fundusz Emerytalno-Rentowy	2001		x		
	2002		x		
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	2001		x		
	2002	x			

[1] W 2002 r. kontrolą objęto 49 SKO.
Oceniono: pozytywnie 38 jednostek, pozytywnie z uchybieniami 7 jednostek, pozytywnie z nieprawidłowościami 4 jednostki.

1	2	3	4	5	6
Fundusz Administracyjny	2001		x		
	2002			x	
Fundusz Pracy	2001			x	
	2002			x	
Państwowy Fundusz Kombatantów	2001		x		
	2002				x
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2001			x	
	2002		x		
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	2001	x			
	2002	x			
Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2001		x		
	2002		x		
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2001			x	
	2002			x	
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2001				x
	2002			x	
Fundusz Promocji Twórczości	2001		x		
	2002		x		
RAZEM FUNDUSZE CELOWE	2001	1	6	4	2
	2002	2	5	4	2
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2001				x
	2002				x
Agencja Rynku Rolnego	2001			x	
	2002		x		
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	2001			x	
	2002		x		

Załącznik nr 6

Spis tabel i wykresów

Spis tabel

		str.
1.	PKB w latach 1999-2001	38
2.	Realizacja PKB w latach 2001-2002 według różnych metodologii liczenia	40
3.	Podstawowe wielkości bilansu płatniczego	42
4.	Wykonanie prognoz w sferze zatrudnienia	43
5.	Zestawienie prognoz w sferze wynagrodzeń	44
6.	Ceny, rynek pieniężny i walutowy	46
7.	Dochody budżetu państwa	53
8.	Struktura zaległości podatkowych i niepodatkowych	56
9.	Realizacja dochodów budżetu państwa według rodzajów podatków	60
10.	Wykonanie planu dochodów z podatków pośrednich	62
11.	Dochody i należności pozostałe do zapłaty w podatku od towarów i usług	63
12.	Należności z tytułu podatku akcyzowego	65
13.	Sprzedaż wyrobów akcyzowych	66
14.	Dochody niepodatkowe	76
15.	Dochody z dywidend i wpłat z zysku	77
16.	Dochody jednostek budżetowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej	83
17.	Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych	98
18.	Rozliczenie zobowiązań jednostek ochrony zdrowia	101
19.	Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych z tytułu wydatków bieżących	103
20.	Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych	105
21.	Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych	108
22.	Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	113
23.	Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	117
24.	Dotacje przedmiotowe	130
25.	Dotacje dla agencji i fundacji	136
26.	Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych	147
27.	Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych	149
28.	Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej według form organizacyjno-prawnych	150
29.	Wydatki na obsługę obligacji skarbowych	175
30.	Wyniki przetargów na emisje obligacji 20-letniej	176
31.	Koszty wykupu bonów skarbowych	178
32.	Sprzedaż i rentowność bonów 52-tygodniowych	179
33.	Koszty obsługi zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa	181
34.	Wydatki budżetu państwa w układzie działowym	183
35.	Wydatki budżetów wojewodów według działów	183
36.	Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa	205
37.	Finansowanie deficytu budżetu państwa	210
38.	Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego	211
39.	Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny w relacji do PKB	221
40.	Kształtowanie się długu krajowego w latach 2001-2002	227
41.	Kształtowanie się długu krajowego w ujęciu podmiotowym w latach 2001-2002	231

		str.
42.	Stan zadłużenia zagranicznego (w PLN)	232
43.	Stan zadłużenia zagranicznego (w USD)	233
44.	Wartość należności Skarbu Państwa	238
45.	Przychody, wydatki i rozliczenia z budżetem państwa zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych	241
46.	Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych	254
47.	Wydatki finansowane ze środków niepodlegających zwrotowi	255
48.	Realizacja przychodów z prywatyzacji	259
49.	Realizacja przez wojewodów przychodów z prywatyzacji	264
50.	Przychody z prywatyzacji bezpośredniej	266
51.	Wydatki wojewodów na prywatyzację	267
52.	Wskaźniki wzrostu cen	273
53.	Podaż pieniądza	275
54.	Wysokość stóp procentowych w NBP	277
55.	Należności NBP z tytułu udzielonych kredytów	286

Spis wykresów

Wykres	1	Tempo wzrostu PKB i inflacja	36
Wykres	2	Wydatki budżetu państwa	50
Wykres	3	Wydatki budżetu państwa w latach 1998-2002	50
Wykres	4	Źródła pokrycia wydatków budżetu państwa	51
Wykres	5	Relacja dochodów do wydatków budżetu państwa	51
Wykres	6	Dochody podatkowe	61
Wykres	7	Opóźnienia w ewidencji i windykacji mandatów	87
Wykres	8	Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych	106
Wykres	9	Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje	107
Wykres	10	Dotacje podmiotowe	122
Wykres	11	Struktura wydatków budżetu państwa	184
Wykres	12	Struktura wydatków budżetów wojewodów	186
Wykres	13	Tempo wzrostu deficytu	206
Wykres	14	Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny w relacji do PKB	222
Wykres	15	Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny – powiększone o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji – w relacji do PKB	222
Wykres	16	Przyrost państwowego długu publicznego w latach 2001-2002	225
Wykres	17	Nominalna i realna stopa referencyjna NBP	278