NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2003 ROKU

Niniejsza
Analiza wykonania budżetu państwa
i założeń polityki pieniężnej w 2003 roku
zatwierdzona została przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 9 czerwca 2004 roku

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław Sekuła

S P I S T R E Ś C I

		str.
I.	**WPROWADZENIE**	**7**
II.	**SYNTEZA**	**10**
III.	**FINANSOWE ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA**	**16**
1.	Sprawozdawczość budżetowa	16
2.	Systemy rachunkowości	19
3.	Ewidencja finansowo-księgowa	21
4.	System kontroli wewnętrznej	25
IV.	**ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE**	**29**
1.	Produkt krajowy brutto i jego składowe	30
2.	Bilans płatniczy	32
3.	Rynek pracy	34
4.	Ceny, rynek pieniężny i walutowy	38
V.	**BUDŻET PAŃSTWA**	**41**
1.	Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa	45
2.	Dochody budżetu państwa	48
2.1.	Dochody podatkowe	59
2.1.1.	Podatki pośrednie	61
2.1.2.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	69
2.1.3.	Podatek dochodowy od osób prawnych	70
2.2.	Dochody niepodatkowe	72
2.2.1.	Dywidendy i wpłaty z zysku	73
2.2.2.	Wpłaty z zysku NBP	74
2.2.3.	Dochody z cła	75
2.2.4.	Dochody jednostek budżetowych	76
2.2.5.	Wpłaty gmin	81
2.2.6.	Dochody z opłaty restrukturyzacyjnej	82
2.2.7.	Pozostałe dochody niepodatkowe	83
2.3.	Dochody zagraniczne	84

3.	Wydatki budżetu państwa	86
3.1.	Dotacje i subwencje	92
3.1.1.	Subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	94
3.1.2.	Dotacje podmiotowe	103
3.1.3.	Dotacje przedmiotowe	113
3.2.	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	126
3.3.	Wydatki majątkowe	126
3.3.1.	Finansowanie inwestycji wieloletnich	120
3.3.2.	Finansowanie zadań wynikających z programów wojewódzkich objętych kontraktami wojewódzkimi	131
3.3.3.	Wydatki realizowane przez państwowe jednostki budżetowe	134
3.4.	Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa	141
4.	Wydatki budżetu państwa w niektórych działach	151
5.	Deficyt budżetu państwa i źródła jego finansowania	180
5.1.	Deficyt budżetu państwa i pozostałe krajowe potrzeby pożyczkowe	180
5.2.	Finansowanie deficytu budżetowego i pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	183
5.3.	Zarządzanie płynnością budżetu państwa	186
6.	Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa	188
6.1.	Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji	188
6.1.1.	Dług Skarbu Państwa	190
6.1.2.	Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2003-2005	195
6.2.	Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	195
6.3.	Należności Skarbu Państwa	196
VI.	**FUNDUSZE CELOWE I AGENCJE**	**200**
1.	Państwowe fundusze celowe	200
2.	Wykonanie planów finansowych agencji	214
VII.	**ŚRODKI SPECJALNE, ZAKŁADY BUDŻETOWE, GOSPODARSTWA POMOCNICZE**	**225**
1.	Środki specjalne	227
2.	Zakłady budżetowe	237
3.	Gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych	238

VIII. ŚRODKI BEZZWROTNE POCHODZĄCE ZE ŹRÓDEŁ ZAGRANICZNYCH I WYDATKI NIMI FINANSOWANE 242

IX. PRYWATYZACJA 248

X. ZAŁOŻENIA POLITYKI PIENIĘŻNEJ 257

1. Uwarunkowania polityki pieniężnej 257
2. Cel inflacyjny 258
3. Podaż pieniądza 259
4. Polityka stóp procentowych 262
5. Operacje otwartego rynku 264
6. Rezerwa obowiązkowa 266
7. Polityka kursowa 268
8. Refinansowanie banków 270
9. Współpraca NBP z Rządem w kształtowaniu polityki gospodarczej 272

XI. WPŁYW BUDŻETU PAŃSTWA NA SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH 273

1. Stan finansów publicznych 273
2. System podatkowy 279
3. Polityka społeczna i koszty pracy 281
4. Finansowanie rozwoju gospodarczego i społecznego 282
5. Samorząd terytorialny 283
6. Finansowe skutki wejścia Polski do Unii Europejskiej 286

XII. WNIOSKI 289

Spis załączników:

Załącznik nr 1 - Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2003 r.

Załącznik nr 2 - Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2003 r.

Załącznik nr 3 - Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r.

Załącznik nr 4 - Kryteria oceny wykonania budżetu

Załącznik nr 5 - Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2003 r. w porównaniu do ocen w 2002 r.

Załącznik nr 6 - Spis tabel i wykresów

I. WPROWADZENIE

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r. została opracowana na podstawie wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez wszystkie jednostki kontrolne NIK i zatwierdzona przez Kolegium NIK w dniu 9 czerwca 2004 r.

Przy opracowywaniu analizy korzystano również ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2003 r., a także z materiałów sprawozdawczych i analitycznych Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Kontrole wykonania budżetu państwa za 2003 r., zostały przeprowadzone w okresie od grudnia 2003 r. do maja 2004 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 jednostki spoza sektora finansów publicznych korzystające z dotacji budżetowych. Łącznie skontrolowano 451 jednostek, których wykaz stanowi załącznik nr 1 do niniejszej analizy.

Uwzględniono także wyniki innych kontroli przeprowadzonych wcześniej lub równolegle z kontrolą budżetową. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane, zawiera załącznik nr 2.

Kontrola wykonania budżetu państwa przez dysponentów i wykorzystania środków publicznych przez beneficjentów miała na celu wydanie poświadczenia rozliczenia budżetowego tych jednostek oraz poświadczenie rozliczenia organów państwa jako całości. Poświadczenie obejmowało w szczególności ocenę:

a) przestrzegania przepisów, zasad i procedur realizacji dochodów i wydatków budżetowych, w tym szczególnie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, tj. sprawdzenie czy operacje budżetowe zostały właściwie przeprowadzone, zakończone, zapisane, opłacone i zarejestrowane oraz czy stosowane rozwiązania nie stwarzają okoliczności korupcjogennych,
b) prawidłowości i rzetelności prowadzenia dokumentacji finansowo - księgowej w kontrolowanych jednostkach,
c) udziału systemu kontroli wewnętrznej w zapewnieniu prawidłowego wykonania budżetu,

d) wybranych zagadnień związanych z wykonaniem budżetu państwa dotyczących obszarów podwyższonego ryzyka lub obszarów o szczególnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa.

Kontrola wykonania budżetu państwa za 2003 r. miała charakter kompleksowy, obejmując zarówno kontrolę prawidłowości jak i kontrolę 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 oceny prawidłowości 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.

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

Kontrola prowadzona była zgodnie ze Standardami Kontroli NIK i międzynarodowymi standardami kontroli. W kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 r. wykorzystano zarówno statystyczne, jak i niestatystyczne metody doboru próby do kontroli. Statystyczne metody doboru reprezentatywnej próby zastosowano przy badaniu poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych u wszystkich dysponentów III stopnia. Podstawę stanowił jednak dobór celowy jednostek i spraw do kontroli, wynikający z oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, związanego z charakterem działalności i specyfiką poszczególnych dochodów i wydatków, przy wykorzystaniu progów istotności do wyznaczenia zakresu niezbędnych badań. Ponadto zastosowane zostały, oparte na jednolitych wartościowych kryteriach, oceny wykonania budżetu w poszczególnych częściach, a także planów finansowych państwowych funduszy i agencji.

---

[1] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.).

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, wykonanie założeń makroekonomicznych i realizację celów budżetowych w zakresie dochodów, wydatków, deficytu i zadłużenia, a także wykonanie planów finansowych przez państwowe zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne, rozliczenie środków bezzwrotnych pochodzących z zagranicy i kierunków prywatyzacji, realizację założeń polityki pieniężnej oraz wpływ budżetu na sektor finansów publicznych. Dokonano również oceny wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r., ze wskazaniem najważniejszych wniosków.

Oprócz analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r., Najwyższa Izba Kontroli sporządziła szczegółowe informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach, realizacji planów finansowych przez państwowe fundusze celowe oraz o wykonaniu budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem powiązań jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa a także realizacji inwestycji wieloletnich. Wykaz informacji, które zostały przedłożone Sejmowi, przedstawia załącznik nr 3. Kryteria oceny wykonania budżetu zawarte są w załączniku nr 4, a w załączniku nr 5 zamieszczono zestawienie ocen za wykonanie budżetu w poszczególnych częściach i wykonania planów finansowych funduszy i agencji.

II. SYNTEZA

Budżet państwa w 2003 r. został zrealizowany w podstawowych wielkościach zgodnie z ustawą budżetową. Dochody wykonano o 2,3%, a wydatki o 2,7% poniżej planu. W rezultacie deficyt budżetu państwa był o około 1,7 mld zł niższy od limitu ustawowego.

Wyniki audytu finansowego pozwalają na poświadczenie, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu, a stwierdzone nieprawidłowości w sprawozdaniach budżetowych nie miały istotnego znaczenia.

Prawidłowe wykonanie podstawowych proporcji budżetu państwa nie stanowi jednak wystarczającej podstawy do jednoznacznie pozytywnej oceny wykonania budżetu państwa w 2003 r. Podobnie jak w roku poprzednim można stwierdzić, że było to dobre wykonanie planu, które nie przyczyniło się do rozwiązania podstawowego problemu polskich finansów publicznych – a mianowicie ich strukturalnej nierównowagi.

W 2003 r. dochody budżetu państwa były o 6%, tj. realnie o około 5% wyższe niż w 2002 r. W tym samym czasie wydatki zwiększyły się o 3,4%, czyli realnie o około 2,6%. Dynamiczny wzrost dochodów przy niższej stopie wzrostu wydatków spowodował, iż deficyt budżetu państwa zmalał o blisko 6%. Nadal narastał dług publiczny i przekroczony został próg 50% określony w ustawie o finansach publicznych.

Deficyt budżetu państwa pozostawał w 2003 r. nadal na bardzo wysokim poziomie – w relacji do PKB wskaźnik ten osiągnął wartość 4,5%, tj. o około 0,5 punktu procentowego mniej niż w 2002. W 2003 r. deficyt całego sektora publicznego nadal przekraczał 5% PKB. Drugim czynnikiem powodującym dynamiczny wzrost długu publicznego i przekroczenie bariery 50% w relacji do PKB, było niewykonanie przychodów z prywatyzacji. Były one ponownie zrealizowane znacznie poniżej planu (w 2003 r. o 60%; w 2002 r. o 70%). W rezultacie dodatkowe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa musiały być pokrywane zwiększoną emisją skarbowych papierów wartościowych, co przyczyniło się do wzrostu wartości długu publicznego. Z drugiej zaś strony, miało miejsce zaniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przez sfinansowanie części zadań kredytami bankowymi zaciągniętymi przez państwowe fundusze celowe.

Reasumując, o ile realizację budżetu państwa należy ocenić generalnie pozytywnie, to w kontekście realizacji długofalowego celu przywracania równowagi finansów publicznych ocena ta nie może być pozytywna.

Ponadto w sposobie wykonania ustawy budżetowej na 2003 r. wystąpiły istotne nieprawidłowości, uzasadniające negatywną ocenę w odniesieniu do:

– realizacji przychodów z prywatyzacji,
– części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny,
– Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
– inwestycji wieloletnich.

Główne ustalenia, wynikające z kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., są następujące.

1. Państwowy dług publiczny, powiększony o przewidywane wpłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, osiągnął na koniec 2003 r. poziom 51,6% PKB. Tym samym, relacja długu publicznego do PKB przekroczyła pierwszy z dwóch progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. W związku z tym, w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa na rok 2005, relacja deficytu do dochodów nie będzie mogła być wyższa niż w roku 2004. Dalsze utrzymywanie wysokiego poziomu deficytu budżetowego grozi przekroczeniem przez dług publiczny kolejnego progu. Skutkiem tego w przyszłości może być nawet całkowity zakaz uchwalania deficytu budżetowego.
2. Deficyt budżetu państwa na koniec 2003 r. zamknął się kwotą 37.043 mln zł, a więc nadal był to poziom bardzo wysoki. Chociaż relacja deficytu do PKB uległa nieznacznej poprawie w stosunku do poprzedniego roku, to jest to przede wszystkim skutkiem za niskiego dotowania z budżetu państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Ograniczenie dotacji w istocie rzeczy przeniosło część deficytu poza budżet państwa, zwiększając ujemny wynik funduszy celowych.

   Finansowanie deficytu budżetowego i pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegało odmiennie od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Zmiana źródeł finansowania wynikała przede wszystkim z niewykonania przychodów z prywatyzacji. Był to już trzeci rok z rzędu, w którym nie wykonano tych przychodów.
3. Przychody z prywatyzacji zostały zaplanowane nierzetelnie. Struktura wpływów z prywatyzacji, w której dominowały wpływy ze sprzedaży akcji i udziałów spółek sprywatyzowanych do końca 2002 r., wskazuje na marginalizację nowych projektów prywatyzacyjnych i odstąpienie od strategii poprawiania efektywności gospodarki przez prywatyzację przedsiębiorstw i spółek należących do państwa.

4. Państwowe fundusze celowe odnotowały na koniec 2003 r. ujemny wynik finansowy. Przyczyniły się do tego fundusze celowe dotowane z budżetu państwa, których łączny deficyt wyniósł 1.520,4 mln zł. Zasadniczą część wydatków funduszy celowych dotowanych z budżetu państwa stanowią wypłaty ustawowo gwarantowanych świadczeń. Fakt, iż fundusze nie dysponowały w 2003 r., podobnie jak rok wcześniej, środkami niezbędnymi do wypłaty tych świadczeń dowodzi, że budżetowe dotacje dla nich zostały zaniżone. Tym samym zaniżony został – przez przerzucenie niedoboru na fundusze celowe – deficyt budżetu państwa. O ujemnym wyniku funduszy dotowanych zadecydował Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy. Wśród funduszy niedotowanych istotne nieprawidłowości wystąpiły w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
5. Należy zauważyć, że ustawą budżetową nie jest objęty plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia. Z funduszu tego finansowanych jest 91% ogółu wydatków na ochronę zdrowia a z budżetu części 46 – Zdrowie tylko 9%. Przychody i wydatki tego funduszu w 2003 r. stanowiły odpowiednio 3,3% i 3,6% PKB. Fundusz ten ma wszystkie cechy charakterystyczne państwowego funduszu celowego. Brak planu finansowego tego funduszu w ustawie budżetowej narusza zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz ogranicza jego kontrolę.
6. Prognoza wzrostu gospodarczego na 2003 r. okazała się bliska rzeczywistości. Jednak oszacowanie jego konsekwencji – szczególnie dla rynku pracy – było nietrafne. Przesądziła o tym odmienna od zakładanej struktura wzrostu PKB. Prognoza zakładała, że głównym czynnikiem kreującym wzrost gospodarczy będzie popyt krajowy, a w obliczu niższego wzrostu akumulacji i dynamicznego wzrostu eksportu okazało się, że był nim w 2003 r. eksport netto. Wzrost gospodarczy nie spowodował w 2003 r. poprawy sytuacji na rynku pracy. Stopa bezrobocia utrzymała się na bardzo wysokim poziomie z 2002 r. (20% z uwzględnieniem wyników spisu powszechnego z 2002 r.), a przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zmniejszyło się o 200 tys. osób, tj. z 8,7 mln osób w 2002 r. do 8,5 mln osób w 2003 r. O ile zatem równowaga zewnętrzna – mierzona relacją deficytu w obrotach bieżących bilansu płatniczego do PKB – ulega stopniowej poprawie w ostatnich latach i daje podstawy stabilnego wzrostu, to w wymiarze wewnętrznym nierównowaga finansów publicznych nie sprzyjała procesowi wzrostu gospodarki polskiej.

7. Największy wpływ na niewykonanie planu dochodów budżetowych miały niższe o 2,4% dochody podatkowe, w tym zwłaszcza z podatku dochodowego od osób fizycznych i z VAT. Chociaż w 2003 r., nie wykonano planowanych dochodów podatkowych, to drugi rok z rzędu nastąpił znaczny wzrost dochodów w stosunku do roku poprzedniego. W porównaniu do 2002 r. dochody podatkowe były wyższe o 5,0% (w 2002 r. dochody te wzrosły o 8,1%). Przyczyną niewykonania planu dochodów podatkowych było zawyżenie przewidywanego wykonania w roku 2002, jak i nietrafne prognozowanie sytuacji na rynku pracy oraz tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2003 r.
8. Zaległości w dochodach budżetowych na dzień 31 grudnia 2003 r. były o 11,5% wyższe niż w 2002 r., w tym zaległości podatkowe wzrosły o 2,6% a zaległości w pozostałych dochodach o 31,7%. Niezrealizowanie zakładanego w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r. zmniejszenia się zaległości podatkowych o 46,0% było efektem niższych od przewidywanych w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r. skutków ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Wysoki poziom zaległości podatkowych oraz pogarszanie się efektywności ich egzekucji wskazuje, że wprowadzone w ostatnich latach zmiany organizacyjne i prawne, mające na celu zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych, nie przyniosły w 2003 r. widocznych efektów. Konieczne jest więc dalsze prowadzenie prac w tym kierunku oraz analizowanie i wykorzystywanie przez Ministerstwo Finansów posiadanych informacji do bieżącego zarządzania. Potwierdzają to również nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w kontrolach urzędów skarbowych.
9. Wykonanie wydatków w stosunku do ustawy budżetowej było niższe o 2,7%. W porównaniu do 2002 r. wydatki budżetu państwa były nominalnie wyższe o 3,4%, a realnie o 2,6%. W relacji do PKB wydatki budżetu państwa stanowiły 23,2%. Odnotować należy, w sensie pozytywnym, obniżenie się tej relacji o 0,2 punktu procentowego. Jednakże w świetle narastającego długu publicznego oraz przeniesienia części wydatków do pozostałych segmentów sektora finansów publicznych, postęp jest nieznaczny i może okazać się nietrwały. Rzeczywiste wydatki budżetu państwa były niższe, gdyż na podstawie art. 102 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[2], Rada Ministrów przeniosła do wykorzystania w 2004 r. środki w kwocie 1.029,3 mln zł, podczas gdy rok wcześniej była to kwota 858,1 mln zł. Przenoszenie coraz większych kwot na wydatki niewygasające z upływem roku zniekształca obraz wykonania budżetu państwa.

---

[2] DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148, ze zm.

10. Na koniec 2003 r. zobowiązania ogółem państwowych jednostek budżetowych były o 4,6% wyższe niż na koniec 2002 r., lecz zobowiązania wymagalne zmniejszyły się w stosunku do roku 2002 o 38,0%, co niewątpliwie należy uznać za zjawisko pozytywne, gdyż świadczy o poprawie przestrzegania dyscypliny przez dysponentów środków budżetowych. W dalszym ciągu ewidencja tych zobowiązań nie była pełna, gdyż nie ujęto w niej nieuregulowanych przez wojewodów płatności na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.
11. Od 9 lat NIK negatywnie ocenia realizację i finansowanie inwestycji wieloletnich (wcześniej centralnych) wskazując, że system finansowania tych inwestycji jest nieefektywny i nie wymusza prawidłowej realizacji zadań. Wyniki kontroli za rok 2003 również wykazały nieprawidłowości na każdym etapie realizacji inwestycji. Wprowadzenie zmian do istniejącego systemu, m.in. przez zastosowanie realizacji inwestycji „pod klucz" i na zasadach zawierania kontraktów z jednoczesnym powierzeniem finansowania i nadzoru nad prawidłową realizacją wybranym bankom, może być jednym z elementów naprawy finansów publicznych.
12. W ostatnich latach dynamicznie rozwijała się działalność w formie środków specjalnych funkcjonujących na podstawie odrębnych ustaw. Obecne uregulowania prawne, dotyczące gospodarki środkami specjalnymi nie zapewniają skutecznej kontroli ich gromadzenia i wykorzystania. O konieczności likwidacji środków specjalnych świadczą wyniki kontroli, które po raz kolejny potwierdziły liczne nieprawidłowości występujące w ich funkcjonowaniu.
13. Nadal niski był poziom wykorzystania środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Środki dostępne w 2003 r. wykorzystano w 67,4%, podczas gdy w 2002 r. wskaźnik ten wynosił 48,8%. Wskazuje to na konieczność intensyfikacji działań zmierzających do zapewnienia wyższego stopnia absorbcji środków możliwych do pozyskania z budżetu Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.
14. System kontroli wewnętrznej uległ nieznacznej poprawie. Prawie we wszystkich jednostkach opracowano procedury kontroli finansowej. Tylko w jednej jednostce nie zrealizowano obowiązku powołania audytora wewnętrznego. W niektórych jednostkach brak było szczegółowych regulacji dotyczących rachunkowości i systemów księgowości komputerowej, o co NIK wnosiła w roku ubiegłym.

15. Według danych Ministerstwa Finansów deficyt całego sektora finansów publicznych w 2003 r. wyniósł – 43,8 mld zł i w stosunku do wykonania w roku poprzednim był o 4,7% niższy. Jego relacja do PKB wyniosła 5,4%. Największy udział w jego tworzeniu miał deficyt budżetowy (84,6%) i deficyt państwowych funduszy celowych (9,4%). Poziom deficytu świadczy o utrzymaniu w 2003 r. głębokiej nierównowagi w sektorze publicznym.
16. W 2003 r. inflacja ukształtowała się poniżej celu określonego przez Radę Polityki Pieniężnej w założeniach polityki pieniężnej. Wskaźnik inflacji w grudniu 2003 r. wyniósł 1,7% i był o 0,3 punktu procentowego niższy niż dolna granica przedziału tolerancji, ustalonego jako 3% +/- 1 punkt procentowy. Zanotowane odchylenie należy uznać za nieznaczne, zwłaszcza że do jego powstania przyczynił się przede wszystkim mniejszy od oczekiwanego przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) wzrost cen kontrolowanych, pozostających poza sferą oddziaływania NBP. W I półroczu 2003 r. RPP dokonała 6 obniżek stóp procentowych. W czerwcu 2003 r. trzyletni cykl obniżania stóp został zakończony.

    Wszystkie instrumenty polityki pieniężnej były w 2003 r. stosowane zgodnie z przyjętymi założeniami. Na pozytywną ocenę zasługują zmiany dokonane w systemach rezerwy obowiązkowej oraz operacji otwartego rynku, zbliżające ich funkcjonowanie do zasad obowiązujących w Europejskim Banku Centralnym.

III. FINANSOWE ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA

Ustalenia kontroli wykazały, że podstawowe wielkości budżetu państwa w 2003 roku zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej. Dochody budżetu państwa wyniosły 152.110,6 mln zł, tj. były niższe od kwoty prognozowanej o 3.587,1 mln zł. Wydatki budżetu państwa wykonano w wysokości 189.153,6 mln zł. Były one niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej o 5.278,1 mln zł. W rezultacie deficyt budżetu wyniósł 37.043,0 mln zł, co oznacza, że był niższy o 1.691,0 mln zł od dopuszczalnej kwoty deficytu wyznaczonej w ustawie budżetowej. Wymienione powyżej kwoty dochodów, wydatków i deficytu – podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 roku" stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części. Potwierdzają to przedstawione poniżej wyniki badania sprawozdań budżetowych przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Skala i charakter stwierdzonych uchybień nie uzasadniają podważenia prawidłowości tych liczb.

Na tej podstawie należy uznać, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 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 z wykonania budżetu w 2003 roku we wszystkich kontrolowanych jednostkach oraz sprawozdań łącznych sporządzanych przez dysponentów części.[3]

Badania kontrolne dotyczyły:
- sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych,
- ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń mających wpływ na sprawozdawczość z wykonania budżetu,
- zgodności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
- poprawności opracowania łącznych sprawozdań budżetowych.

---

[3] Kontrolą 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, Rb-N – sprawozdanie o stanie należności, Rb-Z- sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

Ustalono, że roczne sprawozdania opracowane przez dysponentów 62 części (tj. 68,1% części objętych badaniem) przekazują prawidłowy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa w 2003 roku, zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.[4]

Najwyższa Izba Kontroli nie zaopiniowała rocznych sprawozdań budżetowych Urzędu Służby Cywilnej – część 51, gdyż sporządzono je na podstawie danych z ewidencji prowadzonej w tzw. buforze systemu finansowo-księgowego, które nie zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych Urzędu. Brak możliwości potwierdzenia tych danych, spowodowany został utratą zapisów w księgowym systemie informatycznym, na skutek zaniedbania obowiązku archiwizowania zapisów.

W sprawozdaniach budżetowych sporządzonych przez dysponentów pozostałych 28 części, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości polegające głównie na:

- kasowym ujmowaniu kwot należności i zobowiązań, wbrew memoriałowej zasadzie rachunkowości wyrażonej w art. 6 i 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[5],
- ujmowaniu w sprawozdaniach kwot, których pochodzenie nie wynikało z ewidencji księgowej lub braku ujęcia kwot wykazanych w ewidencji księgowej wbrew postanowieniom § 8 ust.1 pkt 1 i §10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[6],
- niewłaściwej klasyfikacji wykazywanych wielkości kwotowych, co powodowało wykazanie błędnej struktury dochodów i wydatków, należności i zobowiązań, lecz nie miało 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 danych w jednym sprawozdaniu z kilku części budżetowych jednocześnie, w prezentowaniu w różnych sprawozdaniach tych samych danych różniących się liczbowo lub umieszczaniu danych w niewłaściwej pozycji sprawozdania oraz w nieterminowym przekazywaniu sprawozdań do Ministerstwa Finansów,
- błędach w sprawozdaniach sporządzonych przez dysponentów niższego stopnia, co wykazano u 16 dysponentów głównych części budżetowych.

---

[4] W opiniach nie uwzględniono zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych (DzU z 1999 r. nr 11, poz. 95, ze zm.) danych dotyczących Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część 57) i Agencji Wywiadu (część 59) oraz części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej.

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

[6] DzU z 2001 r. nr 24, poz. 279 ze zm.

W trakcie kontroli NIK dysponenci 11 części dokonali korekt sprawozdań objętych badaniem na kwotę ogółem 40.172,8 tys. zł, w tym skorygowano dochody o 90,7 tys. zł, wydatki o 6.755 tys. zł oraz należności o 25.447,8 tys. zł. Zmiany te zostały uwzględnione w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa.

Wnioski w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań budżetowych przez dysponentów podległych oraz opracowania nowych lub uzupełnienia obowiązujących uregulowań prawnych odnoszących się do prezentowania danych w sprawozdawczości budżetowej oraz jej uzgadniania i korygowania na poszczególnych etapach sporządzania, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do trzech dysponentów części budżetowych (15 – Sądy powszechne, 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 37 – Sprawiedliwość) oraz do Ministra Finansów po kontroli części 45 – Sprawy zagraniczne. Nieprawidłowości z tych tytułów dotyczyły kwoty co najmniej 5.595,3 tys. zł, z tego :

– w części 15 - Sądy powszechne i 37 - Sprawiedliwość – pomimo wprowadzenia korekty sprawozdania Rb-23, pozostała, w stosunku do danych ze sprawozdania Rb-32, różnica kwotowa dotycząca stanu środków specjalnych w wysokości 2,8 tys. zł,
– w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe kwota dochodów wykazana w sprawozdaniu Rb-27 była niezgodna z kwotą dochodów przekazanych w ramach tej części na centralny rachunek budżetu państwa; rozbieżność ta powstała po wprowadzeniu do sprawozdania Rb-27 kwoty minus 5.592,5 tys. zł jako niewyjaśnionej różnicy dochodów wykazanych przez dysponentów części w sprawozdaniach łącznych Rb-27 a przekazanych na centralny rachunek budżetu państwa; o kwotę tę zwiększono wysokość nieuregulowanych należności w części 19,

Ponadto w części 45 – Sprawy zagraniczne – sprawozdania sporządzane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie przekazują w sposób rzetelny danych o wykonaniu dochodów i wydatków budżetowych; przyczyną nieprawidłowości jest obecnie obowiązujący (błędny) system generowania danych z budżetów placówek zagranicznych, mający wpływ na opracowanie łącznych sprawozdań w części. System ten nie uwzględnia w wystarczającym stopniu specyfiki funkcjonowania placówek zagranicznych, w tym również zasad gospodarki finansowej tych placówek. I tak na przykład, w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów Rb-27PL placówki zagraniczne wykazały dochody w kwocie 104,1 mln zł, natomiast Ministerstwo Spraw Zagranicznych w łącznym sprawozdaniu z dochodów (Rb-27) 123,7 mln zł - różnica wynika głównie z przyjętych zasad rozliczeń dochodów pozostających na kontach placówek zagranicznych; podobne różnice wynikają ze zróżnicowanego, w zależności od rodzaju sprawozdania, systemu kursów walut stosowanych do przeliczenia na złote danych ze sprawozdań placówek.

Do dysponenta części 36 – Skarb Państwa, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o korektę rocznego sprawozdania Rb-27 wskazując, że w pozycji należności wykazano należności długoterminowe w kwocie 2.299,8 tys. zł. Wykazanie tych należności było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W stosunku do 2002 roku wzrosła o 16,6 % liczba jednostek, w których stwierdzono pogorszenie obrazu rzetelności, terminowości i prawidłowości w sporządzaniu sprawozdań budżetowych. Było to efektem rozszerzenia badań kontrolnych o dwa sprawozdania dotyczące należności i zobowiązań (Rb-N i Rb-Z) i powiązania prawidłowości ich wykazywania z memoriałowym (według przychodów i kosztów) ujęciem w ewidencji księgowej. Niepokojącym jest również fakt wzrostu kwoty objętej korektą w trakcie trwania kontroli NIK lub po jej zakończeniu.

Korekty sprawozdań budżetowych jeszcze przed sporządzeniem sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2003 oraz skutki pozostałych błędów, które stanowiły łącznie 0,005% zrealizowanych dochodów i należności nie powodują istotnej zmiany kwot ogólnych dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań prezentowanych w sprawozdaniach i wskazują na poprawność opracowania sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

2. Systemy rachunkowości

W 2003 r. kontynuowano rozpoczęte w 2002 r. badanie prawidłowości funkcjonowania systemów rachunkowości[7]. Systemy rachunkowości sprawdzono powtórnie w jednostkach, w których w roku ubiegłym stwierdzono nieprawidłowości oraz w jednostkach objętych w tym zakresie kontrolą po raz pierwszy, łącznie w 108 podmiotach. W stosunku do 54,5% badanych systemów rachunkowości nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości ani uchybień. W pozostałych jednostkach nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

– prowadzenia rachunkowości w oparciu o plany kont niespełniające wymogów § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu

---

[7] W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. badaniem objęto systemy rachunkowości w 268 jednostkach budżetowych. Ustalenia wykazały, że w 164 jednostkach przyjęte zasady rachunkowości spełniały bez zastrzeżeń wymogi przepisów ustawy o rachunkowości, 85 jednostkach NIK zgłosiła zastrzeżenia, a w 9 stwierdzono nieprawidłowości.

terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych[8], tj. w oparciu nieaktualny lub opracowany niezgodnie z obowiązującymi aktualnie przepisami zakładowy plan kont,

- sporządzania dokumentacji opisującej zasady rachunkowości w sposób niekompletny – jednostki posługiwały się dokumentacją polityki rachunkowości, która nie zawierała wszystkich elementów wymaganych art. 10 ustawy z dnia 19 listopada 1994 r. o rachunkowości[9], np. dokumentacja nie określała wykazu zbiorów tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych, wybranej metody wyceny aktywów i pasywów, opisu systemu informatycznego (opisu procedur lub funkcji dostępnych do wykorzystania w systemie oraz programowych zasad ochrony danych) i daty jego wprowadzenia do użytkowania, instrukcji inwentaryzacji lub zasad wewnętrznej kontroli finansowej,
- sporządzania zestawień obrotów i sald z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. braku comiesięcznych zestawień obrotów i sald lub sporządzania ich w sposób trudny do odczytania,
- zatwierdzania ewidencji operacji gospodarczych; księgi komputerowe prowadzone były bez zatwierdzania zapisów księgowych, co powodowało, że zapisy te dokonywane były w sposób niezapewniający ich trwałości w rozumieniu art. 23 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości; dowody księgowe wprowadzano jedynie do tzw. bufora księgowego systemu komputerowego, w którym zapisy mogą być modyfikowane w dowolnym czasie,
- sprawdzalności ksiąg rachunkowych; uchybienia te dotyczyły nieprzejrzystej ewidencji na kontach, w tym: księgowania dokumentów zbiorczych bez wyszczególniania kwot i identyfikacji pojedynczych dowodów źródłowych (art. 20 ust. 3 pkt. 1), stosowania niejednolitych kryteriów klasyfikacyjnych dla ujmowania zdarzeń oraz braku numeracji zapisów w dzienniku (art. 24 ust. 4 pkt. 2), braku możliwości porównania zestawień obrotów i sald z obrotami dziennika z powodu nie sumowania obrotów w dzienniku za poszczególne miesiące lub nie prowadzenia dziennika,

---

[8] DzU nr 153, poz.1752.

[9] DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694, ze zm.

– powierzania pracownikom odpowiedzialności za wprowadzanie danych do komputerowego systemu księgowego; login do systemu informatycznego w zakresie księgowania był udostępniany wszystkim upoważnionym pracownikom, bez stosowania indywidualnych haseł dostępu (art. 14 ust. 4),
– braku w systemie komputerowym opcji pozwalającej na identyfikację osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4),
– sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych; występował brak oznaczenia nazwy jednostki, okresu za jaki zostały sporządzone zapisy księgowe, nazwy systemu komputerowego, daty sporządzenia wydruku,
– ochrony danych i trwałości zapisów ksiąg rachunkowych; sporządzano jedynie jednorazowy wydruk na koniec okresu rozliczeniowego bez systematycznego tworzenia rezerwowych kopii zbiorów danych na nośnikach komputerowych, które powinny być odpowiednio zabezpieczane; nie zastosowano procedur (zapisanych w instrukcji producenta oprogramowania) i środków chroniących przed modyfikacją lub ukryciem zapisu, czego wymaga art. 71 i 72 ustawy o rachunkowości.

Aktualną pozostaje ocena sformułowana przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., że zasady rachunkowości w jednostkach objętych kontrolą, zostały ustalone prawidłowo, natomiast niepokojącym jest fakt, że nie wszystkie dotyczące nieprawidłowości uwagi wskazane przez NIK po poprzedniej kontroli zostały wykorzystane.

3. Ewidencja finansowo-księgowa

Kontrola rzetelności ewidencji finansowo-księgowej przeprowadzona została w oparciu o badanie próby dowodów i zapisów księgowych wybranych losowo, przy założeniu jednakowego prawdopodobieństwa wyboru, niezależnego od wartości dowodu. Dodatkowo zbadano pod kątem rzetelności ewidencji grupę dowodów księgowych odpowiadających największym pozycjom wydatków, a w uzasadnionych przypadkach również grupę dowodów dobranych celowo wg ustalonego algorytmu. Określenie wielkości próby, wybór dowodów, dokumentację badania oraz ekstrapolację wyników przeprowadzono z zastosowaniem opracowanego w NIK, programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera". Dowody księgowe badane były pod kątem:

a) spełnienia wymogów formalnych, w zakresie :
   - poprawności formalnej dowodów księgowych,
   - kompletności i poprawności kontroli bieżącej i dekretacji dowodów,
   - kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w dzienniku,

b) prawidłowości ewidencji księgowej, mającej wpływ na stan sprawozdawczości kontrolowanej jednostki.

W każdej z badanych grup dowodów oddzielnie określana była proporcja dowodów/zapisów księgowych nie spełniających ustalonych kryteriów. Wynik końcowy badania – proporcja dowodów/zapisów z nieprawidłowościami obliczany był niezależnie dla obu kategorii oceny (a i b) i stanowił sumę ważoną proporcji uzyskanych z badania poszczególnych grup (wybranej losowo, dotyczącej największych pozycji wydatków oraz wybranej celowo). Powyższy wynik był obarczony błędem statystycznym, co uwzględniono, wyznaczając metodami statystycznymi 95% przedział ufności dla proporcji nieprawidłowości.[10]

Wyznaczone przedziały ufności zostały porównane z progiem istotności[11] dla obu kategorii nieprawidłowości, który przyjęto na poziomie :

- 5% dla nieprawidłowości o charakterze formalnym (kategoria a),
- 3% dla nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość jednostki (kategoria b).

Według powyższych zasad wydane zostały odrębnie dla każdej z dwóch kategorii, opinie:

- pozytywne, jeżeli górna granica przedziału ufności nie przekraczała progu istotności,
- pozytywne z zastrzeżeniami, jeżeli próg istotności mieścił się w obrębie przedziału ufności,
- negatywne, jeżeli dolna granica przedziału ufności przekraczała wartość progu istotności.

Przypadki wystąpienia w ewidencji finansowo – księgowej kontrolowanych jednostek uchybień o charakterze systematycznym, stwierdzonych po raz pierwszy i nie mających wpływu na sprawozdawczość, nie podlegały ekstrapolacji, a jedynie prowadziły do obniżenia opinii w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych do oceny pozytywnej z zastrzeżeniami.

Badanie rzetelności ewidencji finansowo-księgowej przeprowadzone zostało w 356 jednostkach, z czego w 216 państwowych jednostkach budżetowych, będących dysponentami III stopnia, w 12 jednostkach obsługujących agencje i fundusze, w 7 gospodarstwach pomocniczych powołanych przy państwowych jednostkach budżetowych.

---

[10] Przedział, w którym z 95 % pewnością (ufnością) mieści się proporcja dowodów/zapisów księgowych nie spełniających ustalonych kryteriów (zawierających nieprawidłowości).

[11] Próg istotności – maksymalna akceptowana wielkość proporcji dowodów/zapisów księgowych zawierających nieprawidłowości.

W każdej z jednostek skontrolowano średnio 223 dowody księgowe, co stanowiło łącznie ok. 4,2% populacji dowodów księgowych objętych badaniem. Wydano opinie o rzetelności ewidencji finansowo-księgowej dla 215 państwowych jednostek budżetowych, a w przypadku jednej (Urząd Służby Cywilnej) odstąpiono od wydania opinii w związku z uszkodzeniem komputerowych ksiąg rachunkowych uniemożliwiającym ich ocenę.

Szczegółowe zestawienie liczby wydanych opinii w podziale na typy kontrolowanych jednostek przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1

Wyszczególnienie	Wydano opinie	Prawidłowość ewidencji wpływająca na sprawozdawczość (b)			Poprawność formalna dowodów/zapisów księgowych (a)		
		pozy-tywna	pozytywna z zastrze-żeniami	nega-tywna	pozy-tywna	pozytywna z zastrze-żeniami	nega-tywna
Naczelne instytucje władzy państwowej i sądowniczej	23	16	5	2	13	7	3
Instytucje centralne administracji rządowej	49	42	6	1	38	8	3
Jednostki podporządkowane instytucjom centralnym	64	54	7	3	44	15	5
Jednostki wojewódzkiej administracji rządowej	62	46	12	4	33	16	13
Inne państwowe jednostki budżetowe	17	15	-	2	14	3	-
RAZEM	215	173	30	12	142	49	24

W zakresie prawidłowości ewidencji finansowo-księgowej mającej wpływ na sprawozdawczość bieżącą kontrolowanych jednostek, opinie negatywne wydano w 12 przypadkach (5,6% wydanych ocen). Są to jednostki, w których ocena rzetelności ewidencji księgowej przeprowadzona została po raz pierwszy, z wyjątkiem Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Weterynaryjnej w Opolu, który powtórnie otrzymał opinię negatywną.

Powodem wydania opinii negatywnych były przede wszystkim przypadki nieksięgowania dowodów w kwartale, w którym miała miejsce operacja gospodarcza na skutek czego jednostki wykazywały niewłaściwe stany zobowiązań w sprawozdaniach kwartalnych wydatków Rb-28, rzadziej przypadki niewłaściwego ujęcia wydatków na kontach w księgach rachunkowych, a w dwóch przypadkach niewłaściwej wartości zapisów księgowych. Łącznie w 34 jednostkach (15,8%) stwierdzono przypadki niewłaściwego

miesiąca księgowania, w 16 (7,4%) - niewłaściwej kwoty, a w 15 (7,0%) - niewłaściwego wskazania kont, przy czym liczba i wartość wykrytych nieprawidłowości nie uzasadniały w większości tych przypadków wydania oceny negatywnej.

W zakresie poprawności formalnej ewidencji finansowo-księgowej, opinie negatywne dotyczyły 24 jednostek (11,2% wydanych opinii), z czego ponad połowa przypadków miała miejsce w jednostkach administracji wojewódzkiej. Stwierdzono przypadki nieprzestrzegania określonego w art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, obowiązku ewidencji w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich zdarzeń, które nastąpiły w tym okresie. Odstępstwa polegały na rejestrowaniu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych w terminie zapłaty, a nie zgodnie z datą operacji gospodarczej. Zjawisku temu towarzyszyło wskazywanie daty zapłaty, jako daty operacji gospodarczej, co stanowiło naruszenie art. 4 ust 2 ustawy, według którego operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Porównując jakość ewidencji finansowo-księgowej roku bieżącego z rokiem poprzednim, należy podkreślić, że w większości jednostek skontrolowanych powtórnie nastąpiła poprawa, w szczególności w zakresie identyfikacji dowodów, ich kompletności, kontroli bieżącej oraz formy nanoszenia korekt i poprawek. W odniesieniu do prawidłowości ewidencji wpływającej na sprawozdawczość, w porównaniu z rokiem ubiegłym, odsetek opinii pozytywnych wzrósł z 61,7% do 66,0%, natomiast w przypadku oceny formalnej ewidencji zmniejszył się z 89,4% do 80,5%. Na wartość tego ostatniego wskaźnika miała wpływ zarówno większa niż w roku ubiegłym szczegółowość kontroli, jak i objęcie badaniem nowych jednostek, głównie administracji wojewódzkiej.

W przypadku kontrolowanych jednostek obsługujących agencje i fundusze (12) oraz gospodarstw pomocniczych powołanych przy państwowych jednostkach budżetowych (7), nie wydano żadnej opinii negatywnej w zakresie prawidłowości ewidencji finansowo-księgowej mającej wpływ na sprawozdawczość oraz jedną opinię negatywną, dotyczącą uchybień formalnych w ewidencji.

Nieprawidłowości stwierdzone w kontroli ewidencji finansowo – księgowej przeprowadzonej w roku 2003 potwierdzają, że podobnie jak w 2002 r. jednostki nieprawidłowo interpretują przepisy ustawy o rachunkowości. W związku z tym nadal jest aktualny wniosek NIK z ubiegłego roku dotyczący opracowania szczegółowych unormowań prawnych dotyczących zasad prowadzenia rachunkowości w jednostkach budżetowych.

4. System kontroli wewnętrznej

System kontroli wewnętrznej jest to ogół działań podejmowanych przez kierownictwo jednostki zapewniających osiąganie celów jednostki, przestrzeganie zasad wewnętrznych i zewnętrznych, zapobieganie i wykrywanie błędów oraz terminowe sporządzanie wiarygodnych sprawozdań i informacji.

Podstawowe wymogi stawiane systemowi kontroli wewnętrznej, którego częściami są: system kontroli finansowej i audyt wewnętrzny, zostały określone w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 28a kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Celem systemu kontroli finansowej, będącego częścią systemu kontroli wewnętrznej, jest między innymi zapewnienie legalnego działania jednostki, oszczędnego i skutecznego osiągnięcia celów jednostki oraz zapobieganie i wykrywanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki.

Sprawność systemu kontroli wewnętrznej oraz rzetelność ksiąg rachunkowych i sprawozdań, zależy między innymi od stosowanych w jednostce instrumentów i środków kontroli finansowo-księgowej oraz od umiejętności wykorzystania ich w procesach kontroli.

Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej oceniono u 71 dysponentów głównych (90 części budżetowych), 4 państwowych funduszach celowych i w 2 agencjach. W większości kontrolowanych jednostek opracowano w sposób szczegółowy procedury kontroli systemów rachunkowości i ewidencji księgowej, inwentaryzacji, zlecania zadań podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych oraz postępowań o zamówienia publiczne i zawierania umów. Czynniki składające się na prawidłowość prowadzonej kontroli wewnętrznej to:

- przypisanie zakresu kontroli poszczególnym pracownikom odpowiedzialnym za wykonywanie określonego zakresu czynności na zajmowanym stanowisku pracy,
- systematyczne dokonywanie kwartalnych analiz i ocen wykonania budżetu przez podległe jednostki oraz udzielania dotacji z budżetu państwa,
- sporządzanie rocznych planów kontroli wraz z tematyką kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych,

– ujęcie w procedurach kontroli wydatków, szczegółowych zasad wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, zgodności wydatków z planem finansowym oraz sposobu wykorzystania wyników kontroli i ocen,
– efektywne wykorzystania informacji o wynikach kontroli w celu poprawy realizacji zadań jednostki; ustalenia kontroli wewnętrznej doprowadziły m.in. do przypisania do zwrotu i wyegzekwowania kwoty 220,2 tys. zł w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim; w Agencji Nieruchomości Rolnych przekazano 3 sprawy do organów ścigania, w tym jedno zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa, zaś w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim przekazano 3 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Ustalenia kontroli wskazały także na słabości działania systemu kontroli wewnętrznej. Do najczęściej spotykanych nieprawidłowości zaliczyć należy:

– nieustalanie procedur kontroli finansowej w formie pisemnej (9 przypadków), zgodnie z art. 35a ustawy o finansach publicznych; dotyczyło to: Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, Urzędu Transportu Kolejowego, Rzecznika Praw Dziecka, Urzędu Służby Cywilnej, Funduszu Promocji Twórczości, Sądu Apelacyjnego w Lublinie i w Gdańsku, oraz urzędów wojewódzkich kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego;
– nieprzestrzeganie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych stwierdzono w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie zatwierdzono do wypłaty z umieszczeniem adnotacji „zatwierdzono pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym” 20 faktur przekraczających kwotę określoną w umowie; w Urzędzie Regulacji Telekomunikacji i Poczty przekazywano środki trwałe do oddziałów okręgowych z pominięciem instrukcji obiegu dokumentów, a także nieprawidłowo ewidencjonowano wartości niematerialne i prawne.

W niepełnym zakresie realizowano, wynikający z art. 28 b ustawy o finansach publicznych, obowiązek dokonywania kontroli przez dysponenta głównego co najmniej 5% wydatków w roku budżetowym każdej z nadzorowanych jednostek. Uwaga dotyczy m.in. Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwa Infrasturktury i Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Poza tym, w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych stosowano niejednolite procedury przekazywania zaleceń pokontrolnych, tzn. w jednym przypadku ustalenia przekazano w protokole kontroli a w pozostałych przypadkach zalecenia pokontrolne zostały przekazane w formie oddzielnych pism. Sposób przekazywania

informacji o wynikach kontroli inwestycji wieloletnich pomiędzy departamentami odpowiedzialnymi za nadzór inwestycji w Ministerstwie Zdrowia był nieefektywny. W konsekwencji nie zapewniono bieżącego i pełnego informowania Ministra Finansów o wynikach kontroli inwestycji wieloletnich i podjętych działaniach, zgodnie z § 15 ust. 1 pkt. 3 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa.

W 2002 r. stwierdzono, że nie we wszystkich jednostkach wdrożono audyt wewnętrzny. W 2003 r., w jednostkach objętych kontrolą, wypełniono obowiązek wprowadzenia audytu wewnętrznego, co oznacza, że w strukturach jednostek sektora finansów publicznych powstały samodzielne komórki audytu bądź stanowiska audytorów (z wyjątkiem Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie). W większości jednostek sporządzano plan zadań na podstawie identyfikacji i oszacowania obszarów ryzyka oraz dokumentację z przeprowadzonych audytów.

W wyniku realizacji zadań audytowych zawartych w sprawozdaniach z przeprowadzonych audytów podejmowane były działania w celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, np. Dyrektor Generalny w Państwowej Agencji Atomistyki wykorzystał wyniki pracy audytora w opracowaniu procedur udzielania dotacji na dofinansowanie działalności zapewniającej bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną kraju jak również prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne i sposobu ewidencjonowania kosztów. W Ministerstwie Infrastruktury (cz. 21 - Gospodarka morska) w wyniku audytu wewnętrznego stwierdzono m.in. przypadki pominięcia ważnego elementu kontroli, jakim jest parafowanie umów przez Departament Prawno-Legislacyjny. W związku z tym, w celu zminimalizowania prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka zawarcia wadliwej umowy, audytor zalecił, aby w trakcie realizacji procesu zawierania umów stosować wszystkie mechanizmy kontroli. Przedmiotem badań audytowych przeprowadzanych przez audytora wewnętrznego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast było m.in. planowanie dochodów i wydatków budżetowych przez dysponenta głównego i dysponenta III stopnia. W wyniku realizacji tego zadania stwierdzono uchybienia mające charakter formalny. Dysponent główny, wykorzystując wyniki pracy audytora, opracował projekt pisemnych procedur i mechanizmów kontroli finansowej w procesie planowania budżetowego, który miałby zastosowanie w roku 2004 w odniesieniu do planowania dochodów i wydatków na rok 2005.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia związane z realizacją zadań audytowych dotyczyły m.in.:

- nieprawidłowego usytuowania stanowiska audytora wewnętrznego w strukturze organizacyjnej jednostki (Ministerstwie Skarbu Państwa, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Urzędzie Transportu Kolejowego, Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim). Przyjęte w Ministerstwie Skarbu Państwa rozwiązania organizacyjne dotyczące usytuowania komórki realizującej audyt wewnętrzny w Biurze Ministra, nie zapewniały bezpośredniej podległości audytorów wewnętrznych Dyrektorowi Generalnemu. Tym samym nie gwarantowały audytorom niezależności w sferze operacyjnej i organizacyjnej, co było niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i standardami,
- braku odpowiednich uprawnień audytora wewnętrznego umożliwiających m. in. kontrolę dokumentów niejawnych z zakresu obrony cywilnej w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim,
- nieobejmowania zakresem audytu dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych, systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem, a także efektywności i gospodarności zarządzania finansami, tj. zagadnień, o których mowa w art. 35c ustawy o finansach publicznych (Ministerstwo Skarbu Państwa, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Dolnośląski Urząd Wojewódzki),
- braku sformułowania wniosków pokontrolnych (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej - w świetle ustaleń kontroli NIK w tym samym obszarze badań, brak wniosków pokontrolnych wskazuje na nierzetelność pracy audytora) lub ich realizację z opóźnieniem. Dotyczyło to m.in. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która z opóźnieniem (dopiero w 2004 r.) wprowadziła procedury planowania, analizy i realizacji dochodów i wydatków pomimo wcześniejszych zaleceń audytu.

Mimo znacznej poprawy funkcjonowania w 2003 r. systemu kontroli wewnętrznej obejmującej procedury kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach należących do sektora finansów publicznych w porównaniu do 2002 r., jej organizacja i funkcjonowanie wymaga dalszego doskonalenia. Zwrócić należy uwagę na konieczność prawidłowego usytuowania komórek audytu wewnętrznego w strukturach jednostek budżetowych, dołożenia większej staranności w opracowywaniu procedur i instrukcji związanych z kontrolą wewnętrzną oraz efektywniejszego wykorzystywania wyników tych kontroli przez kierowników jednostek.

IV. ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE

Po dwóch latach stagnacji, tj. okresu charakteryzującego się niską stopą wzrostu gospodarczego i inflacji, w 2003 r. nastąpiło wyraźne ożywienie gospodarcze. Realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) wyniosło w 2003 r. 3,8% wobec 1,0% i 1,4% odpowiednio w 2001 i 2002 r.

Gospodarka polska zaczęła się szybciej rozwijać już w ostatnim kwartale 2002 r., kiedy to realne tempo wzrostu PKB przekroczyło 2% (w stosunku do analogicznego kwartału z roku poprzedniego). W kolejnych kwartałach 2003 r. wskaźniki realnego wzrostu PKB były coraz wyższe. Według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w ostatnim kwartale 2003 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 4,7%.

Realny wzrost PKB w kolejnych kwartałach 2002 i 2003 r. prezentuje poniższa tabela.

Tabela 2

Kwartały	2002	2003
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	100,6	102,3
II	100,9	103,9
III	101,8	104,0
IV	102,2	104,7

Źródło: Biuletyn Statystyczny nr 3, GUS, Warszawa kwiecień 2004.

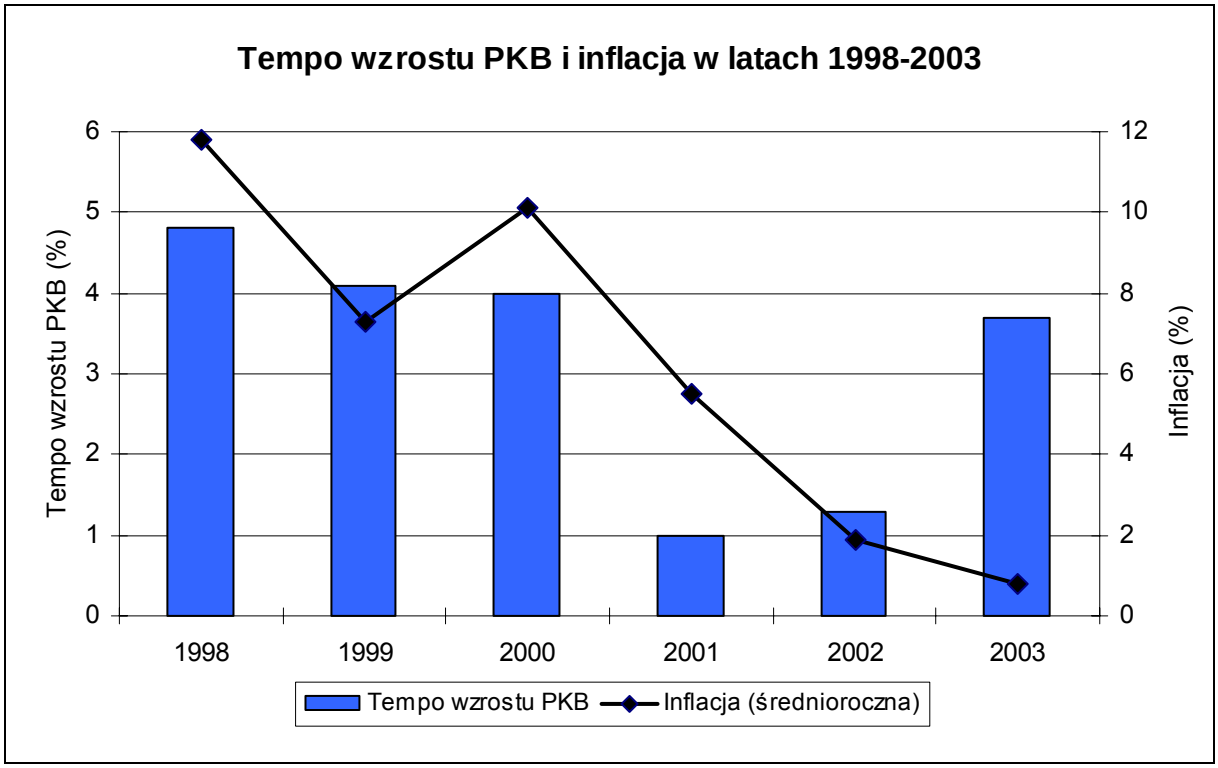
Przyśpieszający wzrost gospodarczy nie wywołał popytowej presji inflacyjnej. Średnioroczny wzrost indeksu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł w 2003 r. 0,8% i był najniższy od początku transformacji. Tak niską inflację w 2003 r. zawdzięczamy m.in.: spadkowi cen żywności i napojów alkoholowych (o 1%), w tym spadkowi cen napojów alkoholowych (o 4,8%) w następstwie obniżenia pod koniec 2002 r. stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe, oraz spadkowi cen odzieży i obuwia (o 0,8%).

Wzrost gospodarczy nie spowodował jednak poprawy sytuacji na rynku pracy. Stopa bezrobocia utrzymała się w 2003 r. na bardzo wysokim poziomie z 2002 r., tj. 18,0% (20% z uwzględnieniem wyników spisu powszechnego z 2002 r.[12]), a przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zmniejszyło się o 200 tys. osób, tj. z 8,7 mln osób w 2002 r. do 8,5 mln osób w 2003 r.

[12] Patrz uwaga metodologiczna na początku podrozdziału *Rynek Pracy* w niniejszym rozdziale.

Wielkość wzrostu gospodarczego i inflacji na przestrzeni ostatnich sześciu lat przedstawia poniższy rysunek.

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy jednak zwrócić uwagę, że cały region Europy Centralnej i Wschodniej był beneficjantem ożywienia gospodarczego w 2003 r.[13]. Wśród krajów wstępujących do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., wszystkie państwa nadbałtyckie oraz Słowacja miały w pierwszych trzech kwartałach 2003 r. realny wzrost PKB wyższy niż Polska. W Czechach i Słowenii oraz na Węgrzech kwartalne wskaźniki wzrostu PKB były w pierwszych trzech kwartałach 2003 r. zbliżone lub nieco mniejsze niż w Polsce. Również Rosja, Białoruś i Ukraina miały wyższe wskaźniki wzrostu gospodarczego w analogicznych okresach.

1. Produkt krajowy brutto i jego składowe

W „Założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2003" przyjęto, że stopa wzrostu gospodarczego w 2003 r. ukształtuje się na poziomie 3,1%, a wartość PKB w cenach bieżących wyniesie 786,3 mld zł. Głównym elementem napędzającym wzrost miał być popyt krajowy przy neutralnym udziale eksportu netto.

---

[13] Dane, dotyczące wzrostu gospodarczego w wymienionych w tekście krajach, pochodzą z *Informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2003*. opublikowanej przez GUS w styczniu 2004 r. (s.100).

W kolejnej fazie prac nad budżetem państwa – wobec wzmacniających się sygnałów ożywienia w II połowie 2002 r. – zdecydowano się podwyższyć zakładaną wartość wzrostu PKB. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2003 r. przyjęto, że PKB wzrośnie realnie o 3,5% i wyrażone w cenach bieżących wyniesie 784,1 mld zł. Niższa wartość bieżąca PKB od prezentowanej w „Założeniach...", mimo przyjęcia wyższego wskaźnika wzrostu, była wynikiem obniżenia prognozy tempa wzrostu cen – w tym deflatora PKB.

Według uzasadnienia do ustawy budżetowej wzrost gospodarczy miał być napędzany popytem krajowym, którego prognozowana na 2003 r. realna stopa wzrostu miała wynieść 3,4%. Zakładano, że ze składników popytu krajowego najszybciej będą rosły inwestycje. Prognozowano, że w 2003 r. realna stopa wzrostu akumulacji będzie równa 5,8%, a realna stopa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniesie 5,6%. Spożycie miało wzrosnąć jedynie o 2,8%, przy czym spożycie prywatne o 3,2%, a publiczne o 1,4%. Eksport miał według rządowych planów wzrosnąć o 8,5%, przy realnej stopie wzrostu importu na poziomie 7,8%. W sumie wkład eksportu netto, definiowanego jako różnica między eksportem a importem, miał być neutralny dla prognozowanej stopy wzrostu PKB.

Realne tempo wzrostu PKB okazało się w 2003 r. bliskie wartości zakładanej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej i wyniosło 3,8%, tj. było wyższe od zakładanego przy konstrukcji budżetu państwa jedynie o 0,3 punktu procentowego. Wartość PKB w cenach bieżących wyniosła 814,7 mld zł[14].

Realna stopa wzrostu popytu krajowego ukształtowała się w 2003 r. na poziomie 2,4%, tj. o 1 punkt procentowy mniej niż przyjęto w budżecie. W budżecie przyjęto, że popyt krajowy będzie napędzany przede wszystkim akumulacją. W rzeczywistości akumulacja wzrosła w 2003 r. jedynie o 1,8%, tj. o 4 punkty procentowe mniej niż zakładano. Tak słabe wyniki odnoszące się do akumulacji wystąpiły, pomimo znacznego wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu, który jednak nie znalazł przełożenia na zdecydowane zwiększenie skłonności przedsiębiorców do inwestowania. Z drugiej strony należy pamiętać, że w roku 2003 po raz pierwszy od trzech lat nie zaobserwowano spadku akumulacji.

Stopa wzrostu spożycia również okazała się być niższa od przyjętej na etapie konstrukcji budżetu i wyniosła 2,5%, tj. 0,3 punktu procentowego mniej niż zakładano. Wzrost spożycia w 2003 r. był napędzany wzrostem spożycia indywidualnego, którego tempo wyniosło 3,1% czyli tylko o 0,1 punktu procentowego mniej niż przewidywano w budżecie. Realna stopa wzrostu spożycia zbiorowego została zrealizowana na poziomie 0,4%, tj. o 1 punkt procentowy mniej niż zakładano.

---

[14] Zgodnie z materiałami uzupełniającymi do Obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie pierwszego szacunku produktu krajowego brutto w 2003 r.; obwieszczenie to wprowadziło również korektę co do wartości PKB w 2001 i 2002 r., który wynosi teraz odpowiednio 760,6 i 781,1 mld zł.

Główną siłą napędową wzrostu gospodarczego w 2003 r. okazał się – drugi raz z rzędu – eksport, którego tempo wzrostu wyniosło 13,0%, czyli o 4,5 punktu procentowego więcej niż zakładano. Tempo wzrostu importu zostało zrealizowane praktycznie na planowanym poziomie i wyniosło w 2003 r. 7,9%, tj. o 0,1 punktu procentowego więcej niż w prognozie budżetowej.

Zestawienie prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2003 r., dotyczących PKB i jego składowych w 2002 i 2003 r., z danymi o wykonaniu prezentuje poniższa tabela.

Tabela 3

Wyszczególnienie	Jednostka	2002 r.		2003 r.	
		Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
PKB (ceny bieżące)	mld zł	742,5	781,1	784,1	814,7
PKB (ceny stałe)	%%	101,2	101,4	103,5	103,8
Eksport	%%	105,0	104,8	108,5	113,0
Import	%%	103,3	102,6	107,8	107,9
Popyt krajowy	%%	100,8	100,9	103,4	102,4
Spożycie	%%	102,4	102,8	102,8	102,5
- prywatne	%%	102,6	103,3	103,2	103,1
- zbiorowe	%%	101,5	100,9	101,4	100,4
Akumulacja	%%	94,6	93,2	105,8	101,8
- nakłady brutto na środki trwałe	%%	94,5	94,2	105,6	99,1

Źródło: Ustawa budżetowa na 2003 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2002 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2004 r.; Obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie pierwszego szacunku produktu krajowego brutto w 2003 r.

Podsumowując zestawienie prognoz i wyników gospodarczych można stwierdzić, że powtórzyła się sytuacja z 2002 r. Wzrost gospodarczy był bliski założonemu na etapie konstrukcji budżetu ale w mniejszym stopniu niż planowano kreowany był popytem krajowym, a w wyższym - wynikami eksportu netto. Po raz kolejny przyjęto, że akumulacja stanie się motorem gospodarki, a w rzeczywistości w 2003 r. udało się uzyskać jedynie jej nieznaczny wzrost.

2. Bilans płatniczy

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2003 r. przyjęto, że saldo obrotów bieżących na bazie płatności będzie w 2003 r. ujemne i wyniesie –8,7 mld USD, co w relacji do prognozowanego PKB stanowiło – 4,6%. Niedobór ten miał być pokryty przez dodatnie saldo obrotów kapitałowych i finansowych w wysokości 9,5 mld USD.

Mimo, że na etapie konstrukcji budżetu państwa na 2003 r. zakładano, że w 2003 r. nastąpi nieznaczne pogorszenie równowagi zewnętrznej, to jak się okazało rok 2003 był czwartym już z kolei rokiem poprawy sytuacji gospodarki polskiej w tym aspekcie. Według danych NBP saldo obrotów bieżących na bazie płatności było w 2003 r. ujemne i wyniosło jedynie 4,0 mld USD. Tym samym deficyt w obrotach bieżących (w ujęciu dolarowym) był w 2003 r. najmniejszy od 1996 r. Zdecydowanie lepsze wyniki na rachunku obrotów bieżących oraz nieco wyższe od zakładanego tempo wzrostu PKB spowodowały, że ostateczna relacja deficytu obrotów bieżących do PKB ukształtowała się w 2003 r. na poziomie 1,9%, tj. o 2,7 punktu procentowego lepiej niż zakładano.

Przyczyną tak korzystnego rozwoju sytuacji w odniesieniu do bilansu obrotów bieżących był bardzo dynamiczny wzrost eksportu w obrotach towarowych. Zamiast zakładanej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej wartości eksportu wynoszącej 33,7 mld USD, okazało się, że w 2003 r. osiągnął on 42,8 mld USD. Na etapie prognozy przyjmowano bowiem, że w 2003 r. eksport wzrośnie o 5,7%, a w rzeczywistości wzrósł aż o prawie 30%.

Prognozy dotyczące dynamiki importu również okazały się zaniżone. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej zakładano, że import wzrośnie w 2003 r. o 7,8%, podczas gdy faktycznie tempo to wyniosło około 20%. W rezultacie zamiast planowanej na 2003 r. wartości importu wynoszącej 45,3 mld USD, uzyskano 52,5 mld USD.

Nadal największym odbiorcą polskich produktów była w 2003 r. Unia Europejska, której kraje absorbowały łącznie 68,8% polskiego eksportu, tj. o 0,1 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim[15]. Spośród krajów UE dominowały: Niemcy (32,3% eksportu ogółem), Francja (6,1%) i Włochy (5,7%). Mimo stagnacji gospodarczej (niski wzrost PKB lub nawet jego spadek) trwającej już kolejny rok w tych krajach[16], w 2003 r. udało się nawet zwiększyć polski eksport do nich – średnio – o 25%. Potwierdza się zatem teza, że polskie produkty stają się na rynkach unijnych chętnie kupowanymi substytutami markowych produktów.

Zgodnie z założeniami przedstawionymi na etapie konstrukcji budżetu państwa na 2003 r. obroty kapitałowe i finansowe zrekompensowały lukę na rachunku bieżącym. Co prawda dodatnie saldo tych obrotów było o 2,8 mld USD mniejsze od planowanego i wyniosło 6,7 mld USD, ale przy mniejszym deficycie na rachunku bieżącym kwota ta wystarczyła na sfinansowanie niedoboru. Niepokojącym zjawiskiem jest jednak

---

[15] „Informacja o sytuacji gospodarczej kraju. Luty 2004", GUS, Warszawa, marzec 2004.

[16] „Kwartalnik Statystyki Międzynarodowej" nr 1/2004, publikacja on-line: www.stat.gov.pl.

kontynuacja, utrzymującej się od 2001 r., spadkowej tendencji bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W 2003 r. napłynęły do Polski bezpośrednie inwestycje o wartości 3,7 mld USD, tj. o 0,1 mld mniej niż w roku poprzednim i aż o 2,2 mld USD mniej niż planowano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Już kolejny rok z rzędu plany w tym zakresie nie są realizowane – czego jedną z podstawowych przyczyn jest nierealizowanie planów prywatyzacyjnych w kolejnych budżetach.

Poniżej przedstawiono tabelę zawierającą zestawienie prognozy rządowej z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2003 r. z wykonaniem w odniesieniu do podstawowych wielkości w bilansie płatniczym w 2002 i 2003 r. (na bazie płatności).

Tabela 4

Wyszczególnienie	2002 r.		2003 r.	
	Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
	mln USD			
A. RACHUNEK BIEŻĄCY	-6.796	-6.700	-8.741	-4.018
w tym:				
Obroty towarowe: saldo	-10.160	-10.352	-11.620	-9.669
Wpływy z eksportu	31.900	32.945	33.720	42.809
Wypłaty za import	42.060	43.297	45.340	52.478
Niesklasyfikowane obroty bieżące: saldo	3.816	4.065	3.200	6.926
B. RACHUNEK KAPITAŁOWY I FINANSOWY	7.530	6.622	9.540	6.690
w tym:				
Inwestycje bezpośrednie	4.410	3.789	5.900	3.702
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-	-3,5	-4,6	-1,9

Źródło: Ustawa budżetowa na 2003 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2002 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2004 r.; Bilans płatniczy RP na bazie płatności za lata 1993-2002, NBP, Warszawa, maj 2003.

Reasumując, rok 2003 – po raz kolejny – udowodnił ogromną umiejętność polskich przedsiębiorców w konkurowaniu na rynkach zagranicznych. Efektem tego były bardzo dobre wyniki eksportu, skutkujące dalszą poprawą w sferze równowagi zewnętrznej gospodarki polskiej. Nadal jednak napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest niewspółmierny do potencjału absorpcyjnego polskiej gospodarki.

3. Rynek pracy

W wyniku przeprowadzenia w 2002 r. Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (NSP) oraz Powszechnego Spisu Rolnego (PSR), Główny Urząd Statystyczny (GUS) dokonał w 2003 r. ważnej korekty dotyczącej zasobu siły roboczej. Według NSP i PSR liczba pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych wyniosła w 2002 r. 2,4 mln podczas, gdy w dotychczasowych szacunkach przyjmowano, że wynosi ona 4,1 mln.

W efekcie zmniejszeniu uległa też ogólna liczba pracujących, a zatem również liczba aktywnych zawodowo. W ten sposób całkowity zasób siły roboczej uległ zmniejszeniu. Ponieważ operacja ta nie ma wpływu na liczbę zarejestrowanych bezrobotnych, stopa bezrobocia ulega zwiększeniu po uwzględnieniu tej korekty.

Dane dotyczące zasobu siły roboczej wykorzystane przy konstrukcji budżetu państwa na 2003 r., tj. przewidywane wykonanie w 2002 r. i prognoza dla roku 2003, nie uwzględniały jeszcze powyższej korekty. Aby zatem uzyskać porównywalność ostatecznej stopy bezrobocia w 2002 i 2003 r. z prognozami tej wielkości przedstawionymi w ustawie budżetowej, w poniższych zestawieniach stopa bezrobocia nie uwzględnia tej korekty, a w nawiasach podano wartość tego parametru uwzględniającą korektę.

Przy konstrukcji ustawy budżetowej na 2003 r. przyjęto, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2003 r. wzrośnie o 0,8% i wyniesie 8,9 mln osób. Oznaczało to, że bezrobocie na koniec 2003 r. wyniesie 3,2-3,3 mln osób, a stopa bezrobocia 17,7-18,3%. Sektor przedsiębiorstw miał według prognozy na 2003 r. zwiększyć zatrudnienie o 0,4%, jednostki sfery budżetowej miały je zmniejszyć o 1%.

W rzeczywistości przeciętne zatrudnienie w gospodarce spadło w 2003 r. o 2,3% i wyniosło 8,5 mln osób, tj. o około 0,4 mln osób mniej niż pierwotnie zakładano. Już drugi rok z rzędu Ministerstwo Finansów nie potrafiło przewidzieć kierunku zmian w zatrudnieniu. Zarówno w ustawie budżetowej na 2002, jak i 2003 r. prognozowano wzrost w odpowiednich latach, a w obu okresach mieliśmy do czynienia z niewielkim spadkiem zatrudnienia.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2003 r. wyniosła 3,2 mln osób, z czego połowę stanowiły kobiety. Tym samym liczba bezrobotnych zmieściła się w dolnych granicach przedziału przyjętego do ustawy budżetowej. W 2003 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 2,6 mln osób i jedynie o 40 tys. więcej osób się wyrejestrowało.

Stopa bezrobocia na koniec 2003 r. – porównywalna metodologicznie z prognozą – wyniosła 18,0% (środek przedziału założonego w ustawie). Uwzględniając wyniki NSP i PSR stopa ta wyniosła jednak 20%. Rok 2003 był rokiem zahamowania wzrostu stopy bezrobocia, trwającego nieprzerwanie od 1997 r. W okresie 1997-2002 stopa ta zwiększyła się z poziomu 10,3 do 18,0%.

Bezrobocie w Polsce charakteryzuje się dużymi dysproporcjami regionalnymi. W 2003 r. nadal największa stopa bezrobocia występowała w województwie warmińsko-mazurskim i wynosiła na koniec 2003 r. 28,3% (30,6% uwzględniając wyniki NSP i PSR). Na drugim biegunie znalazło się województwo mazowieckie, gdzie badany wskaźnik osiągnął w tym samym czasie wartość 13,7% (15,1% uwzględniając wyniki NSP i PSR).

Sytuacja dotycząca zatrudnienia zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i jednostkach sfery budżetowej rozwijała się w 2003 r. niezgodnie z przewidywaniami zapisanymi w ustawie budżetowej. Zamiast spodziewanego wzrostu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw odnotowano spadek o 3,8%. Z kolei zamiast zakładanego spadku zatrudnienia w jednostkach sfery budżetowej, nastąpił wzrost o 0,2%. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że to już druga z rzędu ustawa budżetowa, która zakłada spadek zatrudnienia w sferze budżetowej, a w rzeczywistości obserwujemy dalszy przyrost tej wielkości.

W 2003 r. przeciętna liczba emerytów i rencistów wyniosła 9,2 mln osób, czyli utrzymała się na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku. Tempo spadku między tymi latami wynoszące 0,3% okazało się być bardzo zbliżone do założonego przy konstrukcji budżetu (0,6%).

Zestawienie prognozy rządowej w sferze zatrudnienia, pochodzącej z uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2003 r., z danymi o wykonaniu prezentuje poniższa tabela.

Tabela 5

Wyszczególnienie	2002 r.		2003 r.	
	Budżet[1]	Wykonanie	Budżet[1]	Wykonanie
	tys. osób			
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce	8.835	8.675	8.909	8.539
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	-	4.912	4.939	4.724
- w jednostkach sfery budżetowej	1.570	1.583	1.554	1.586
Przeciętna liczba emerytów i rencistów	9.237	9.237	9.181	9.206
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	7.437	7.439	7.469	7.451
- rolników indywidualnych	1.800	1.798	1.712	1.755
Bezrobocie	3.350	3.217	3.193-3.297	3.176
Stopa bezrobocia (%)[2]	18,7	18,0(20,0)	17,7-18,3	18,0 (20,0)
	Poprzedni rok = 100			
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce	97,3	96,8	100,8	97,7
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	-	95,6	100,4	96,2
- w jednostkach sfery budżetowej	-	97,9	99,0	100,2
Przeciętna liczba emerytów i rencistów	99,2	99,2	99,4	99,7
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	-	99,6	100,4	100,2
- rolników indywidualnych	-	97,6	95,1	97,6

[1] Prognozy przedstawione w uzasadnieniu do ustawy budżetowej nie uwzględniają wyników spisów ludności przeprowadzonych przez GUS w 2002 r.

[2] W nawiasach podano stopę uwzględniającą wyniki spisów.

Źródło: Ustawa budżetowa na 2003 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2002 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2004 r.; Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 2001-2003. Dane dotychczasowe i zweryfikowane..., Notatka informacyjna, GUS, Warszawa, styczeń 2004; Szacunki Ministerstwa Finansów.

W budżecie państwa założono, że realne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej w 2003 r. wyniesie 1,2%. W rezultacie tego wzrostu przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce miało wynieść 2.195 zł. W rzeczywistości w 2003 r. wzrosło ono realnie o 4,1% i wyniosło 2.201 zł. Zbliżona do planowanej wartość przeciętnego wynagrodzenia, przy odmiennym od zakładanego wskaźniku wzrostu realnego, wynika z przeszacowania na etapie planowania wskaźnika inflacji.

Wyższy realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2003 r. od przewidywanego w ustawie budżetowej był następstwem nietrafnego oszacowania konsekwencji wzrostu gospodarczego dla rynku pracy. W prognozie rządowej wzrost gospodarczy miał przekładać się na wzrost zatrudnienia, a faktycznie w 2003 r. miał on charakter bezzatrudnieniowy. Zatrudnienie spadło wobec zakładanego wzrostu, mimo, że prognozowany i faktyczny wzrost gospodarczy były zbliżone. W tej sytuacji wzrosła wydajność pracy, co przełożyło się na wyższy od oczekiwanego realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia.

Zestawienie rządowych prognoz wynagrodzeń z danymi o wykonaniu prezentuje poniższa tabela.

Tabela 6

Wyszczególnienie	2002 r.		2003 r.	
	Budżet	Wykonanie	Budżet	Wykonanie
	zł			
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce	2.120	2.098	2.195	2.201
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	2.282	2.277	2.362	2.342
- w jednostkach sfery budżetowej	-	2.149	-	2.266
Przeciętna emerytura i renta				
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	1.039	1.039	1.088	1.092
- rolników indywidualnych	698	700	724	727
	Dynamika realna			
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce	100,7	100,7	101,2	104,1
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	-	101,4	101,2	102,0
- w jednostkach sfery budżetowej	-	100,9	-	-
Przeciętna emerytura i renta				
- z pozarolniczego systemu ubezp. społecznych	104,7	105,0	102,4	104,3
- rolników indywidualnych	102,9	103,4	101,4	103,0

Źródło: Ustawa budżetowa na 2003 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2002 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2004 r.

Przeciętne emerytury i renty w 2003 r. ukształtowały się 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 w przypadku emerytur i rent wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych realne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce.

4. Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Przy konstrukcji budżetu na 2003 r. przyjęto prognozę inflacji w ujęciu średniorocznym na poziomie 2,3%. Średnioroczne tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu miało wynieść 2,0%, czyli dokładnie tyle samo co średnioroczne tempo wzrostu cen nakładów inwestycyjnych. Tempo zmiany deflatora PKB miało być tak jak w poprzednich latach niższe od inflacji, osiągając w 2003 r. wartość 2,1%.

W rzeczywistości wartości tych wskaźników wyniosły w 2003 r. odpowiednio:

- inflacja – średniorocznie 0,8%, a na koniec roku 1,7%,
- tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu – średniorocznie 2,6%,
- tempo wzrostu cen nakładów inwestycyjnych – średniorocznie 1,1%,
- tempo zmiany deflatora PKB – średniorocznie 0,7%.

Przyczyny niższej od oczekiwanej inflacji w 2003 r. można pogrupować w następujący sposób:

– po stronie podażowej: słabszy od zakładanego wpływ wzrostu cen kontrolowanych (zwłaszcza nośników energii) na wskaźnik inflacji, inny od prognozowanego rozkład zmian cen żywności w kolejnych miesiącach 2003 r. oraz niska inflacja w ostatnich miesiącach 2002 r., która spowodowała, że przewidywane w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r. wykonanie inflacji w 2002 r. było wyższe od faktycznej wartości tego wskaźnika w 2002 r.;

– po stronie popytowej: mniejszy od spodziewanego wzrost popytu krajowego, przejawiający się w mniejszej presji inflacyjnej.

Zmniejszeniu inflacji w 2003 r. towarzyszył spadek stóp procentowych. Przy konstrukcji ustawy budżetowej przyjęto, że średnioroczna stopa procentowa dla operacji otwartego rynku wyniesie 7,2%. Przy planowanej inflacji w wysokości 2,3%, oznaczało to, że realna stopa procentowa osiągnie w 2003 r. wartość zbliżoną do 5%. W rzeczywistości średnioroczna stopa procentowa dla operacji otwartego rynku wyniosła w 2003 r. 5,7%, tj. 1,5 punktu procentowego mniej niż zakładano. Przy inflacji na poziomie 0,8% daje to wartość realnej stopy procentowej na poziomie zgodnym z założeniami prognozy rządowej. O ile zatem prognoza nominalnych stóp procentowych była nietrafna, to prognoza stóp realnych okazała się być zgodna z rzeczywistością.

W przeciwieństwie do poprzedniej ustawy budżetowej, gdzie przedstawione założenia dotyczące kształtowania się kursów walutowych nie odbiegały od faktycznej sytuacji na rynku walutowym, założenia leżące u podstaw konstrukcji budżetu na 2003 r. w tym zakresie były nietrafne[17]. Przy konstrukcji budżetu przyjęto, że średni kurs zarówno dolara amerykańskiego, jak i euro w 2003 r. miał wynieść 4,16 zł. Według ostatecznych danych średnie kursy dolara amerykańskiego i euro ukształtowały się w 2003 r. na poziomie odpowiednio 3,89 i 4,40 zł. W porównaniu z 2002 r., w 2003 r. średni kurs dolara nieznacznie zmalał (ok. 5%), natomiast euro zyskało ponad 14% na wartości. Ponieważ ok. 70% transakcji eksportowych Polski jest rozliczne w euro, aprecjacja tej waluty na pewno – podobnie jak rok temu – przyczyniła się do dobrych wyników eksportu.

Poniższa tabela prezentuje zestawienie prognoz rządowych z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2003 r. i danych o wykonaniu dla cen, rynku pieniężnego i walutowego w 2002 oraz 2003 r.

Tabela 7

Wyszczególnienie	Jednostka	2002 r.		2003 r.	
		Budżet[1]	Wykonanie	Budżet[1]	Wykonanie
Dynamika indeksu cen towarów i usług	%%	102,1	101,9	102,3	100,8
Dynamika indeksu cen produkcji sprzedanej przemysłu	%%	100,9	101,0	102,0	102,6
Dynamika indeksu cen nakładów inwestycyjnych	%%	100,0	100,3	102,0	101,1
Deflator PKB	%%	101,7	101,2	102,1	100,7
Stopa procentowa operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%%	9,0	8,8	7,2	5,7
Kurs dolara USA (średni w okresie)	PLN/USD	4,13	4,08	4,16	3,89
Kurs Euro (średni w okresie)	PLN/EUR	3,91	3,86	4,16	4,40

[1] Wielkości przyjętych w ustawie budżetowej kursów obu walut nie były bezpośrednio prezentowane w uzasadnieniu i pochodzą z informacji przedstawionych przez Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki w trakcie kontroli.

Źródło: Ustawa budżetowa na 2003 r., Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, 2002 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2004 r.

[17] Po raz pierwszy od wielu lat w uzasadnieniu do projektu ustawy nie opublikowano prognozy kursów walutowych. Chociaż postępowanie takie nie narusza prawa (ponieważ art. 87 pkt 2 nie wymienia kursu walutowego wśród założeń makroekonomicznych podlegających obowiązkowi publikacji), to precedens taki stoi w sprzeczności w zasadami jawności i przejrzystości. Według wyjaśnień udzielonych przez Ministerstwo Finansów niepodanie do publicznej wiadomości kursów walutowych wykorzystanych jako założenie przy konstrukcji budżetu było spowodowane m.in. toczącymi się równolegle pracami Grupy Roboczej ds. Integracji Polski z Unią Gospodarczą i Walutową, w której przedstawiciele Ministerstwa Finansów i NBP wypracowują strategię dochodzenia Polski do strefy euro.

* * *

O ile rządowa prognoza wzrostu gospodarczego na 2003 r. okazała się być bliska rzeczywistości, to oszacowanie jego konsekwencji – szczególnie dla rynku pracy – było nietrafne. Przesądziła o tym odmienna od zakładanej struktura wzrostu PKB. Prognoza zakładała, że głównym czynnikiem kreującym wzrost gospodarczy będzie popyt krajowy, a w obliczu niższego wzrostu akumulacji i dynamicznego wzrostu eksportu okazało się, że funkcję tę pełnił w 2003 r. eksport netto.

W analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r., w rozdziale dotyczącym założeń makroekonomicznych wykorzystanych przy konstrukcji budżetu w 2002 r., NIK przedstawiła analizę wypełniania przez gospodarkę polską kryteriów konwergencji zapisanych w załącznikach do Traktatu z Maastricht z konkluzją, że jedynym poważnym źródłem ryzyka makroekonomicznego był w 2002 r. właśnie deficyt sektora publicznego. W 2003 r. wniosek ten pozostaje aktualny, ponieważ deficyt sektora publicznego ponownie przekroczył wartość 5% PKB (deficyt samego budżetu państwa wyniósł około 4,5% PKB).

O ile zatem równowaga zewnętrzna – mierzona relacją deficytu w obrotach bieżących bilansu płatniczego do PKB – ulega stopniowej poprawie w ostatnich latach i daje podstawy stabilnego wzrostu, to w wymiarze wewnętrznym nierównowaga finansów publicznych przyczynia się do destabilizacji procesów wzrostowych w gospodarce polskiej. Ponadto dalsze utrzymywanie wysokiego deficytu sektora publicznego doprowadzi do niebezpiecznego zbliżenia się do granic wyznaczonych przez kolejne kryterium – granicy 60% PKB dla długu publicznego.

Potwierdzeniem wzrastającego ryzyka makroekonomicznego, mającego swoje źródło w finansach publicznych, jest występujący na koniec 2003 r. skokowy wzrost średniej rentowności skarbowych papierów wartościowych (SPW) do poziomu zbliżonego do obserwowanego na przełomie 2002 i 2003 r. Inwestorzy zażądali większej ceny, adekwatnej do rosnącego ryzyka makroekonomicznego. Wyniki gospodarki polskiej w ostatnim kwartale 2003 r. i na początku 2004 r. były jednak siłą niwelującą negatywny wpływ tego ryzyka i w I kwartale 2004 r. zahamowały dalszy wzrost oprocentowania SPW.

V. BUDŻET PAŃSTWA

Przy ocenie realizacji budżetu państwa wzięto pod uwagę dwie grupy zagadnień:

- formalną zgodność wykonania budżetu państwa z postanowieniami ustawy budżetowej,
- ekonomiczną treść budżetu, a więc ocenę czy budżet stwarza warunki do rozwiązania podstawowych problemów finansów państwa.

Najważniejsze dane oraz tendencje w okresie wykraczającym poza rok budżetowy, niezbędne do oceny wykonania budżetu w obydwu wymienionych na wstępie aspektach, przedstawiają wykresy zamieszczone na dwóch następnych stronach.

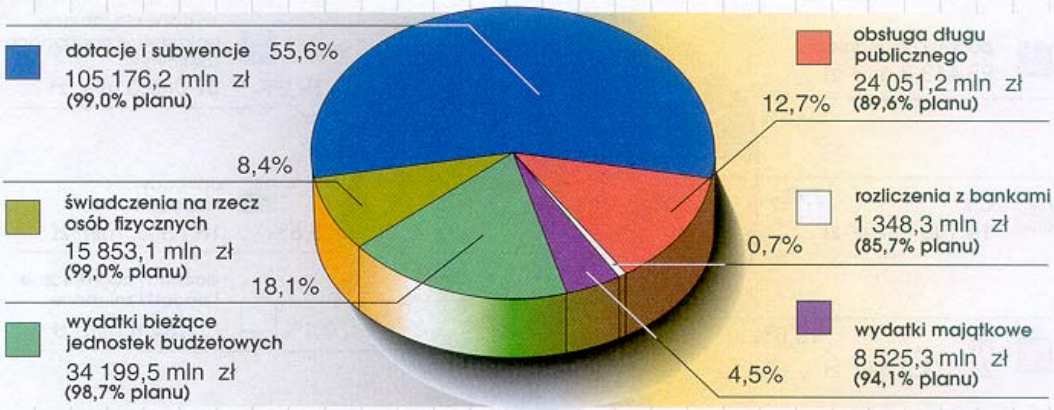
Z wykresów tych wynika, że podstawowe wielkości budżetu państwa wykonane zostały w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej. Odchylenia kwot dochodów i wydatków od ustaleń zawartych w ustawie budżetowej były niewielkie. Deficyt budżetowy był niższy od limitu, a jego relacja do PKB (4,5%) poprawiła się w porównaniu do poprzedniego roku. Można uznać, że wykonanie budżetu państwa w 2003 r. z tego punktu widzenia było prawidłowe. Nie doprowadzono jednak do spowodowania niezbędnych zmian podstawowych relacji budżetowych, w tym istotnego ograniczenia deficytu budżetowego, a konieczne do zreformowania i uporządkowania finansów publicznych przedsięwzięcia przełożono na lata następne. Dochody budżetu państwa pozwoliły sfinansować tylko 80,4% wydatków budżetu państwa. Relacja ta uległa nieznacznej poprawie w stosunku do poprzedniego roku, przede wszystkim ze względu na wykorzystanie prawnych możliwości ograniczenia niezbędnego poziomu dotowania z budżetu państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy i innych jednostek. Ograniczenie dotacji spowodowało wzrost zadłużenia funduszy celowych i w istocie rzeczy przeniosło część deficytu poza budżet państwa, zwiększając ujemny wynik funduszy celowych.

Podobnie jak w roku poprzednim bardzo niskie było wykonanie przychodów z prywatyzacji (40%) co przyczyniło się do zwiększenia pożyczkowych potrzeb budżetu państwa, które zaspokojone zostały w drodze zwiększonej sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

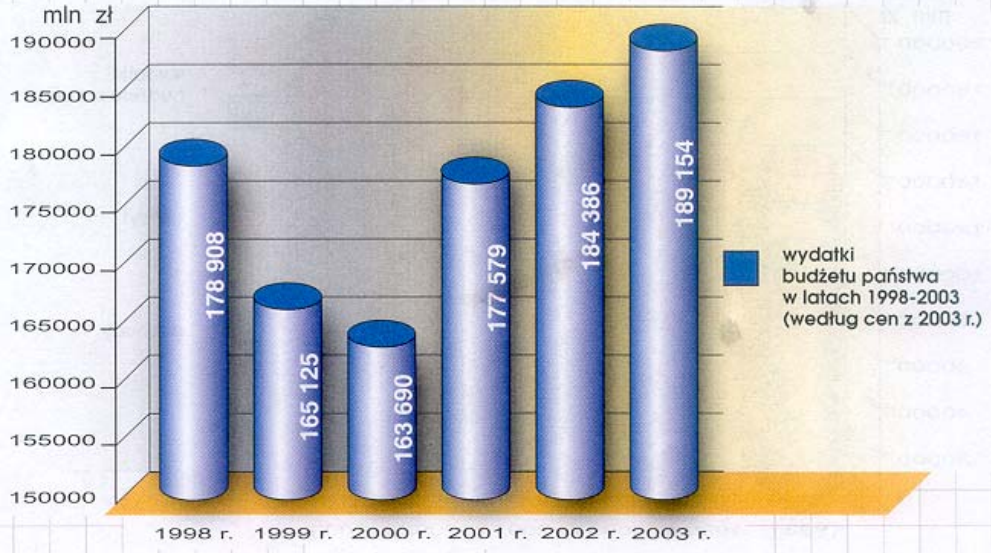
Konieczność sfinansowania wysokiego deficytu budżetowego, głównie poprzez zaciąganie nowych zobowiązań, nie pozwoliła na zahamowanie wzrostu długu publicznego. Narastający w ten sposób państwowy dług publiczny, powiększony o przewidywane wpłaty

z tytułu poręczeń i gwarancji, osiągnął na koniec 2003 r. poziom 51,6%. Tym samym, w minionym roku relacja długu publicznego do PKB przekroczyła pierwszy z dwóch progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. W związku z tym, w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa na rok 2005, relacja deficytu do dochodów nie może być wyższa niż w roku 2004. Dalsze utrzymywanie wysokiego poziomu deficytu budżetowego grozi przekroczeniem przez dług publiczny kolejnego progu ostrożnościowego i limitu ustalonego w Konstytucji. Skutkiem tego w przyszłości może być nawet całkowity zakaz uchwalania deficytu budżetu państwa. Należy podkreślić, że przyczyny przekroczenia progu ostrożnościowego powstały nie w 2003 roku, a znacznie wcześniej. Możliwość taka była sygnalizowana także przez Najwyższą Izbę Kontroli w analizach wykonania budżetu państwa w latach poprzednich.

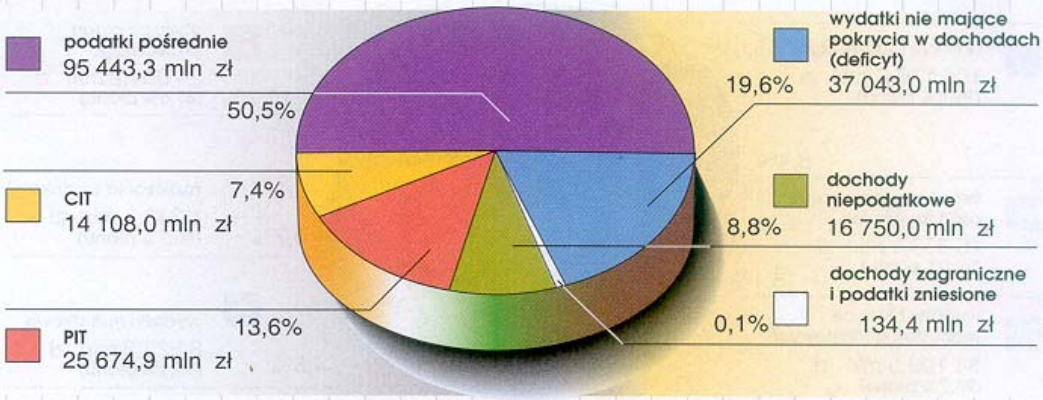
Wydatki budżetu państwa w 2003 r.



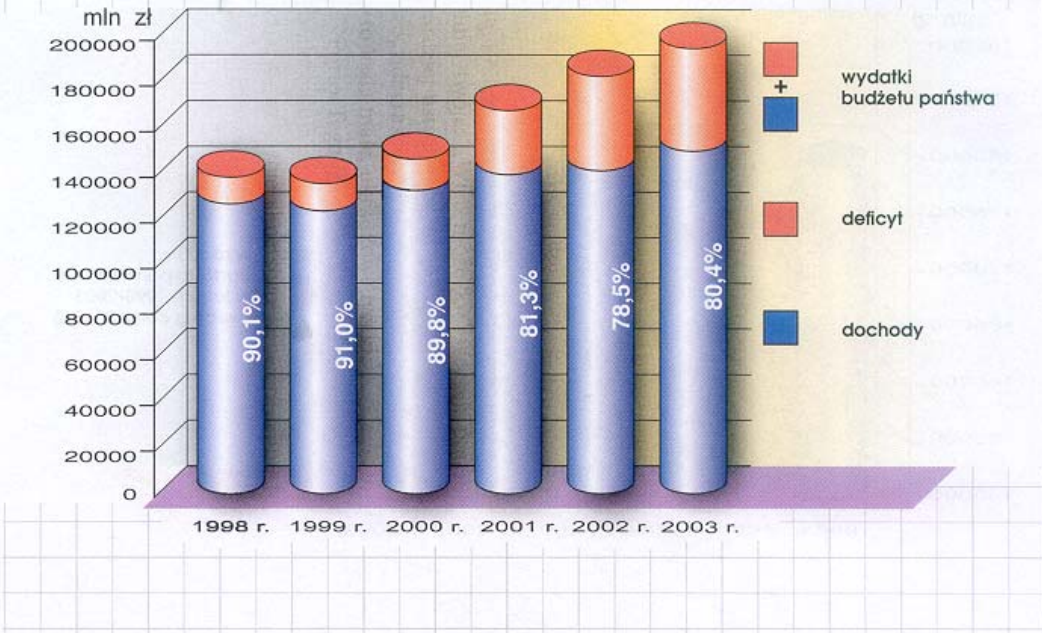
Wydatki budżetu państwa w latach 1998 - 2003



Źródła finansowania wydatków budżetu państwa w 2003 r.



Relacja dochodów do wydatków budżetu państwa w latach 1998 - 2003 (ceny bieżące)



1. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa

Realizacja budżetu państwa w 2003 r. przebiegała w poszczególnych okresach roku w sposób zbliżony do lat poprzednich. I kwartał charakteryzował się najmniejszymi dochodami i największymi wydatkami w ciągu roku, czego efektem były największe potrzeby pożyczkowe w tym okresie. W II i III kwartale zrealizowane kwoty dochodów i wydatków budżetu państwa były zbliżone, a przyrost deficytu budżetowego w tych okresach wynosił kolejno 8,4 oraz 9,3 mld zł. Podobnie, jak w poprzednich latach, najlepszy dla budżetu państwa okazał się czwarty kwartał, kiedy to deficyt budżetu państwa zwiększył się jedynie o 4,0 mld zł.

Zestawienie dochodów, wydatków i wyników budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2003 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 8

Wyszczególnienie	Kwartały 2003 r.			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Dochody ogółem	33.396,9	38.506,4	37.393,7	42.813,6
- podatkowe	30.667,0	29.957,9	34.679,3	39.923,4
- niepodatkowe	2.729,9	8.548,5	2.714,4	2.890,2
Wydatki ogółem	48.827,0	46.894,6	46.661,4	46.770,5
- bieżące	48.226,8	45.618,0	44.828,1	41.955,3
- majątkowe	600,3	1.276,6	1.833,3	4.815,2
Wynik	-15.430,1	-8.388,2	-9.267,7	-3.956,9

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2003 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2004 r.

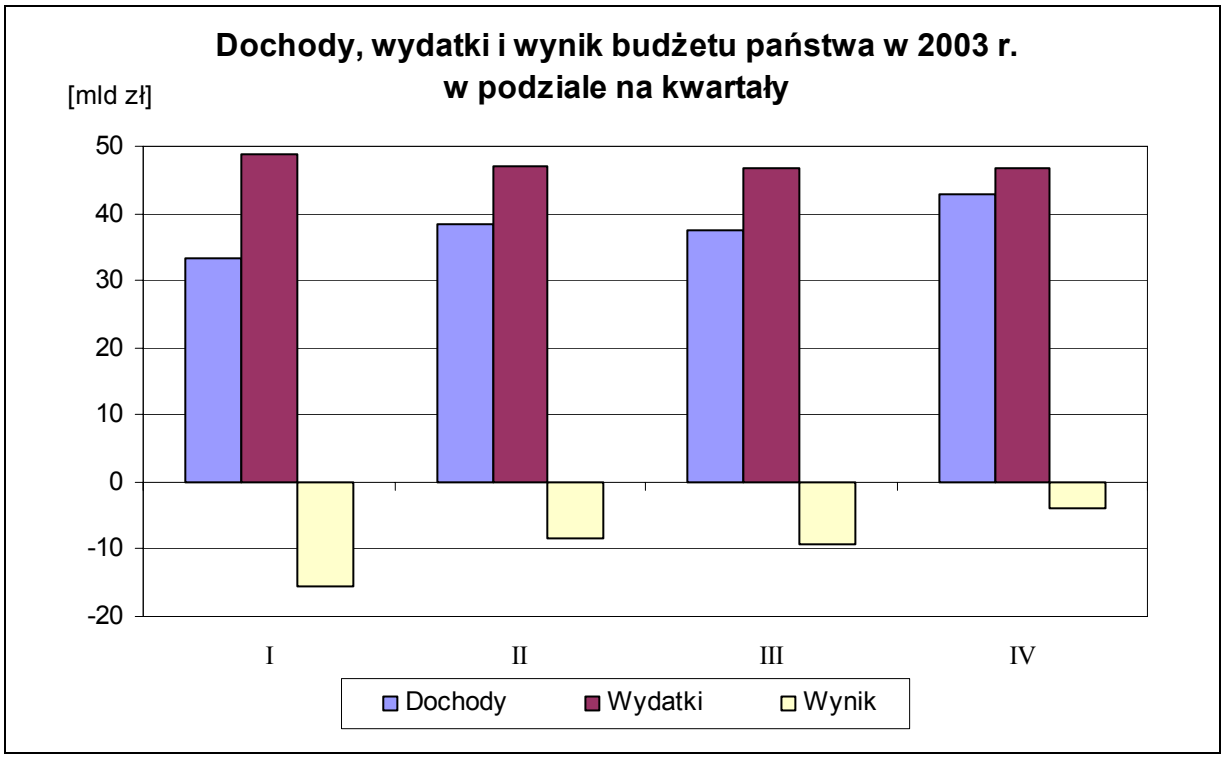
Poprawa sytuacji finansowej budżetu w II kwartale 2003 r. nastąpiła pomimo zmniejszenia wpływów z podatków. Zmniejszenie to zrekompensowała wpłata z zysku NBP, która spowodowała, że dochody niepodatkowe – kształtujące się w pozostałych kwartałach na poziomie zbliżonym do 3 mld zł – osiągnęły wartość 8,5 mld zł.

W II półroczu 2003 r. nastąpił dynamiczny wzrost dochodów podatkowych, głównie z podatków pośrednich. W IV kwartale 2003 r. dochody podatkowe wzrosły o 10,5% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. W przypadku VAT dochody w tym samym czasie wzrosły o 13,8%, akcyzy o 12,0% oraz CIT o 7,1%. Powyższe dane wskazują, że stosunkowo dobre wykonanie prognozy dochodów budżetowych w 2003 r. było możliwe dzięki przyśpieszeniu tempa wzrostu gospodarczego w II półroczu.

Wydatki budżetu państwa związane z finansowaniem bieżących potrzeb malały w kolejnych kwartałach 2003 r. z 48,2 mld zł do 42,0 mld zł. Na tę tendencję nałożył się rosnący trend wydatków majątkowych. Z 0,6 mld zł w I kwartale 2003 r. wzrosły one do 4,8 mld zł w IV kwartale. Należy jednak zauważyć, że z kwoty tej aż 632,3 mln zł przeniesiono do wykorzystania w roku 2004.

Poniższy wykres prezentuje rozkład rocznych dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2003 r.

Wykres 6



Źródło: Biuletyn Statystyczny nr 3, GUS, Warszawa kwiecień 2004 f.

Opisany powyżej, typowy układ przebiegu wykonania budżetu państwa w 2003 r., spowodował, że plan dochodów i wydatków był realizowany w kolejnych kwartałach na poziomie zbliżonym do obserwowanego w poprzednich latach. Stopień realizacji planu w kolejnych kwartałach 2003 r., w odniesieniu do rocznego planu dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa, zapisanych w ustawie, przedstawia poniższa tabela.

Tabela 9

Wyszczególnienie	Kwartały 2003 r. (narastająco)			
	I	II	III	IV
	%%			
Dochody ogółem	21,4	46,2	70,2	97,7
- podatkowe	22,1	43,7	68,8	97,6
- niepodatkowe	16,0	66,0	81,9	98,8
Wydatki ogółem	25,1	49,2	73,2	97,3
- bieżace	26,0	50,6	74,8	97,4
- majątkowe	6,6	20,7	40,9	94,1
Wynik	39,8	61,5	85,4	95,6

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2003 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2004 r.

Finansowanie deficytu budżetowego w 2003 r. nie przebiegało w tak typowy sposób, jak miało to miejsce w przypadku dochodów i wydatków. Ze względu na niskie przychody z prywatyzacji zaistniała konieczność przerzucenia ciężaru finansowania na emisję skarbowych papierów wartościowych – co było szczególnie widoczne w pierwszych dwóch kwartałach 2003 r., kiedy finansowanie netto tymi instrumentami przekraczało 13 mld zł w każdym z wymienionych okresów. W ostatnim kwartale 2003 r., pojawiły się trudności przy sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i wystąpiła konieczność dużego zwiększenia finansowania zagranicznego (prawie 7 mld zł).

Finansowanie deficytu budżetu państwa według stanu na koniec kolejnych kwartałów 2003 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 10

Wyszczególnienie	Kwartały 2003 r. (narastająco)			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Finansowanie deficytu	15.430,1	23.818,4	33.086,1	37.043,0
1. Krajowe	13.258,4	22.021,3	33.878,1	31.081,4
w tym:				
- skarbowe papiery wartościowe	13.815,3	26.882,0	28.235,3	34.339,3
- prywatyzacja	224,5	1.168,5	1.435,4	2.962,9
- środki na rachunkach budżetowych	1.212,2	1.623,4	1.080,1	9.608,0
2. Zagraniczne	2.171,7	1.797,1	-792,0	5.961,6

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2003 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2004 r.

Na koniec I, II i III kwartału stan środków na rachunkach budżetowych wynosił odpowiednio 1,2 mld zł, 1,6 mld zł i 1,1 mld zł. Pomimo tak dużych rezerw emisja skarbowych papierów wartościowych była prowadzona w ciągu 2003 r. – jak wspomniano powyżej – na bardzo dużą skalę. Ponadto u 14 dysponentów stan środków na rachunkach

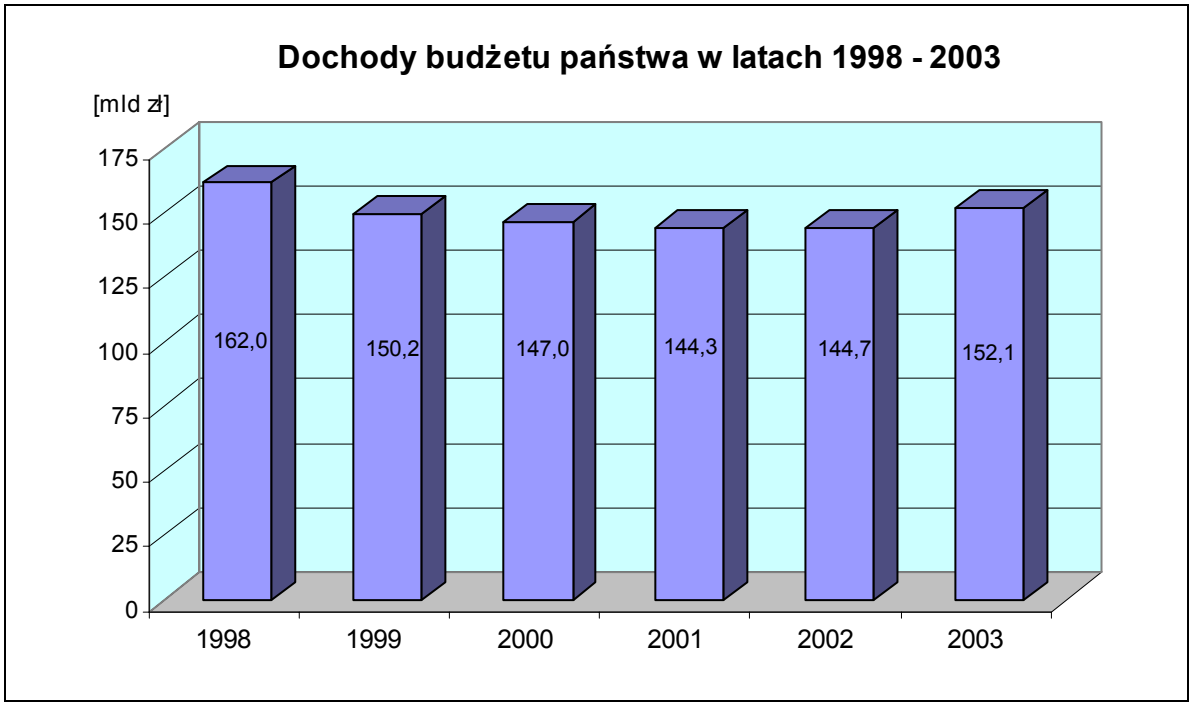
bankowych na koniec co najmniej jednego kwartału przekraczał półtora raza średnie miesięczne wydatki. Świadczy to o dużych rezerwach tkwiących w bieżącym zarządzaniu przepływem środków budżetowych.

Wskazane jest przeprowadzenie analizy zarządzania wykonaniem budżetu państwa, która może przyczynić się do obniżenia kosztów obsługi zadłużenia krajowego i zagranicznego. Należy też zwrócić uwagę na bardziej równomierne rozłożenie wydatków inwestycyjnych w ciągu roku. Wiele nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK w kontroli wykonania budżetu jest skutkiem pospiesznego wydatkowania środków w IV kwartale.

2. Dochody budżetu państwa

Na rok 2003 zaplanowano dochody budżetu państwa w wysokości 155.697,7 mln zł, tj. o 8,5% wyższe od wykonania 2002 r. Wykonanie wyniosło 152.110,6 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej było niższe o 3.587,1 mln zł, tj. o 2,3%[18]. W porównaniu do 2002 r. dochody budżetu państwa były nominalnie wyższe o 8.590,7 mln zł, tj. o 6,0%, a realnie o 5,2%.

Wykres 7

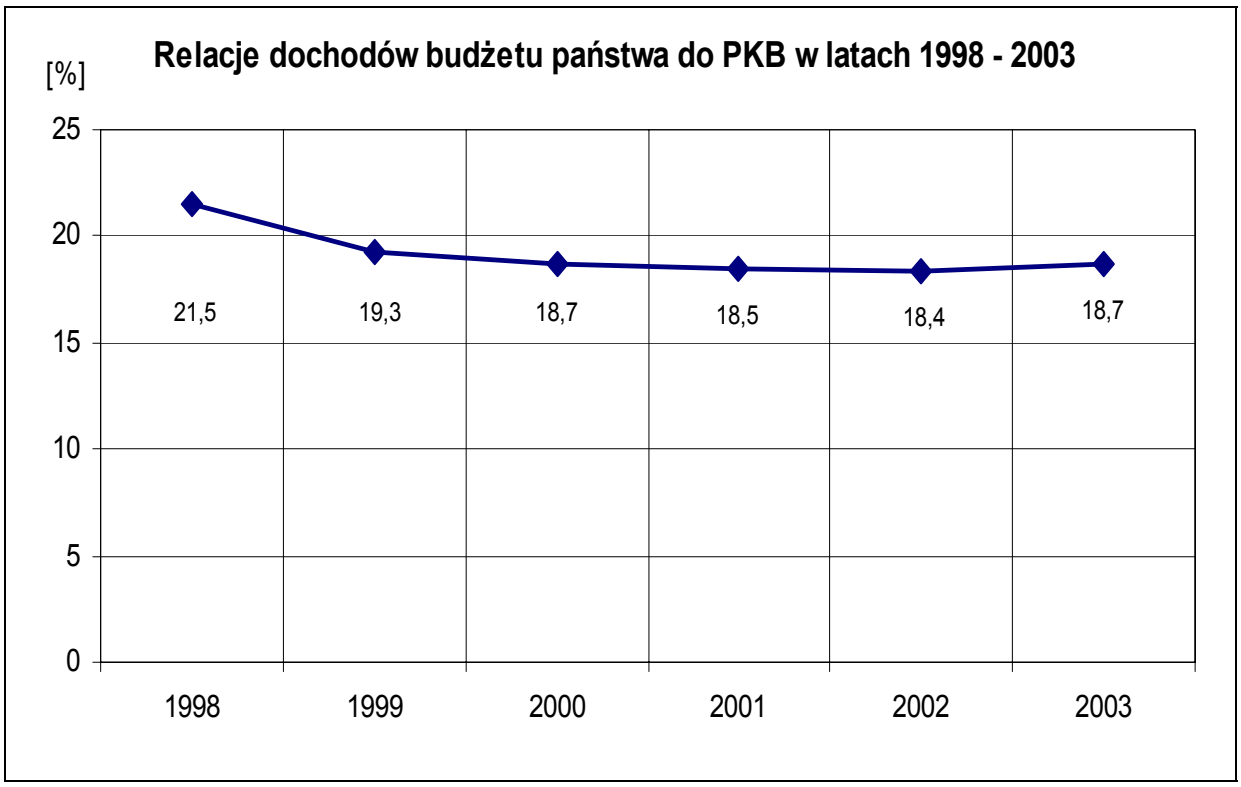


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[18] W relacji do kwoty dochodów nieobejmującej wprowadzonych w trakcie prac parlamentarnych na budżetem państwa dochodów związanych z tzw. wydatkami warunkowymi (565,0 mln zł z akcyzy i 255,0 mln zł z cła), stopień realizacji planu wyniósł 98,2%.

Relacja dochodów budżetowych do produktu krajowego brutto zwiększyła się z 18,4% w 2002 r. do 18,7% w 2003 r.

Wykres 8



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 80,4% wydatków budżetu państwa, podczas gdy w 2002 r. relacja dochodów do wydatków wyniosła 78,5%, a w 2001 r. 81,3%.

W 2003 r. uzyskano z wpływów podatkowych i innych należności budżetowych kwotę 163.648,4 mln zł, która została pomniejszona o 11.537,9 mln zł, z tytułu:

– przekazania środków w wysokości 1.232,9 mln zł na rachunek środków specjalnych,
– przekazania jednostkom samorządu terytorialnego udziałów w podatkach w kwocie 10.304,9 mln zł, w tym:
  - w podatku dochodowym od osób fizycznych - 9.519,1 mln zł,
  - w podatku dochodowym od osób prawnych - 785,8 mln zł.

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

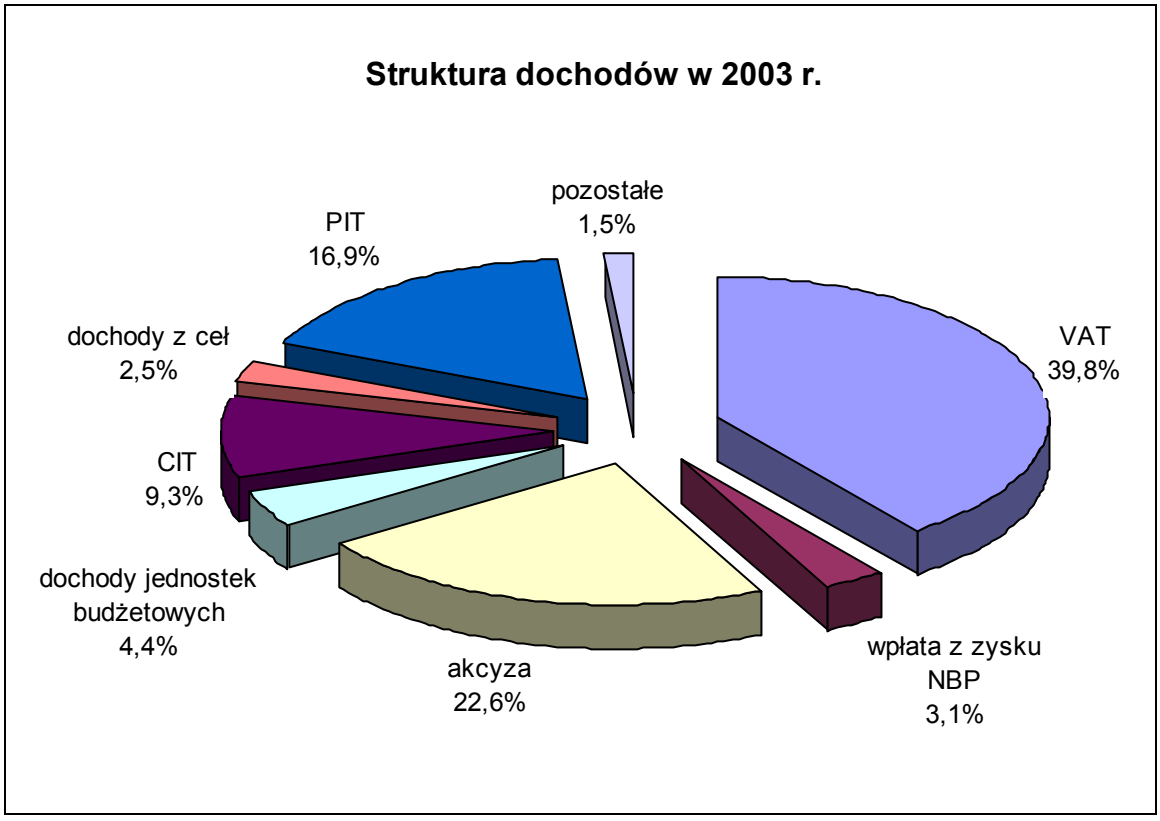
Tabela 11

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.		2003 r.			6:3	6:5
		Wykonanie	Struktura kol. 3	Plan	Wykonanie	Struktura kol. 6		
		w mln zł	%%	w mln zł		%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	143.519,8	100,0	155.697,7	152.110,6	100,0	106,0	97,7
2.	Dochody podatkowe	128.750,9	89,7	138.611,6	135.227,6	88,9	105,0	97,6
3.	Dochody niepodatkowe	14.271,2	9,9	16.908,9	16.750,0	11,0	117,4	99,1
4.	Dochody zagraniczne	497,7	0,3	177,2	132,9	0,1	26,7	75,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dominującą pozycję dochodów (62,7%) stanowiły podatki pośrednie, w tym zwłaszcza VAT, którego udział w dochodach ogółem wyniósł 39,8%.

Wykres 9



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Największy wpływ na niewykonanie planu dochodów budżetowych miały niższe o 3.384,0 mln zł, tj. o 2,4% dochody podatkowe, w tym dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były niższe od planu o 1.680,8 mln zł, a dochody z VAT o 1.228,7 mln zł.

W grupie dochodów niepodatkowych dochody z opłaty restrukturyzacyjnej zrealizowano w 37,4%, a tzw. pozostałe dochody niepodatkowe w 40%, co łącznie wpłynęło na niezrealizowanie dochodów ogółem w kwocie 749,4 mln zł. Na zwiększenie dochodów wpłynęły wyższe od planu o 288,4 mln zł dochody z dywidend oraz wyższe dochody jednostek budżetowych (o 409,8 mln zł).

W grupie dochodów podatkowych w 2003 r. poniżej planu zostały zrealizowane dochody z podatku od towarów i usług – 60.359,5 mln zł (98,0% wielkości planowanej), podatku dochodowego od osób fizycznych – 25.674,9 mln zł (93,9%), podatku dochodowego od osób prawnych – 14.108,0 mln zł (98,0%) oraz podatku od gier – 696,1 mln zł (80,9%). Dochody z podatku akcyzowego zostały zrealizowane w kwocie 34.387,7 mln zł, tj. 99,9% wielkości zaplanowanej.

Chociaż w 2003 r., podobnie jak w latach poprzednich, nie wykonano planowanych dochodów podatkowych, to drugi rok z rzędu następuje znaczny wzrost dochodów w stosunku do roku poprzedniego. W porównaniu do 2002 r. dochody podatkowe były wyższe o 6.476,7 mln zł, tj. o 5,0% (w 2002 r. dochody z tego tytułu wzrosły o 8,1%).

Przyczyną niewykonania planu dochodów podatkowych było zarówno nietrafne oszacowanie przewidywanego wykonania dochodów w roku 2002, jak i nietrafna prognoza sytuacji na rynku pracy oraz tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2003 r.

Dochody podatkowe faktycznie zrealizowane w 2002 r. były o 1.754,6 mln zł niższe od kwoty przyjętej jako bazę do prognozowania na 2003 r. Inne niż zakładano ukształtowanie się sytuacji makroekonomicznej, zwłaszcza w zakresie dynamiki przeciętnego zatrudnienia w gospodarce oraz tempa wzrostu cen i spożycia spowodowało mniejszy o około 2 mld zł od zakładanego wzrost dochodów z VAT oraz podatku dochodowego od osób fizycznych. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były po raz kolejny znacznie niższe od prognozowanych (w 2003 r. o 6,1%, w 2002 r. o 9,0%)

Wzrost PKB ukształtował się na poziomie zbliżonym do prognozowanego (3,8% wobec 3,5% założonego w ustawie budżetowej) lecz skutki przyśpieszenia gospodarczego w niektórych obszarach były inne niż zakładano. Przede wszystkim wzrost gospodarczy miał mniejszy niż przewidywano wpływ na wzrost cen, a ponadto został

osiągnięty przy spadku zatrudnienia. W rezultacie w 2003 r. inflacja wyniosła jedynie 0,8% wobec 2,3% zakładanych w ustawie budżetowej, a zatrudnienie spadło o 2,3% wobec 0,8% wzrostu założonego w ustawie budżetowej.

W tej sytuacji przyjęty w ustawie budżetowej poziom prognozy dochodów okazał się ogólnie trafny i nie spowodował poważniejszych trudności w realizacji budżetu państwa w 2003 r.

Nieuregulowane należności podatkowe i niepodatkowe

Zaległości w dochodach budżetowych na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosły 19.331,4 mln zł i były o 11,5% wyższe niż w 2002 r., w tym zaległości podatkowe wzrosły o 2,6%, a zaległości w pozostałych dochodach o 31,7%.

Strukturę zaległości budżetu państwa prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 12

Wyszczególnienie		Stan zaległości na 31 grudnia		3: 2	Struktura zaległości		Udział zaległości w dochodach	
		2002 r.	2003 r.		2002 r.	2003 r.	2002 r.	2003 r.
		mln zł		%%	mln zł		%%	
1		2	3	4	5	6	7	8
1.	Zaległości ogółem z tego w:	17.342,4	19.331,4	111,5	100,0	100,0	12,1	12,7
1.1	dochodach podatkowych, w tym podatki:	12.059,3	12.374,6	102,6	69,5	64,0	9,4	9,2
1.1.1	pośrednie	8.655,4	8.806,1	101,7	49,9	45,6	9,7	9,2
1.1.2	dochodowy od osób prawnych	1.065,2	1.003,7	94,2	6,1	5,2	7,1	7,1
1.1.3	dochodowy od osób fizycznych	2.108,3	2.370,4	112,4	12,2	12,3	8,7	9,2
1.1.4	podatki zniesione	230,5	194,5	84,4	1,3	1,0	x	x
1.2.	pozostałych dochodach w tym:	5.283,1	6.956,8	131,7	30,5	36,0	35,8	41,2
1.2.1	dywidendy	42,2	40,0	94,7	0,2	0,2	6,6	4,2
1.2.2	cło	291,4	354,2	121,5	1,7	1,8	7,7	9,4
1.2.3	grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności	615,0	584,4	95,0	3,5	3,0	138,8	124,8
1.2.4	wpływy z różnych opłat	194,8	178,5	91,7	1,1	0,9	9,6	8,5
1.2.5	wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości	103,2	96,3	93,3	0,6	0,5	963	914,3
1.2.6	pozostałe odsetki	457,8	546,3	119,3	2,6	2,8	64,9	143,9
1.2.7	dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	587,6	656,3	111,7	3,4	3,4	90,5	86,1
1.2.8	inne wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	1.315,9	1.714,8	130,3	7,6	8,9	1034	1863,2
1.2.9	odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.224,9	1.672,2	136,5	7,1	8,6	1934	3780,3
1.2.10	wpływy z opłat za koncesje i licencje	235,0	665,1	283,0	1,4	3,4	248,2	765,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Relacja zaległości do dochodów zrealizowanych przez budżet państwa zwiększyła się z 12,1% w 2002 r. do 12,7%, zaległości podatkowych obniżyła się z 9,4%. do 9,2% w 2003 r. W zakresie zaległości w pozostałych dochodach wskaźnik ten wzrósł z 35,8% w 2002 r. do 41,2% w 2003 r. Na 31 grudnia 2003 r. zaległości w dochodach jednostek budżetowych wyniosły 4.440,1 mln zł (wzrost o 29,7%) i stanowiły 67,1% dochodów osiągniętych z tego tytułu (w 2002 r. stanowiły 51,5% dochodów). Zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności wyniosły 584,4 mln zł i co prawda zmniejszyły się o 5% w stosunku do roku poprzedniego, jednak ciągle były o 24,8% wyższe od zrealizowanych dochodów z tego tytułu.

Najwięcej z łącznej kwoty zaległości przypadało na część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 69,5% (13.435,6 mln zł), w tym zaległości podatkowe wyniosły 12.374,6 mln zł, a zaległości z cła i odsetek od cła – 716,4 mln zł (wzrost o 17,2%). Nieuregulowane należności podatkowe (według stanu na dzień 31 grudnia 2002 i 2003 r.) prezentują dane zawarte w poniższej tabeli*:

Tabela 13

Lp.	Rodzaj podatku	Należności pozostałe do zapłaty na 31.12		Należności, których termin płatności upłynął (zaległości) w		Różnica 4 – 3	Różnica 6 – 5	4:3	6:5
		2002 r.	2003 r.	2002 r.	2003 r.				
		w mln zł						%%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Podatek od towarów i usług	10.542,1	9.176,4	7.938,8	7.365,5	-1.365,7	-573,3	87,0	92,8
2.	Podatek akcyzowy	1.119,5	1.816,7	678,2	1.403,6	697,2	725,4	162,3	207,0
3.	Podatek od gier	38,8	37,3	38,5	36,9	-1,4	-1,5	96,3	96,0
4.	Podatek dochodowy od osób prawnych	1.326,7	1.534,0	1.065,2	1.003,7	207,4	-61,5	115,6	94,2
5.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	2.732,3	2.962,5	2.108,3	2.370,4	230,2	262,1	108,4	112,4
6.	Podatki zniesione	257,0	203,6	230,5	194,5	-53,4	-36,0	79,2	84,4
	Razem	16.016,4	15.730,7	12.059,3	12.374,6	-285,7	315,3	98,2	102.6

* Należności pozostałe do zapłaty odpowiadają zaległościom brutto i obejmują również nieuregulowane należności płatne w ratach i odroczone (w tym objęte procesami restrukturyzacyjnymi), objęte wstrzymaniem wykonania decyzji na skutek odwołania, wniesienia skargi do NSA lub objęcia postępowaniami układowym i ugodowym, należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności upłynął odpowiadają zaległościom netto.

Należności pozostałe do zapłaty bez uwzględnienia rozliczeń z państwowymi jednostkami budżetowymi z tytułu potrąceń, które w 2003 r. wyniosły: należności pozostałe do zapłaty - 80.316,5 tys. zł, należności których termin płatności upłynął – 80.287,5 tys. zł, a w 2002 r.: należności pozostałe do zapłaty - 98.362,9 tys. zł i należności których termin płatności upłynął -98.309,3 tys. zł

Na koniec 2003 r. należności podatkowe pozostałe do zapłaty wyniosły 15.730,7 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o 285,7 mln zł, tj. o 1,8%. Zaległości wyniosły 12.374,6 mln zł i wzrosły o 315,3 mln zł, tj. o 2,6%. Relacja zaległości do dochodów podatkowych obniżyła się z 9,4% w 2002 r. do 9,2% w 2003 r., a należności pozostałych do zapłaty zmniejszyła się z 12,4% do 11,6%.

Największy udział w 2003 r. w zaległościach podatkowych miały zaległości w podatku VAT (59,5%). Najwyższy wzrost należności (głównie na skutek przypisów dokonywanych w wyniku kontroli inspektorów kontroli skarbowej) wystąpił w podatku akcyzowym (wzrosły o 697,2 mln zł, tj. o 62,3%), głównie od paliw silnikowych (o 586,8 mln zł, tj. o 184,6%).

Wykres 10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Według stanu na koniec 2003 r. umorzono należności podatkowe na kwotę 3.256,2 mln zł (wzrost o 1.782,8%), zaniechano poboru na kwotę 4,7 mln zł (spadek o 32,9%), natomiast kwota należności płatnych w ratach i odroczonych wyniosła 2.907,6 mln zł (spadek o 43,8%) w tym objętych ustawami restrukturyzacyjnymi –2.508,2 mln zł (spadek o 48,1%).

Główną przyczyną zmniejszenia się nieuregulowanych należności podatkowych ogółem były większe o 3.083,3 mln zł, w porównaniu do 2002 r., umorzenia dokonane przede wszystkim na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych. Wejście w życie z dniem 26 grudnia 2003 r. ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego[19] spowodowało umorzenie z mocy prawa zaległości podatkowych dla jednostek sektora górniczego w kwocie 2.813,8 mln zł, w tym w VAT - 2.751,2 mln zł. Według stanu na koniec 2003 r. zaległości spółek węglowych i kopalń zmniejszyły się z 2.618,7 mln zł do 91,4 mln zł, a zaległości brutto z tytułu VAT w skali kraju spadły o 13,0%.

Umorzeniem, na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców[20], objęto kwotę 221,2 mln zł, a z urzędu[21] - 130,8 mln zł. Umorzenia dokonywane na wniosek podatnika dotyczyły 135,0 mln zł, tj. były wyższe o 9,5% niż w 2002 r., z czego 50% to umorzenia należności jednej rafinerii z województwa małopolskiego.

Natomiast o 641,7 mln zł, tj. o 10,0% zmniejszyły się zaległości bieżące[22] ogółem, co może wskazywać na pewną poprawę ściągalności bieżącej podatków, zwłaszcza w podatku VAT (spadek o 32,0%) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (spadek o 2,9%). Na powyższą sytuację mogło jednak wpłynąć objęcie znacznych grup podatników ustawą restrukturyzacyjną, która warunkowała umorzenie zaległości z lat ubiegłych brakiem wymagalnych zaległości bieżących i z tego powodu tendencja może okazać się krótkotrwała.

Niezrealizowanie zakładanego w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r. 46% zmniejszenia się zaległości podatkowych było efektem niższych od przewidywanych w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r. efektów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Zakładano obniżenie zaległości podatkowych o 10.130,7 mln zł, a ostatecznie pozytywnymi decyzjami objęto kwotę 5.037,9 mln zł. Mniejsze niż zakładano efekty realizacji ustawy

---

[19] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. (DzU nr 210, poz. 2037).

[20] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (DzU nr 155, poz. 1287, ze zm.).

[21] Zgodnie z ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 39, poz. 459) zaległości podatkowe mogą być umarzane z urzędu: jeżeli „...zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne; kwota zaległości podatkowej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, kwota zaległości podatkowej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym; podatnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów..."

[22] Pojęcia zaległości bieżące i z lat ubiegłych oraz płatne w ratach i odroczone (w tym objęte procesami restrukturyzacyjnymi), objęte wstrzymaniem wykonania decyzji na skutek odwołania, wniesienia skargi do NSA lub objęcia postępowaniami układowym i ugodowym, oraz w egzekucji sądowej i postępowaniach upadłościowych dotyczą zaległości brutto.

o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców w 2003 r. były wynikiem przeszacowania na etapie projektowania budżetu na 2003 r. skali zaległości jakie miała objąć ustawa oraz przesunięcie (na 2004 r. w wyniku zmian ustawy) terminów na spełnienie przez podatników warunków restrukturyzacji i zakończenia realizacji procesów restrukturyzacji. Ponadto ustawa o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego[23] spowodowała umorzenie postępowań obejmujących zaległości przedsiębiorstw górnictwa węgla kamiennego, które były wszczęte na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Kwota zaległości podatkowych objętych postępowaniami restrukturyzacyjnymi na koniec 2003 r. wyniosła 2.508,2 mln zł, co łącznie z kwotą dokonanych umorzeń (221,2 mln zł) wyznacza górną granicę możliwych efektów określonych w ustawie o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców.

Utrzymywanie się stanu nieuregulowanych należności podatkowych na wysokim poziomie, pomimo znacznej skali umorzeń wynika w większości z przyczyn, na których dochodzenie organy podatkowe nie miały wpływu. Na koniec 2003 r. zaległości w procesach restrukturyzacyjnych, objęte wstrzymaniem wykonania decyzji w związku z procesami odwoławczymi oraz w egzekucji sądowej i postępowaniach upadłościowych stanowiły kwotę 6.200,8 mln zł, tj. 39,4% zaległości ogółem (w 2002 r. – 8.106,0 mln zł, tj. 50,6%). Ponadto corocznie przypisywana jest, w tym w wyniku kontroli inspektorów kontroli skarbowej, znaczna kwota zaległości bieżących np. w 2003 r. - 5.789,2 mln zł.

W 2003 r. pogorszyła się także skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe. Egzekucją administracyjną prowadzoną przez organy skarbowe, objęto zaległości podatkowe w kwocie 6.306,7 mln zł (w 2002 r. - 6.615,0 mln zł), z czego wyegzekwowano 1.823,3 mln zł (w 2002 r. - 2.525,0 mln zł). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych ogółem obniżył się o 3,8 punktu procentowego, a w zakresie zaległości podatkowych o 2,9 punktu procentowego. Nastąpiło pogorszenie efektywności egzekucji. Wskaźnik ściągalności egzekucyjnej (efektywności egzekucji) obniżył się o 6,7 punktu procentowego, a w zakresie ściągalności zaległości podatkowych o 12 punktów procentowych.

Wejście w życie przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców wpłynęło na okresowe pogorszenie efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Zgodnie z przepisami art. 14 ust. 2 tej ustawy, wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego spowodowało zawieszenie rozpoczętych już postępowań

[23] Weszła w życie 26 grudnia 2003 r.

egzekucyjnych, do dnia wydania decyzji o zakończeniu restrukturyzacji lub umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego. Zmiana ustawy przesunęła ten termin na 2004 r. Do restrukturyzacji przystąpili w większości przypadków przedsiębiorcy, których sytuacja pozwalała na spełnienie warunków określonych w ustawie. Natomiast w egzekucji pozostały tytuły na wysokie kwoty, których ściągnięcie, pomimo starań aparatu skarbowego, jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe z uwagi na brak majątku.

Przedłużanie się zakończenia postępowań restrukturyzacyjnych może prowadzić do konfliktu z celami wynikającymi z ustawy o restrukturyzacji, które organy skarbowe są zobowiązane także realizować. Obowiązujący warunek pozytywnego zakończenia restrukturyzacji - brak wymagalnych zaległości bieżących - mógł spowodować, że postępowania egzekucyjne w sprawach bieżących zaległości podmiotów objętych restrukturyzacją były prowadzone przy ostrożnym stosowaniu środków egzekucyjnych. W efekcie miało to umożliwić podatnikom pozytywne zakończenie procesu restrukturyzacji i terminowe dokonanie opłaty restrukturyzacyjnej. Działania te nie sprzyjały efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Wzrost liczby tytułów egzekucyjnych ogółem do załatwienia w 2003 r. o 31,8% przy wzroście zatrudnienia w działach egzekucyjnych o 1,4% spowodował wzrost obciążenia tytułami przypadającymi na jednego zatrudnionego (komornicy, referenci, poborcy) z 2.452 tytułów do 3.186 tytułów.

Poza przedstawionymi wyżej przyczynami obiektywnymi, związanymi głównie z sytuacją ekonomiczną podatników posiadających największe kwoty zaległości oraz pogorszeniem się struktury zaległości pozostałych w egzekucji, spadek efektywności egzekwowania zaległych podatków był spowodowany również nieskutecznością aparatu skarbowego oraz błędami w jego działaniu. Świadczą o tym wyniki monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Finansów, wskazujące takie nieprawidłowości, jak:

- zbyt późne podejmowanie czynności zabezpieczających ujawnione zobowiązania podatkowe,
- przewlekłe prowadzenie postępowań w sprawach przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie,
- przypadki nieuzasadnionego umarzania postępowań egzekucyjnych i bezczynności organów skarbowych w ich podejmowaniu. Może na to również wskazywać znaczny spadek w 2003 r. kwot zaległości objętych decyzjami o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych (o 55,6%), objętych wnioskami o wpis do hipoteki przymusowej (o 47,6%) oraz decyzjami o odpowiedzialności osób trzecich (o 30,9%).

Utrzymywanie się na wysokim poziomie stanu zaległości podatkowych oraz pogarszanie efektywności ich egzekucji wskazuje, że wprowadzone w ostatnich latach zmiany organizacyjne i prawne, mające na celu zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych, nie przyniosły w 2003 r. widocznych efektów. Konieczne jest dalsze prowadzenie prac w tym kierunku oraz analizowanie i wykorzystywanie przez Ministerstwo Finansów posiadanych informacji do bieżącego zarządzania. Potwierdzają to również nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w kontrolach urzędów skarbowych, wskazujące na pogorszenie się jakości postępowań podatkowych i kontrolnych przeprowadzanych przez organy skarbowe. Świadczy o tym wzrost liczby uchylonych decyzji wydanych w I instancji, odsetki wypłacone z tytułu nieterminowych zwrotów nadpłat będących konsekwencją uchylenia bądź zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym lub przed NSA[24]. Niska była skuteczność działania Ministerstwa Finansów w latach 2001 – I półrocze 2003 w zakresie przeciwdziałania powstawaniu i ograniczaniu „szarej strefy". W szczególności zbyt późno wprowadzone zostały regulacje prawne mające na celu zapobieganie unikaniu płacenia podatków od paliw oraz utrzymywane było przez 26 miesięcy zwolnienie z VAT i akcyzy nieograniczonej ilości paliwa wwożonego w zbiornikach pojazdów (bez monitorowania skali tego zjawiska[25]. Sytuacja ta wpływała ujemnie na wielkość dochodów budżetowych i mogła spowodować utratę przez budżet państwa dochodów w kwocie znacznie przekraczającej miliard złotych[26]. Poza tym negatywnie oceniono zawyżanie przez urzędy skarbowe odpisów na środki specjalne, z których finansowano premie dla pracowników, czego skutkiem było uszczuplenie dochodów budżetu państwa[27].

---

[24] Informacja o wynikach kontroli prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych; NIK, Warszawa kwiecień 2004 r.

[25] Wyniki kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych producentów i dystrybutorów paliw.

[26] Na kwotę tą składają się:

- ok. 600 mln zł z tytułu potencjalnych należności podatkowych od paliwa wwożonego do Polski w latach 2001 – 2002 (tj. w okresie funkcjonowania zwolnienia z opodatkowania paliwa wwożonego ponad limit 200 litrów w fabrycznych zbiornikach pojazdów),
- ok. 300 mln zł z tytułu importu w latach 2000- 2001 zwolnionych od akcyzy mieszanin olejów napędowych i estrów oleju rzepakowego, tzw. biopaliw,
- trudne do oszacowania straty z tytułu nielegalnego wprowadzania do sprzedaży paliw wytwarzanych z nieopadatkowanych komponentów.

[27] Informacja o wynikach kontroli prawidłowości pozyskiwania, w latach 2001 – 2002 i I półroczu 2003 roku, środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie pracowników; NIK, Warszawa, kwiecień 2004 r.

2.1. Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej na rok 2003 ustalono dochody podatkowe w wysokości 138.611,6 mln zł, tj. o 7,7% wyższe od wykonania w 2002 roku. Zrealizowane dochody wyniosły 135.227,6 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 2,4%, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł 88,9% (w 2002 r. 89,7%). W porównaniu do 2002 r. wykonanie dochodów podatkowych było wyższe o 6.476,7 mln zł, tj. o 5,0%.

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

Tabela 14

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		5:3	5:4	Struktura	
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie			2002 r.	2003 r.
		w mln zł			% %		%%	
1	2	3	4	5	6	7	8	
1.	Dochody podatkowe	128.750,9	138.611,6	135.227,6	105,0	97,6	100,0	100,0
1.1	Podatki pośrednie	89.603,9	96.861,2	95.443,3	106,5	98,5	69,6	70,6
1.1.1	Podatek od towarów i usług	57.441,7	61.588,2	60.359,5	105,1	98,0	44,6	44,6
1.1.2	Podatek akcyzowy	31.489,8	34.413,0	34.387,7	109,2	99,9	24,5	25,4
1.1.3	Podatek od gier	672,5	860,0	696,1	103,5	80,9	0,5	0,5
1.2	Podatek dochodowy od osób prawnych	15.008,4	14.394,7	14.108,0	94,0	98,0	11,7	10,4
1.3	Podatek dochodowy od osób fizycznych	24.139,0	27.355,7	25.674,9	106,4	93,9	18,7	19,0
1.4	Podatki zniesione	-0,4	X	1,4	-	-	-	-

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Plan dochodów podatkowych przyjęty w ustawie budżetowej na 2003 r. nie został w pełni zrealizowany. Na niższe o 3.384,0 mln zł od planowanych dochody wpłynęły głównie niższe o 1.680,8 mln zł dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych i niższe o 1.228,7 mln zł dochody z VAT.

Na przestrzeni ostatnich 5 lat prognozy dochodów z tytułu podatków dochodowych i podatku od gier charakteryzowały się małą dokładnością. W przypadku wszystkich tych tytułów na przestrzeni lat 1999 – 2003 błąd prognozy był tylko raz mniejszy niż 5%.

Błędy w planowaniu dochodów podatkowych, w ciągu ostatnich 5 lat, przedstawia poniższa tabela:

Tabela 15

Rodzaje dochodu	Odchylenia od planu*				
	1999 r.	2000 r.	2001 r.**	2002 r.	2003 r.
VAT	-	-	0	0	0
Akcyza	0	-	-	0	0
PIT	0	-	-	-	-
CIT	-	+	-	+	0
Podatek od gier	0	-	-	-	-

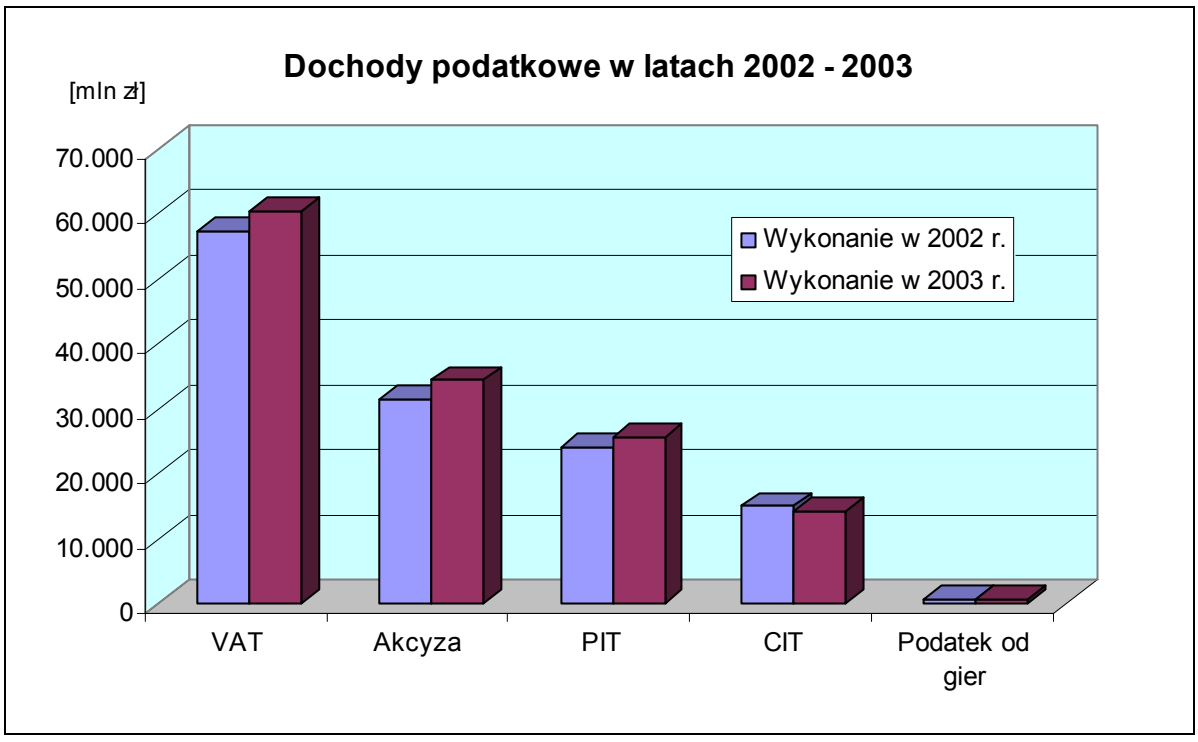
* Objaśnienie symboli: odchylenie od planu nie większe niż 5% - „0", plan zawyżony o więcej niż 5% - „-", plan zaniżony o więcej niż 5% - „+"

** Odniesienie do planu po zmianach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do poprzedniego roku najwyższy wzrost w 2003 r. osiągnęły dochody z podatku akcyzowego - o 9,2%. Podatek dochodowy od osób fizycznych wzrósł o 6,4%, podatek VAT o 5,1%. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych spadły o 6,0%.

Wykres 11



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

2.1.1. Podatki pośrednie

Dochody z podatków pośrednich zaplanowane w kwocie 96.861,2 mln zł, tj. o 8,1% wyżej od wykonania w 2002 r., zrealizowano w wysokości 95.443,3 mln zł, tj. w 98,5%. W stosunku do wykonania w 2002 r. dochody z podatków pośrednich wzrosły o 6,5%.

W 2003 r. udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych wynosił 70,6%, natomiast w dochodach budżetu państwa ogółem – 62,7% (w 2002 r. odpowiednio 69,6% i 62,4%).

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

Tabela 16

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		5:3	5:4
			Plan wg ustawy** budżetowej	Wykonanie		
		w mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
	Dochody podatkowe, w tym:	128.750,9	138.611,6	135.227,6	105,0	97,6
1	Podatki pośrednie ogółem:	89.603,9	96.861,2	95.443,3	106,5	98,5
1.1	Podatek od towarów i usług:	57.441,7	61.588,2	60.359,5	105,1	98,0
1.1.1	- kraj (§009)	18.319,3	20.372,0	13.447,0	73,4	66,0
1.1.2	- import (§007)	39.113,2	41.206,3	46.901,3	119,9	113,8
1.1.3	- zryczałtowany podatek VAT*(§008)	9,2	9,9	11,2	121,7	113,1
1.2	Podatek akcyzowy:	31.489,8	34.413,0	34.387,7	109,2	99,9
1.2.1	a) wyroby krajowe (§011)	27.950,2	30.315,7	30.539,1	109,3	100,7
1.2.2	b) wyroby importowane (§012)	3.539,6	4.097,3	3.848,6	108,7	93,9
1.3	Podatek od gier (§005)	672,5	860,0	696,1	103,5	80,9

* Podatek VAT od okazjonalnego przewozu osób.

** Plan w paragrafach wg układu wykonawczego.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Analiza realizacji planu dochodów z podatków pośrednich za 2003 r. według paragrafów wskazuje, że w większości paragrafów dochody zrealizowane zostały w kwotach wyższych od wykonania w 2002 r. Najwyższą dynamikę zanotowano w § 008 zryczałtowany podatek VAT - 121,7%, w dochodach z VAT od importu (§ 007) - 119,9% oraz z akcyzy od wyrobów krajowych (§ 011) - 109,3%.

Niższe o 26,6% od wykonania w 2002 r. dochody wystąpiły w podatku VAT od wyrobów krajowych (§ 009- pozostałe wyroby)[28]. Dochody z podatku od tej grupy wyrobów miały znaczny udział w planie dochodów z VAT ogółem (33,1%). Niewykonanie dochodów z VAT od wyrobów krajowych wpłynęło na niezrealizowanie planu dochodów z podatku VAT ogółem. Niższe o 6,9 mld zł od planowanego wykonanie tych dochodów zostało częściowo zrekompensowane większymi niż planowano (o 5,7 mld zł) dochodami z podatku VAT od importu.

Poniżej planu zrealizowano także dochody z akcyzy od wyrobów importowanych (§ 012) - 93,9%. Stopień realizacji dochodów z tego podatku nie miał jednak znaczącego wpływu na realizację dochodów z podatku akcyzowego.

Ustalenia kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez producentów i dystrybutorów paliw płynnych wykazały, że Minister Finansów z opóźnieniem reagował na sygnały o nieprawidłowościach występujących na rynku paliw płynnych. W szczególności:

- zbyt długo trwało wprowadzanie regulacji prawnych zapobiegających unikaniu płacenia podatków od paliw,
- termin wejścia w życie systemu monitorowania i kontroli jakości paliw płynnych został przesunięty o rok, z powodu rzekomego braku środków finansowych,
- w 2000 r. zostało wprowadzone, a następnie utrzymywane przez 26 miesięcy zwolnienie z VAT i akcyzy nieograniczonej ilości paliwa wwożonego w zbiornikach pojazdów, bez monitorowania skali tego zjawiska.

Sprzyjało to funkcjonowaniu „szarej strefy" na rynku paliw i wpływało ujemnie na wielkość dochodów budżetowych.

Działania Ministra Finansów zmierzające do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości i ograniczenia szarej strefy przy produkcji, imporcie i w obrocie paliwami płynnymi były nadmiernie rozciągnięte w czasie, niekompleksowe, opóźnione w stosunku do pojawiających się sygnałów o występujących nieprawidłowościach, a niektóre z nich były niekonsekwentne.

Istotnym źródłem nieprawidłowości były nieprecyzyjne przepisy prawa, pozostawiające, pomimo wielokrotnych doprecyzowań i uzupełnień, poza sferą regulacji znaczne obszary wprowadzanych do obrotu komponentów, mieszanin paliw płynnych

---

[28] Konstrukcja systemu podatkowego zakłada, że wyłącznie administracja podatkowa dokonuje rozliczeń podatku VAT i wypłaca zwroty. W związku, z czym zwroty nadpłaconego podatku, w tym zapłaconego na granicy (pobieranego przez służby celne i wykazane jako podatek od towarów i usług importowanych) wypłacane są tylko przez urzędy skarbowe (urzędy celne nie dokonują zwrotów podatku), co pomniejsza kwoty tzw. podatku od towarów i usług wytworzonych w kraju.

i wyrobów paliwopodobnych. Powodowało to, iż na rynku paliw silnikowych występowały komponenty nieobciążone podatkiem akcyzowym, mogące służyć do wytwarzania paliw silnikowych w drodze mieszania produktów naftowych, co czyniło opłacalnym nielegalne ich dodawanie do paliw. Dodatkowo znaczna różnica pomiędzy wysokością stawek podatku akcyzowego dla poszczególnych rodzajów paliw oraz ich substytutów, półproduktów i komponentów sprzyjała występowaniu nieprawidłowości i przestępstw w zakresie produkcji, importu i obrotu paliwami płynnymi. Dopiero od 1 września 2003 r wprowadzono opodatkowanie podatkiem akcyzowym wszystkich towarów (z wyjątkiem spirytusu do wytwarzania benzyn i eteru etylo-tert-butylowego stosowanego przy produkcji benzyn) przeznaczonych do użycia jako paliwa silnikowe, albo jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych, olejów opałowych i olejów silnikowych, z możliwością odliczenia podatku akcyzowego od komponentów zużytych do produkcji paliw, mimo że już co najmniej od 1999 r. sygnalizowano wykorzystywanie na znaczną skalę wielu komponentów do nielegalnej produkcji paliw.

Podatek od towarów i usług

Dochody z tytułu podatku od towarów i usług zrealizowane zostały w kwocie 60.359,5 mln zł, tj. 98,0%. W porównaniu do wykonania 2002 roku (57.441,7 mln zł) były wyższe o 5,1%.

Dochody, należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości w podatku od towarów i usług w latach 2002 - 2003 prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 17

Wyszczególnienie	2002 r.			2003 r.			Wskaźniki				
	Dochody	Należności do zapłaty	Zaległości na 31.12.	Dochody	Należności do zapłaty	Zaległości na 31.12.	5:2	6:3	7:4	3:2	6:5
	mln zł						**%%**				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem podatek od towarów i usług w tym:	57.441,7	10.542,1	7.938,8	60.359,5	9.176,4	7.365,5	105,1	87,0	92,8	18,4	15,2
- kraj (§009)	18.319,3	10.465,9	7.890,8	13.447,0	9.139,4	7.337,8	73,4	87,3	93,0	57,1	68,0
- import (§007)	39.113,2	76,2	47,9	46.901,3	37,0	27,6	119,9	48,6	57,6	0,2	0,1
- zryczałtowany podatek VAT (§008	9,2	0,1	0,1	11,2	0,1	0,1	121,7	99,3	99,3	0,8	0,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dochody z podatku od towarów i usług w 2003 r. zrealizowano poniżej prognozy o 1.228,7 mln zł. Z kwoty tej około 1 mld zł było skutkiem odmiennych od prognozowanych wskaźników wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz spożycia. Inną przyczyną, mającą wpływ na poziom realizacji dochodów z tego tytułu, było wprowadzenie w 2003 r. zmian systemowych, polegających na rozszerzeniu zakresu zwrotów za zakupy towarów i usług współfinansowanych ze środków pomocy zagranicznej oraz środków własnych beneficjentów, a także zakres stosowania stawki 0% z tytułu umów realizowanych przy udziale środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Przyjmując te zmiany założono obniżenie planowanych dochodów o kwotę 593 mln zł. Wyniki kontroli wskazują, że Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi umożliwiającymi zweryfikowanie szacunków tych zmian.

Na realizację planu dochodów z VAT wpływ miała także poprawa ściągalności bieżącej. Zaległości bieżące obniżyły się w 2003 r. o 1.335,0 mln zł, tj. o 32%, co spowodowało poprawę relacji wpływów bieżących do sumy wpływów i zaległości bieżących o 2,3 pkt. procentowego (z 93,2% w 2002 r. do 95,5% w 2003 r.). Pogorszyła się natomiast ściągalność zaległości z lat ubiegłych. Wpływy na poczet tych zaległości były niższe o 65,7 mln zł w stosunku do roku poprzedniego, a wskaźnik efektywności egzekucji pogorszył się z 43,7% w 2002 r. do 28,3% w 2003 r. Z uwagi na nieporównywalność danych dotyczących zaległości nie jest możliwe dokładniejsze zweryfikowanie, planowanych w ustawie budżetowej na 1,2 mld zł, wpływów z tytułu poprawy ściągalności dochodów z tego podatku. W 2003 r. zaległości w kwocie 2.985,9 mln zł zostały umorzone głównie na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, a zaległości objęte ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców nie podlegały postępowaniu egzekucyjnemu prowadzonemu przez organy egzekucyjne.

W wyniku umorzeń zaległości głównie na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych należności VAT pozostałe do zapłaty na koniec 2003 r. wyniosły 9.176,4 mln zł i zmniejszyły się w stosunku do 2002 r. o 13,0%, w tym zaległości wyniosły 7.365,5 mln zł i były niższe o 7,2%. Nieuregulowane należności w VAT stanowiły 58,3% nieuregulowanych należności podatkowych ogółem. Relacja nieuregulowanych należności do zrealizowanych dochodów zmniejszyła się z 18,4% w 2002 r. do 15,2% w 2003 r.

Z kwoty 9.176,4 mln zł należności w podatku VAT pozostałe do zapłaty na koniec 2003 r. należności płatne w ratach i odroczone stanowiły 1.820,5 mln zł, tj. 19,8% (w 2002 r. 4.055,1 mln zł, tj. 38,5%), w tym objęte ustawami restrukturyzacyjnymi 1.612,8 mln zł,

tj. 17,6% (w 2002 r. 3.858,0 mln zł tj. 36,6%), należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji (np. w związku ze skargą do NSA) wyniosły 325,3 mln zł, tj. 3,5% (w 2002 r. 548,3 mln zł, tj. 5,2%), a należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej 1.669,0 mln zł, tj. 18,2% (w 2002 r. 1.259,4 mln zł, tj. 11,9%). Łącznie nieuregulowane należności z tytułu VAT, objęte różnymi postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściąganie przez organy skarbowe, wyniosły 3.814,8 mln zł, tj. 41,6% ogółu należności pozostałych do zapłaty.

Ulgi uznaniowe w spłacie zobowiązań z tytułu VAT udzielone przez organy podatkowe, według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosły 2.986,0 mln zł, w tym:

- umorzenia wynikające z ustaw restrukturyzacyjnych – 2.827,3 mln zł. Wejście w życie z dniem 25 grudnia 2003 r. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 spowodowało umorzenie z mocy prawa zaległości w podatku VAT dla jednostek sektora górniczego w kwocie 2.751,2 mln zł. Według stanu na koniec 2003 r. zaległości spółek węglowych i kopalń zmniejszyły się z 2.528,7 mln zł do 72,0 mln zł. Umorzenia na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców objęły kwotę 57,5 mln zł,
- umorzenia na wniosek podatnika – 115,7 mln zł, tj. o 162,6% więcej niż w 2002 r. (44,1 mln zł), głównie umorzenie zaległości jednej rafinerii w województwie małopolskim na kwotę 68,0 mln zł z powodu powstania zagrożenia likwidacji firmy,
- umorzenia z urzędu – 42,9 mln zł, tj. o 23,6% więcej niż w 2002 r. (34,7 mln zł),
- zaniechania ustalenia lub poboru podatku – 18 tys. zł, tj. o 52,6% mniej niż w 2002 r. (38 tys. zł)[29].

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego zrealizowano w kwocie 34.387,7 mln zł, tj. w 99,9%. W porównaniu do wykonania 2002 r. były one wyższe o 2.898,0 mln zł, tj. o 9,2%.

[29] Ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU nr 122, poz. 1315) nowelizującą Ordynację Podatkową zlikwidowano m. in. instytucję zaniechania poboru podatków w trybie decyzji indywidualnych, podejmowane po 1 stycznia 2001 r. decyzje odnośnie zaniechania poboru podatków mogły więc dotyczyć wyłącznie podań wniesionych przed 1 stycznia 2001 r.

Prognozę i wykonanie wpływów z podatku akcyzowego w 2003 r. w podziale na główne grupy towarów prezentują dane w poniższej tabeli:

Tabela 18

Wyszczególnienie	2002 r.		2003 r.				
	PW***	Wykonanie	Projekt ustawy budżetowej	Ustawa* budżetowa	Wykonanie	6:5	6:3
	mln zł					%%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody z podatku akcyzowego	32.016,6	31.489,8	33.765,0	34.413,0	34.387,7	99,9	109,2
Odpis na środek specjalny	-	57,5	-	-	57,2	-	99,5
Wpływy z podatku akcyzowego w tym od:	32.016,6	31.547,3	33.765,0	34.413,0	34.444,9	-	109,2
- paliw silnikowych**	14.291,2	14.321,9	14.766,2	14.766,2	15.217,6	103,1	106,3
- wyrobów spirytusowych	3.684,2	3.876,0	3.446,7	3.646,7	4.092,6	112,2	105,6
- piwa	2.121,6	2.104,5	2.181,0	2.264,0	2.238,8	98,9	106,4
- wina	646,1	635,6	649,2	668,2	639,9	95,8	100,7
- samochodów	679,6	670,8	764,8	786,8	681,4	86,6	101,6
- wyrobów tytoniowych	7.994,0	7.927,2	8.583,6	8.811,6	8.456,5	96,0	106,7
- pozostałych wyrobów akcyzowych	800,0	454,0	829,9	853,8	593,6	69,5	130,7
- energii elektrycznej	1.700,0	1.557,4	2.543,8	2.615,7	2.524,5	96,5	162,1

* Planowana kwota dochodów ogółem została podwyższona w trakcie prac nad ustawą budżetową w parlamencie o kwotę 648,0 mln zł, w tym 83,0 mln zł z akcyzy od wyrobów spirytusowych – akceptowane przez Ministra Finansów i 565,0 mln zł - tzw. dochody związane z wydatkami warunkowymi. Planowane wpływy z akcyzy od poszczególnych grup wyrobów akcyzowych (na podstawie układu wykonawczego dla cz. 19) obejmują również planowane skutki poprawy ściągalności (akcyza od papierosów- 300 mln zł, od wyrobów spirytusowych- 100,0 mln zł)

** Zrealizowane w 2002 i 2003 r. wpływy od paliw silnikowych wykazane wg sprawozdania Rb 27 obejmują również wpływy z akcyzy od oleju opałowego, które stanowią składnik pozostałych wyrobów akcyzowych (wg szacunków Ministerstwa Finansów w kwocie ok. 500 mln zł),

*** Przewidywane wykonanie wpływów w 2002 r. przyjęte do prognozy na 2003 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dochody z podatku akcyzowego były w 2003 r. tylko o 25,3 mln zł niższe od planu, obejmującego również dochody związane z wydatkami warunkowymi[30] w kwocie 565,0 mln zł dodane w trakcie prac nad ustawą budżetową w Parlamencie. Wpływ na wyższe w stosunku do prognozy z projektu ustawy budżetowej wykonanie dochodów z tego podatku miały przede wszystkim wyższe o 645,9 mln zł wpływy z akcyzy od wyrobów spirytusowych. Realizacja wyższych od planu wpływów z tego tytułu była rezultatem mało dokładnego oszacowania skutków 30% obniżki akcyzy na wyroby spirytusowe z dnia 1 października 2002 r.

Również większy niż zakładano na etapie prac nad ustawą budżetową wzrost sprzedaży i spożycia wyrobów spirytusowych oraz zmniejszenie się skali przemytu zza wschodniej granicy, wpłynęły na wzrost dochodów budżetowych. Według GUS w 2003 r.

[30] art. 49 ustawy budżetowej na 2003 r.

dostawy na rynek wódek i likierów wzrosły o 40,6%. Według Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2003 r. nastąpił 25% wzrost spożycia alkoholi mocnych w stosunku do 2002 r.

Na realizację dochodów z akcyzy wpłynęły także wyższe od planu w ustawie budżetowej wpływy z akcyzy od paliw silnikowych, oleju opałowego i grupy pozostałych wyrobów akcyzowych – łącznie o 191,2 mln zł, jak również niższe wpływy od wyrobów tytoniowych (o 355,1 mln zł), od samochodów (o 105,4 mln zł) i energii elektrycznej (o 91,2 mln zł).

Na niewykonanie prognozy dochodów z wyrobów tytoniowych wpłynął spadek dostaw papierosów na rynek o 3,4%, w stosunku do 2002 r. Negatywny dla budżetu państwa skutek spadku sprzedaży papierosów został po części zrekompensowany wyższą od zakładanej dynamiką łącznej stawki podatku akcyzowego od papierosów. Z uwagi na większy od spodziewanego wzrost cen tych wyrobów, dynamika stawki akcyzy od papierosów w 2003 r. była wyższa od pierwotnie planowanej.

Na wpływy z akcyzy od paliw silnikowych oddziaływał spadek efektywnej stawki opodatkowania akcyzą paliw silnikowych w wyniku spadku dostaw na rynek wysokoopodatkowanych benzyn silnikowych (o 6,9%) i wzrostu o 11,1% dostaw oleju napędowego.

Z uwagi na podwyższenie w 2002 r. stawki akcyzy na używane samochody importowane, import samochodów używanych (od których została odprowadzona akcyza) w 2003 r. utrzymał się na stosunkowo niskim poziomie.

Należy zwrócić uwagę na powtarzający się po raz kolejny wysoki wzrost zaległości w podatku akcyzowym (w 2002 r. o 17,4%, w 2003 r. o 107,0%), w tym szczególnie w akcyzie od paliw (w 2002 r. o 97,3%, w 2003 r. o 199,9%). Na koniec 2003 r. zaległości w akcyzie wyniosły 1.403,6 mln zł, w tym zaległości od paliw 690,0 mln zł.

Należności w podatku akcyzowym, pozostałe do zapłaty na koniec 2003 r., wyniosły 1.816,7 mln zł (wzrost o 62,3%) - w tym zaległości bieżące 1.152,2 mln zł. Wzrost zaległości bieżących o 135,7%, w sytuacji, gdy zaległości bieżące w pozostałych podatkach były zbliżone do stanu na koniec poprzedniego roku wskazuje na pogorszenie się również ściągalności bieżącej dochodów z tego podatku.

Dodatkowo wzrost nieuregulowanych należności o 697,2 mln zł, w tym w akcyzie od paliw o 586,8 mln zł, tj. o 184,6%, tylko częściowo może być wyjaśniony przypisami dokonanymi w wyniku kontroli inspektorów kontroli skarbowej czy trudną sytuacją ekonomiczną podatników. Sprawnemu egzekwowaniu zaległego podatku akcyzowego,

zwłaszcza w II półroczu 2003 r., nie sprzyjały również zmiany organizacyjne związane z przekazaniem od 1 września 2003 r. funkcji organów podatkowych z urzędów skarbowych do izb celnych, a zwłaszcza trwający do końca 2003 r. proces przekazywania kart kontowych podatników.

Konieczne jest zapewnienie właściwej koordynacji działania departamentów Ministerstwa Finansów w zakresie nadzoru nad izbami celnymi aby zapewnić poprawę sprawności poboru podatku akcyzowego, skuteczność egzekwowania zaległości i zmniejszenie ich dynamiki. W tym celu niezbędne jest jednoznaczne określenie i egzekwowanie od właściwych departamentów Ministerstwa Finansów wykonywania tych zadań. Wyjaśnienia w sprawie kształtowania się zaległości akcyzowych w izbach celnych i przyczyn ich wzrostu, udzielone w trakcie kontroli, wskazują bowiem, że podział kompetencji w tym zakresie był różnie rozumiany przez poszczególne komórki organizacyjnie Ministerstwa, co mogło powodować brak właściwego nadzoru nad izbami celnymi i urzędami skarbowymi, w okresie ostatnich czterech miesięcy 2003 r.

Skala umorzeń i odroczeń zaległości w podatku akcyzowym dokonanych w 2003 r. w relacji do roku 2002, a także dynamika zaległości objętych procesami restrukturyzacji, postępowaniami upadłościowymi, egzekucją sądową i administracyjną nie miały istotnego wpływu na pogorszenie się stanu zaległości w tym podatku.

Umorzenia zaległości w podatku akcyzowym dokonane przez organy podatkowe w 2003 r. osiągnęły poziom 66,9 mln zł i w stosunku do 2002 r. były wyższe o 37,6 mln zł, w tym umorzenia z urzędu wyniosły 14,8 mln zł (w 2002 r. - 319 tys. zł), na wniosek podatnika – 344 tys. zł i na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych – 51,8 mln zł (w tym na podstawie ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców – 51,2 mln zł). Efektywność egzekucji na koniec 2003 r. osiągnęła poziom zbliżony do roku poprzedniego (kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 89,8 mln zł), a zaległości brutto w różnych postępowaniach, na których dochodzenie organy podatkowe miały ograniczony wpływ wyniosły 362,4 mln zł i zmniejszyły się o 186,5 mln zł.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier zaplanowane w wysokości 860,0 mln zł zrealizowano 696,1 mln zł, co stanowiło 80,9% kwoty zakładanej w ustawie budżetowej (w 2001 r. – 62,0%, w 2002 r. – 86,2%)

Na niską realizację planowanych dochodów z tego podatku wpłynęło, podobnie jak w latach poprzednich, nietrafne prognozowanie dynamiki tych dochodów oraz brak realizacji dodatkowych dochodów w kwocie 100,0 mln zł z tytułu planowanego opodatkowania gier na automatach o niskich wygranych. Nowelizacja ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych[31] weszła w życie dopiero z dniem 15 czerwca 2003 r., w wersji znacznie zmienionej w stosunku do pierwotnego projektu, co miało wpływ na stopień realizacji dochodów. Ponadto podmioty, którym w 2003 r. wydano decyzje na prowadzenie tej działalności, rozpoczną ją pod koniec 2004 r. ponieważ zezwolenia wydawane przez dyrektorów izb skarbowych na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych przewidują okres od 3 do 12 miesięcy na uruchomienie działalności.

2.1.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych prognozowane w ustawie budżetowej w wysokości 27.355,7 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 25.674,9 mln zł, tj. w 93,9% (w 2002 r. w 91,0%). Pomimo poprawy wskaźnika realizacji planu w stosunku do lat poprzednich, zaplanowane na 2003 r. dochody z PIT okazały się po raz kolejny znacznie przeszacowane.

W stosunku do wykonania 2002 r. dochody te wzrosły o 6,4%. Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych stanowił 19,0%, natomiast w łącznych dochodach budżetu państwa ogółem wynosił 16,9% (w 2002 r. odpowiednio 18,7% i 16,8%).

Niższe o 1.680,8 mln zł wykonanie dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych było efektem nietrafnej prognozy nominalnej dynamiki funduszu wynagrodzeń[32] i niższego o 902,1 mln zł od przyjętego do opracowania prognozy wykonania tych dochodów w 2002 r.

W prognozie nie zostały uwzględnione szacowane na około 547 mln zł skutki zmniejszenia dochodów z tytułu podwyższenia w trakcie 2003 r. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osób prowadzących działalność gospodarczą (z 60% do 75% przeciętnego wynagrodzenia). Również mniejsze niż zakładano były skutki utrzymania zamrożonych progów podatkowych. Na zwiększenie dochodów z tego podatku oddziaływało niższe o ponad 500 mln zł od planowanego ujemne saldo rozliczeń rocznych za 2002 r.

---

[31] Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. (DzU nr 102, poz. 650 ze zm.).

[32] W 2003 r. miał miejsce spadek zatrudnienia w gospodarce narodowej o 2,3% (wobec planowanego wzrostu o 0,8%), który wraz z mniejszą o 1,5 punktu procentowego od zakładanej inflacją spowodował, że pomimo wyższej od zakładanej realnej dynamiki przeciętnego wynagrodzenia, wzrost wielkości funduszu wynagrodzeń był mniejszy od prognozowanego na etapie prac nad ustawą budżetową.

Natomiast na niższe o 211,2 mln zł od zaplanowanych (1.379,2 mln zł) dochody z opodatkowania oprocentowania lokat bankowych wpływ miała mniejsza niż zakładano wartość odsetek naliczonych w 2003 r., wynikająca ze zmiany formy lokowania oszczędności.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosły 2.962,5 mln zł i wzrosły o 230,2 mln zł, tj. o 8,4% w stosunku do 2002 r. (2.732,3 mln zł), w tym należności, których termin płatności upłynął - 2.370,4 mln zł, co oznaczało wzrost o 12,4%. W ogólnej kwocie nieuregulowanych należności zaległości bieżące stanowiły 1.022,0 mln zł, a zaległości z lat ubiegłych – 1.940,5 mln zł.

Spadek zaległości bieżących (o 2,9%) oraz niewielka poprawa relacji wpływów bieżących do sumy wpływów bieżących i zaległości bieżących (z 96,9% w 2002 r. do 97,2% w 2003 r.) wskazują, że nie nastąpiło pogorszenie ściągalności bieżącej dochodów z tego podatku.

Wzrost zaległości z lat ubiegłych (o 15,5%) w stosunku do 2002 r. wskazuje, że nastąpiło pogorszenie się efektywności egzekucji zaległości z tego podatku. Kwota wyegzekwowanych dochodów wyniosła 486,5 mln zł i obniżyła się o 7,1%, a wskaźnik efektywności egzekucji obniżył się o 6,5 punktu procentowego w stosunku do 2002 r. Umorzenia udzielone w 2003 r. osobom fizycznym w zakresie zaległego podatku dochodowego wyniosły 95,4 mln zł i dotyczyły głównie ulg przyznanych na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych – 61,8 mln zł oraz umorzeń z urzędu - 27,0 mln zł. Ulgi udzielone na wniosek podatnika wyniosły 6,6 mln zł i obniżyły się o 15,4% w stosunku do 2002 r.

2.1.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zaplanowane w wysokości 14.394,7 mln zł, zrealizowano w kwocie 14.108,0 mln zł, tj. w 98,0%. W porównaniu do wykonania 2002 r. (15.008,4 mln zł) były one niższe o 6,0%.

Wprowadzenie zmian systemowych zmniejszających dochody o 1.803,2 mln zł (głównie obniżenie stawki podatku z 28% na 27% oraz wprowadzenie wyższej – 30% stawki amortyzacji od części środków trwałych w pierwszym roku podatkowym)[33] skutkowało przyjęciem w ustawie budżetowej prognozy niższej o 985 mln zł od przewidywanego wykonania w 2002 r.

---

[33] Faktyczne skutki wprowadzonych zmian w zakresie obniżki stawki będą znane po złożeniu rozliczeń rocznych przez podatników, natomiast skutki 30% amortyzacji nie będą możliwe do zweryfikowania z uwagi na brak w zeznaniach CIT-8 danych o strukturze kosztów uzyskania przychodów.

Stosunkowo dobra realizacja planu dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych (98,0%) była wynikiem poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw w II półroczu 2003 r. w następstwie przyśpieszenia wzrostu gospodarczego. Wyższy niż zakładano wzrost PKB i cen produkcji sprzedanej przemysłu wpłynął na wysoką kwartalną dynamikę dochodów z tego tytułu w III i IV kwartale 2003 r. (odpowiednio 181,2% i 145,5%).

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zrealizowano praktycznie zgodnie z planem, mimo niedoszacowania w ustawie budżetowej ubytku dochodów z tytułu złagodzenia zasad tworzenia podatkowych rezerw w bankach biorących udział w restrukturyzacji długów przedsiębiorstw.[34] Spadek o 865,9 mln zł, tj. o 35,6% w stosunku do 2002 r. wpływów z podatku dochodowego od banków i instytucji finansowych wskazuje, że skutki tej zmiany wyniosły co najmniej 300,0 mln zł, a nie 95,0 mln zł, jak przyjęto w ustawie budżetowej. Stanowiło to jedną z przyczyn niewykonania planu dochodów.

Ponadto na niepełną realizację dochodów wpłynęło niższe o 371,3 mln zł od przyjętego do prognozy wykonanie w 2002 r. oraz większe niż zakładano ujemne saldo rozliczeń za 2002 r. na skutek m. in. wyższego poziomu strat z lat ubiegłych rozliczanych w 2003 r.[35] Wskazuje na to niska kwartalna dynamika dochodów w I półroczu 2003 r.: w I kwartale wyniosła 67,0%, a w II kwartale jedynie 60,6%.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku dochodowym od osób prawnych na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosły 1.534,0 mln zł i wzrosły o 15,6% w stosunku do 2002 r. (1.326,7 mln zł). W ogólnej kwocie nieuregulowanych należności, zaległości bieżące stanowiły 771,0 mln zł i wzrosły o 8,9%, a zaległości z lat ubiegłych wyniosły 763,0 mln zł i wzrosły o 23,3%.

Na poziom zaległości z lat ubiegłych wpłynęło:

- pogorszenie się efektywności egzekucji (kwota wyegzekwowanych dochodów wyniosła 91,1 mln zł i obniżyła się o 31,3%, a wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 25,2% i obniżył się o 4.3 punktu procentowego w stosunku do 2002 r.),
- objęcie zaległości w kwocie 830,5 mln zł (wzrost o 93,8% do poziomu 54,1% ogółu zaległości w tym podatku) procesami, które ograniczały możliwości ich dochodzenia, w tym zaległości płatne w ratach i odroczone – 199,5 mln zł (wzrost o 12,5%), zaległości

---

[34] Ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (DzU nr 169, poz.1384) złagodzone zostały zasady tworzenia podatkowych rezerw celowych, zaliczanych do kosztów uzyskania przychodów w bankach. Skutki finansowe tych zmian oszacowano na 300 mln zł.

[35] W 2003 r. ujemne saldo rozliczenia za 2002 r. wyniosło – 1.958,6 mln zł i było wyższe od salda za 2001 r. o 762 mln zł).

objęte wstrzymaniem wykonania decyzji w związku z postępowaniami odwoławczymi wyniosły 365,2 mln zł (wzrost o 218,4%) oraz zaległości znajdujące się w postępowaniach upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 265,9 mln zł i wzrosły o 95,5% w stosunku do 2002 r.

Relacja należności pozostałych do zapłaty w podatku dochodowym od osób prawnych do wpływów ogółem z tego podatku stanowiła 10,2% (w 2002 r. - 8,3%).

Umorzenia udzielone w 2003 r. osobom prawnym w zakresie zaległego podatku dochodowego wyniosły 73,3 mln zł i dotyczyły głównie ulg udzielonych na podstawie ustaw restrukturyzacyjnych – 33,2 mln zł oraz umorzeń z urzędu – 28,0 mln zł (wzrost o 420,7%). Ulgi udzielone na wniosek podatnika wyniosły 12,1 mln zł i obniżyły się o 31,3% w stosunku do 2002 r. Kwota umorzeń z urzędu wynikała głównie z umorzenia zaległego podatku dla jednego banku w Warszawie w wyniku zakończenia postępowania upadłościowego.

2.2. Dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na rok 2003 założono dochody niepodatkowe w wysokości 16.908,9 mln zł, tj. o 18,5% wyższe od wykonania roku 2002 (14.271,2 mln zł).

Wykonanie dochodów niepodatkowych w 2003 r. wyniosło 16.750,0 mln zł, co stanowiło 99,1% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 11,0% dochodów budżetu państwa (w 2002 r. 9,9%). Zrealizowane dochody były wyższe niż w 2002 r. o 2.478,8 mln zł, tj. o 17,4%.

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

Tabela 19

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		5:3	5:4	Struktura	
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie			2002 r.	2003 r.
		w mln zł			% %		%%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2.	Dochody niepodatkowe, z tego:	14.271,2	16.908,9	16.750,0	117,4	99,1	100,0	100
2.1	Dywidendy i wpłaty z zysku	637,1	670,0	958,4	150,4	143,0	4,5	5,7
2.2	Wpłaty z zysku NBP	2.582,2	4.685,6	4.680,9	181,3	99,9	18,1	27,9
2.3	Dochody jednostek budżetowych	6.637,7	6.205,8	6.615,6	99,7	106,6	46,5	39,5
2.4	Pozostałe dochody niepodatkowe*	361,8	598,2	239,0	66,1	40,0	2,5	1,4
2.5	Dochody z ceł	3.805,8	3.850,0	3.751,3	98,6	97,4	26,7	22,4
2.6	Wpłaty gmin	246,7	275,4	271,3	110,0	98,5	1,7	1,6
2.7	Opłata restrukturyzacyjna*	x	623,8	233,6	-	37,4	-	1,4

* w 2002 r. dochody z tytułu opłat restrukturyzacyjnych w kwocie 16.841,7 tys. zł ewidencjonowane były w dziale 756, rozdział 75619, § 069 – jako pozostałe dochody niepodatkowe.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

2.2.1. Dywidendy i wpłaty z zysku

W ustawie budżetowej na rok 2003 dochody z dywidend ustalono w wysokości 670,0 mln zł, co w stosunku do wykonania roku 2002 stanowiło 105,2%. Dochody te zrealizowane zostały w kwocie 958,4 mln zł, co stanowi 143,0% planu (2002 r. – 637,1 mln zł, tj. 106,2% planu). Dywidendy ujęte w załączniku nr 1 do ustawy budżetowej obejmowały:

– wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych na podstawie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych[36] i od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa na podstawie ustawy o wpłatach z zysku przez spółki Skarbu Państwa[37] w wysokości 15% zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym - zaplanowane w części 19-Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w wysokości 251,0 mln zł,
– dywidendy z tytułu posiadanych przez Skarb Państwa akcji/udziałów, przysługujące na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych - zaplanowane w cz. 36-Skarb Państwa w wysokości 419,0 mln zł.

Wykonanie dochodów z tytułu wpłat z zysku i dywidend w porównaniu z wielkościami przyjętymi w ustawie budżetowej przedstawia poniższa tabela:

Tabela 20

Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		4:3	4:2
		Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie		
	mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6
1. Dywidendy i wpłaty z zysku	637,1	670,0	958,4	143,0	150,4
1.1 Wpłaty z zysku	217,6	251,0	488,0	194,4	224,2
1.1.1 Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych (§072)	37,9	51,0	84,5	165,6	222,8
1.1.2 Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (§073)	179,7	200,0	403,5	201,8	224,5
1.2 Dywidendy i kwoty uzyskane ze zbycia praw majątkowych (074), w tym:	419,4	419,0	470,4	112,3	112,2
1.2.1 cz. 36 – Skarb Państwa	418,9	419,0	470,4	112,3	112,3
1.2.2 cz. 20 - Gospodarka	0,5	0	0	0	0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dochody z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (251,0 mln zł) zrealizowano w kwocie 488,0 mln zł, tj. 194,4% planu. W porównaniu do wykonania dochodów w 2002 r. (217,6 mln zł) zrealizowane dochody były wyższe o 124,2%.

---

[36] DzU z 1992 r. nr 6, poz. 27 ze zm.

[37] DzU z 1995 r. nr 154, poz 792.

Trudności z dokładnym oszacowaniem dochodów z tego źródła powtarzają się od wielu lat. W latach 2001-2002 prognozy były znacznie przeszacowane (w 2001 r. wykonanie wyniosło 53,3% planu, w 2002 r. - 49,5%). Doświadczenia z lat ubiegłych były przyczyną ostrożnego planowania dochodów na 2003 r. Ponadto planowanie dochodów utrudnia brak szczegółowej sprawozdawczości o rentowności podmiotów oraz występujące w przeszłości nieregulowanie zobowiązań z powodu braku płynności finansowej podmiotów. Na znacznie wyższe od planowanego wykonanie dochodów wpłynęła również mniejsza od planowanej skala prywatyzacji, a także nieprzewidziana na etapie planowania poprawa sytuacji finansowej podmiotów przynoszących dotychczas straty.

Przekazane do budżetu wpłaty dywidend z tytułu posiadanych przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach dotyczą rozliczenia zysków osiągniętych przez te spółki w roku 2002. Łączna wartość dochodów budżetowych z dywidend i ze zbycia praw majątkowych wyniosła 470,4 mln zł, z tego dywidendy wyniosły 467,0 mln zł.

Na 162 spółek, ponad 75% dochodów z dywidend stanowiły wpłaty 7 spółek: „Totalizator Sportowy" Sp. z oo Warszawa - 178,2 mln zł, Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. – 71,4 mln zł, Elektrownia „Rybnik" S.A. – 30,0 mln zł, PEKAO S.A. – 28,7 mln zł, Telekomunikacja Polska S.A. – 20,4 mln zł, Elektrociepłownia „Kraków" S.A. – 12,2 mln zł, Franschach Świecie – 12,0 mln zł.

2.2.2. Wpłaty z zysku NBP

Prognoza dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego zmieniała się radykalnie w trakcie prac na projektem ustawy budżetowej na 2003 r., od kwoty 2.836,4 mln zł przyjętej w założeniach do projektu ustawy, na 3.567,0 mln zł w projekcie ustawy budżetowej i 4.685,6 mln zł w ustawie budżetowej. Zmiany te wynikały z wprowadzonych przez NBP w trakcie 2002 r. korekt prognoz kształtowania się zysku.

Dochody z wpłaty z zysku NBP zrealizowano w 2003 r. w kwocie 4.680,9 mln zł, tj. 99,9% planu. W porównaniu do wykonania w roku 2002 (wpłata z zysku za rok 2001 wyniosła 2.582,2 mln zł) zrealizowane w 2003 r. dochody były wyższe o 81,3%.

Różnica pomiędzy pierwotną prognozą i faktycznym wykonaniem była przede wszystkim rezultatem niedoszacowania wartości przychodów z tytułu różnic kursowych. Niższe od zakładanych były także koszty z tytułu operacji otwartego rynku, co wynikało z obniżek stóp procentowych oraz obniżenia wielkości emisji bonów pieniężnych NBP.

2.2.3. Dochody z cła

W ustawie budżetowej na rok 2003 przyjęto, że dochody z ceł wyniosą 3.850,0 mln zł, co stanowiło 101,2% wykonania 2002 r. Dochody te zrealizowane zostały w wysokości 3.751,3 mln zł, tj. 97,4% planu, z tego w częściach:

– 19 - Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe - 3.750,9 mln zł,
– 35 – Rynki rolne - 0,4 mln zł.

Na niższą od planowanej realizację dochodów z ceł wpłynęły: niższy o 6,4% od planowanego średnioroczny kurs dolara amerykańskiego, niższa o 0,31 punktu procentowego od założonej efektywna stawka celna oraz wyższy udział importu niepodlegającego ocleniu (10,8% zamiast zakładanego 8,0%). Zwiększająco na dochody wpłynął wyższy o 19,7% od planowanego import liczony w USD oraz niższe o 557,5 mln zł skutki wykorzystania kontyngentów taryfowych.

Według stanu na koniec grudnia 2003 r. nieuregulowane należności administracji celnej w dziale 500 - Handel wyniosły 771,2 mln zł, z tego w § 006 - Cła – 408,9 mln zł, a z tytułu odsetek (§ 092) – 362,3 mln zł. W porównaniu do poprzedniego roku (680,1 mln zł) należności w tym dziale wzrosły o 13,4%.

Zaległości w dziale 500 na koniec 2003 r. wyniosły 716,4 mln zł, w tym z tytułu ceł – 354,2 mln zł, a odsetek – 362,2 mln zł. W porównaniu do 2002 r. nastąpił wzrost zaległości o 104,9 mln zł zł, tj. o 17,2%. Główne przyczyny powstawania zaległości, według danych uzyskanych w toku kontroli w Ministerstwie Finansów to:

– wydawanie decyzji wymiarowych w wyniku powtórnych kontroli celnych (ponad 60% zaległości ogółem),
– niedostarczanie do izby celnej odbiorczej towaru celnego przez izbę celną nadawczą (bez przyjęcia pełnego zabezpieczenia majątkowego lub za karnetem TIR) ponad 9% zaległości ogółem,
– ponowny wymiar należności celnych w związku z uchyleniem pierwotnych decyzji, wydanych w oparciu o sfałszowane przez podmioty dowody (ponad 7% zaległości ogółem).

W 2003 r. izby celne dokonały: umorzeń cła wraz z odsetkami na łączną kwotę 2,7 mln zł; odroczenia płatności cła – 0,6 mln zł; oraz rozłożeń na raty cła z odsetkami – 0,02 mln zł. Przedawnieniu uległo cło wraz z odsetkami w kwocie 79,4 mln zł.

W drodze postępowania egzekucyjnego przeprowadzonego przez izby celne i urzędy skarbowe w 2003 r. wyegzekwowano dług wobec administracji celnej z tytułu cła w kwocie 13,2 mln zł, czyli w kwocie wyższej niż w 2002 r. o 5,3 mln zł. Ze względu na uchylenie lub unieważnienie decyzji wymiarowych, wstrzymanie wykonania decyzji, bankowe postępowania ugodowe w 2003 r. odpisane zostały należności z tytułu cła na łączną kwotę 53,7 mln zł (w roku 2002 – 53,5 mln zł).

Według stanu na 31 grudnia 2003 r. w izbach celnych zostały złożone 773 wnioski przedsiębiorców w sprawie restrukturyzacji zaległości celnych na kwotę 98,8 mln zł. Zostało wydanych 228 decyzji (pozytywnych) na łączną kwotę zaległości – 19,0 mln zł.

2.2.4. Dochody jednostek budżetowych

Dochody jednostek budżetowych zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2003 w wysokości 6.205,8 mln zł, tj. 93,5% wykonania 2002 r. (6.637,7 mln zł). Dochody zrealizowane wyniosły 6.615,6 mln zł, tj. 106,6% planu i 99,7% wykonania roku 2002.

W 2003 r. najwyższe dochody zrealizowano w następujących częściach budżetu państwa: 15/00 – Sądy powszechne – 1.646,9 mln zł (24,8% łącznej kwoty dochodów jednostek budżetowych), 79 – Obsługa długu krajowego – 1.457,0 mln zł (22,0% dochodów), 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 739,3 mln zł (11,2% dochodów) oraz 76 – Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty – 181,9 mln zł (2,7%).

Na wyższe niż planowano dochody jednostek budżetowych wpłynęło przede wszystkim wykonanie wyższych dochodów w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości (1.683,9 mln zł), w dziale 757 – Obsługa długu publicznego (1.457,0 mln zł) oraz w dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (119,6 mln zł). W dziesięciu działach dochody jednostek budżetowych były niższe od kwot pierwotnie ustalonych w ustawie budżetowej (w 2002 r w pięciu). Najniższe wykonanie dochodów wystąpiło w następujących działach: 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej – 0,02% (0,1 mln zł), 630 – Turystyka – 25,1% (0,03 mln zł), 926 – Kultura fizyczna i sport – 30,1% (0,15 mln zł).

Analiza wykonania dochodów jednostek budżetowych za 2003 r. wykazała, że nie zostały wykonane założone w ustawie budżetowej dochody w 21 częściach budżetu państwa (w tym w czterech budżetach wojewodów), a w 11 częściach wykonane zostały dochody pomimo, że w ustawie budżetowej na 2003 r. nie zaplanowano w nich żadnych wpływów.

Najniższy stopień realizacji planu dotyczył dochodów jednostek budżetowych w następujących częściach:

- 26 – Łączność - 3,0% (11,3 mln zł)[38],
- 12 – Państwowa Inspekcja Pracy - 24,2% (0,5 mln zł),
- 40 – Turystyka - 25,1% (0,03 mln zł),
- 25 – Kultura Fizyczna i Sport - 31,9% (0,16 mln zł),
- 32 – Rolnictwo - 42,7% (18,5 mln zł).

Największe przekroczenie planu dochodów jednostek budżetowych wystąpiło w częściach:

- 38 – Szkolnictwo wyższe - o 2.542,1% (1,7 mln zł),
- 35 – Rynki rolne - o 2.225,0% (9,5 mln zł),
- 59 – Agencja Wywiadu - o 1.609,8% (0,09 mln zł),
- 34 – Rozwój regionalny - o 1.517,1% (1,8 mln zł).

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

Tabela 21

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		5:3	5:4	Struktura		
			Plan według ustawy budżetowej	Wykonanie			kol. 3	kol. 4	kol. 5
		w mln zł			%%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Dochody jednostek budżetowych ogółem	6.637,7	6.205,8	6.615,6	99,7	106,6	100	100	100
1.	Dział 750- Administracja publiczna	1.692,4	1.492,2	1.376,1	81,3	92,2	25,5	24,0	20,8
2.	Dział 755-Wymiar sprawiedliwości	1.623,2	1.587,0	1.683,9	103,7	106,1	24,5	25,6	25,5
3.	Dział 757-Obsługa długu publicznego	1.247,9	1.233,3	1.456,9	116,7	118,1	18,8	19,9	22,0
4.	Dział 758-Różne rozliczenia	765,1	581,7	502,3	65,6	86,3	11,5	9,4	7,6
5.	Dział700-Gospodarka mieszkaniowa	646,7	702,3	738,9	114,3	105,2	9,7	11,3	11,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody zrealizowane w powyższych działach w 2003 r. stanowiły 87,0% ogólnej kwoty zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych (w 2002 r. – 90,0%).

[38] Przyczyną niskiego wykonania dochodów w tej części było nieuwzględnienie na etapie planowania dochodów skutków wejścia w życie 28 grudnia 2002 r. ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o restrukturyzacji zobowiązań koncesyjnych operatorów stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych (DzU nr 233, poz. 1956). Na podstawie przepisów tej ustawy wszczęto w 2003 r. wobec wnioskujących operatorów postępowanie umorzeniowe, co spowodowało zmniejszenie wpływów za udzielone koncesje telekomunikacyjne.

W najwyższych kwotach zrealizowane zostały dochody jednostek budżetowych w następujących paragrafach:

- 069 – Wpływy z różnych opłat - 2.088,1 mln zł,
- 808 – Dochody z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych i krajowych kredytów - 1.366,5 mln zł,
- 235 – Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego - 762,3 mln zł,
- 097 – Wpływy z różnych dochodów - 639,4 mln zł,
- 057 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności - 466,7 mln zł.

Na dzień 31 grudnia 2003 r. zaległości w dochodach jednostek budżetowych stanowiły 4.440,1 mln zł (w 2002 r. 3.422,3 mln zł) i w porównaniu do 2002 r. wzrosły o 1.017,8 tys. zł, tj. o 29,7%. Zaległości jednostek budżetowych stanowiły 67,1% dochodów osiągniętych z tego tytułu i 22,9% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (19.412,1 mln zł).

Dochody w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości zostały wykonane w wysokości 1.683,9 mln zł. Dochody te były o 6,1% wyższe niż planowano i stanowiły 25,5% dochodów jednostek budżetowych ogółem. W porównaniu do 2002 r. dochody były wyższe o 3,7%.

Głównym źródłem dochodów w tym dziale były wpływy:

- z tytułu opłat sądowych (§ 069 – Wpływy z różnych opłat) - 1.440,6 mln zł, tj. 85,6% ogółu dochodów, plan dochodów w zakresie opłat sądowych został wykonany na poziomie wyższym od planowanego o 100,9 mln zł, tj. o 7,5%,
- z tytułu grzywien, kar i mandatów (§ 057 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności) - 165,5 mln zł, tj. 9,8% - ogółu dochodów. Wpływy z grzywien i kar były niższe od planu o 34,0 mln zł, tj. o 18,1%.

Pozostałe dochody zostały wykonane w wysokości 86,3 mln zł, co stanowiło 5,3% ogółu dochodów i były wyższe od planowanych o 9,6 mln zł, tj. o 12,5%. Na kwotę tę złożyły się przede wszystkim wpływy z dochodów różnych (§ 097) – 36,4 mln zł oraz dochody z tytułu spłat pożyczek udzielonych sędziom i prokuratorom (§ 070) – 20,9 mln zł.

Zaległości na koniec 2003 r. w tym dziale wyniosły 420,3 mln zł i dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności – 256,8 mln zł.

Dochody w dziale 757 – Obsługa długu publicznego (krajowego) wykonane zostały w kwocie 1.457,0 mln zł, tj. 118,1% planu na 2003 r. i stanowiły 22,0% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. W porównaniu do 2002 r. omawiane dochody były wyższe o 16,7%. Źródłem dochodów w tym dziale były wpływy z obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych i kredytów.

Wyższa realizacja dochodów w 2003 r. wynikała przede wszystkim z okresowo niższej od założonej rentowności obligacji, co miało wpływ na osiąganie premii na przeprowadzanych w ciągu roku przetargach obligacji hurtowych oraz wyższych spłat należności z tytułu wykonanych poręczeń i gwarancji krajowych.

Wyższe niż planowano dochody uzyskano w rozdziale 75704 – Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, w kwocie 90,5 mln zł, stanowiącej 216,5% wielkości prognozowanej. Przekroczenie to było spowodowane wyższymi od prognoz spłatami należności Skarbu Państwa z tytułu wypłaconych wcześniej poręczeń i gwarancji. Odzyskane kwoty były wynikiem zawartych w tej sprawie umów i porozumień z dłużnikami oraz działań windykacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Finansów.

Zaległości na koniec 2003 r. w tym dziale wyniosły 1.538,3 mln zł. Na kwotę tę złożyły się należności z tytułu rat kapitałowych (975,9 mln zł) oraz z tytułu odsetek ustawowych (562,4 mln zł).

Dochody w dziale 750 - Administracja publiczna wykonane zostały w wysokości 1.376,1 mln zł i były o 7,8% niższe od planu na 2003 r. Dochody wykonane w tym dziale stanowiły 20,8% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. Niższe niż zakładano wykonanie dochodów spowodowane było głównie umorzeniem, na podstawie ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o restrukturyzacji zobowiązań koncesyjnych operatorów stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych[39], należności z tytułu udzielonych koncesji telekomunikacyjnych. Głównym źródłem dochodów w tym dziale były:

– wpływy z różnych opłat (§ 069) – 371,1 mln zł, w tym: w części 85/02 – 32 – Budżety wojewodów – 135,8 mln zł pochodziło głównie z tytułu opłat paszportowych i egzaminacyjnych; w części 64 – Główny Urząd Miar - 91,3 mln zł z tytułu dochodów okręgowych urzędów miar za kontrolę metrologiczną przyrządów pomiarowych oraz okręgowych urzędów probierczych za badania i cechowanie wyrobów z metali szlachetnych, a także dochody zakładów metrologicznych za sprawdzanie przyrządów pomiarowych oraz inne czynności kontrolne; w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 88,9 mln zł przede wszystkim z tytułu wpływów ze sprzedaży banderol i znaków akcyzy; w części 61 – Urząd Patentowy RP – 30,7 mln zł z tytułu opłat za zgłoszenie i ochronę wynalazków, wzorów użytkowych, znaków towarowych, wzorów przemysłowych; w części 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd – 22,3 mln zł, głównie z tytułu wpływów z opłat pobieranych od podmiotów rynku kapitałowego (20,5 mln zł);

[39] DzU nr 233, poz. 1956.

– grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności (§ 057) – 304,5 mln zł, zrealizowane głównie w budżetach wojewodów przede wszystkim z tytułu mandatów nakładanych przez funkcjonariuszy policji – 249,2 mln zł, a także w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 55,2 mln zł z tytułu grzywien mandatów i innych kar pieniężnych od ludności realizowanych przez urzędy skarbowe oraz izby i urzędy celne;
– wpływy z różnych dochodów (§ 097) – w kwocie 227,0 mln zł, przede wszystkim w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 170,4 mln zł z tytułu wpływów z nadpłaty składek ZUS, wynagrodzenia płatnika, rozliczenia z lat ubiegłych, wpłaty z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa i w części 48 - Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – 31,2 mln zł z tytułu wpłaty zaliczek na sfinansowanie kosztów nadzoru przez zakłady ubezpieczeń oraz przez powszechne towarzystwa emerytalne;
– wpływy z usług (§ 083) – 146,7 mln zł, w tym głównie w części 45 – Sprawy zagraniczne – 140,4 mln zł z tytułu opłaty konsularnej za czynności realizowane przez placówki zagraniczne;
– dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego (§ 235) – 129,5 mln zł z tytułu wpływów z opłat za wydanie dowodów osobistych.

Zaległości na koniec 2003 r. w tym dziale wyniosły 1.344,5 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2002 r. (901,7 mln zł) o 49,1%.

Dochody w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa wykonane zostały w kwocie 739,0 mln zł, tj. o 5,2% wyższej od planu na 2003 r. i stanowiły 11,2% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem.

Głównym źródłem dochodów w tym dziale były wpływy uzyskane z tytułu realizacji zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego – 615,7 mln zł, tj. 106,7% planu na 2003 r., z tytułu:

– opłat za zarząd, użytkowanie, użytkowanie wieczyste nieruchomości,
– sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa,
– wpływów z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości,
– opłat z tytułu dzierżawy i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, zwrotów odszkodowań przez osoby, którym zostało przywrócone prawo własności do wywłaszczonych nieruchomości,

– wpływów ze sprzedaży poradników zawodowych dla kandydatów ubiegających się o nadanie licencji i uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości,
– pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami,
– odsetek za nieterminowe przekazywanie należności.

Pozostałe, uzyskane w tym dziale dochody wyniosły 123,3 mln zł i zostały zrealizowane w części 55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz w budżetach wojewodów i dotyczyły: wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych, umorzenia kredytów mieszkaniowych, nie planowanych dochodów z tytułu: zwrotów premii gwarancyjnych i niewykorzystanych środków na infrastrukturę, spłaty pożyczek udzielonych z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego i ze środków na restrukturyzację budownictwa. Zaległości na koniec 2003 r. w tym dziale wyniosły 646,5 mln zł.

Dochody w dziale 758 - Różne rozliczenia wykonane zostały w kwocie 502,3 mln zł, tj. w 86,3% planu i stanowiły 7,6% zrealizowanych dochodów jednostek budżetowych ogółem. Uzyskane dochody stanowiły głównie odsetki od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów w 2003 r. w Narodowym Banku Polskim na podstawie art. 108 ustawy o finansach publicznych, które wyniosły 332,4 mln zł oraz wpłaty do budżetu ze środków specjalnych w części 36 - Skarb Państwa, które stanowiły 126,8 mln zł. Niższe od planowanego wykonanie dochodów było wynikiem zrealizowania niższych (o 167,6 mln zł) dochodów w § 092 – pozostałe odsetki z tytułu odsetek od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów w 2003 r. w NBP.

Zaległości na koniec 2003 r. w tym dziale wyniosły 12,5 mln zł.

2.2.5. Wpłaty gmin

W ustawie budżetowej na rok 2003 zaplanowano dochody budżetu państwa z tytułu wpłat gmin w kwocie 275,4 mln zł, tj. o 28,7 mln zł (o 11,6%) wyższe od wykonania w 2002 r., które wyniosło 246,7 mln zł. Wykonanie w 2003 r. wyniosło 271,2 mln zł, tj. 98,5% planu.

Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[40], gminy, których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca był wyższy o 150% od analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin, dokonywały wpłat na rachunek dochodów budżetu państwa, z przeznaczeniem na zwiększenie kwoty części podstawowej subwencji ogólnej.

---

[40] Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).

Na łączną kwotę wpłat gmin złożyły się:

– wpłaty gmin na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej za rok 2003 w wysokości 270,9 mln zł,
– wpłaty za lata poprzednie w wysokości 0,3 mln zł,
– odsetki od nieterminowo dokonywanych wpłat na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej 0,05 mln zł.

Zaległości gmin z tytułu wpłat na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej według stanu na koniec 2003 r. wynosiły 6,8 mln zł (z tego należność główna 5,0 mln zł i odsetki 1,8 mln zł). Zaległości posiadały 4 gminy, w tym Rewal na kwotę 4,3 mln zł, Puchaczów na kwotę 1,4 mln zł, Bojszowy na kwotę 0,6 mln zł, Jerzmanowa na kwotę 0,5 mln zł.

Do wzrostu zaległości przyczynił się brak jednoznacznych rozstrzygnięć w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, odnośnie przepisów, jakie należy stosować w przypadkach zaniżenia lub braku wpłat na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej. O uregulowanie zasad i trybu postępowania Ministra Finansów w zakresie wydawania decyzji określających takie zaległości we wpłatach na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej wnioskowała NIK po kontroli wykonania budżetu za 2002 r. Wniosek ten został zrealizowany przez przyznanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uprawnień do wydawania decyzji określających wysokość zobowiązania z tytułu wpłat na zwiększenie części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych oraz określenie zakresu stosowania do tych zaległości przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

2.2.6. Dochody z opłaty restrukturyzacyjnej

Prognoza dochodów z opłaty restrukturyzacyjnej ujęta w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r., przedłożonej przez Ministra Finansów we wrześniu 2002 r., wynosiła 1.323,8 mln zł. W trakcie prac nad budżetem została ona obniżona do kwoty 623,8 mln zł. Zrealizowano 233,6 mln zł, tj. 37,4%. Niski wskaźnik wykonania dochodów z opłaty restrukturyzacyjnej to wynik przeszacowania skali zaległości, które potencjalnie mogły być objęte restrukturyzacją na podstawie ustawy oraz kwoty opłaty restrukturyzacyjnej, możliwej do pozyskania.

Na niską realizację tych dochodów wpływ miało także przesunięcie terminu na spełnienie przez podatników warunków restrukturyzacji do 2004 r. (nowelizacja ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji)[41], jak również rozłożenie na raty naliczonych opłat dla 39,4% przedsiębiorców uczestniczących w restrukturyzacji. Poza tym wejście w życie z dniem 26 grudnia 2003 r. ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego[42] przyczyniło się do umorzenia z mocy prawa zaległości w kwocie 2.813,8 mln zł. Skutkiem tego było także umorzenie postępowań obejmujących te zaległości, wszczętych na podstawie ustawy o restrukturyzacji, a więc również kwot nieuiszczonych opłat restrukturyzacyjnych. Stan nieuregulowanych należności (131,2 mln zł) w opłacie restrukturyzacyjnej na koniec 2003 r. wskazuje na przesunięcie na 2004 r. części dochodów z tego źródła.

2.2.7. Pozostałe dochody niepodatkowe

Pozostałe dochody niepodatkowe zaplanowano w kwocie 598,2 mln zł, co stanowiło 165,3% wykonania w 2002 r. Zrealizowano je w kwocie 239,0 mln zł, tj. w 40,0%. W porównaniu do wykonania w 2002 r. (361,8 mln zł) były one niższe o 33,9%.

Dochody z tego źródła zostały, podobnie jak w roku poprzednim, nietrafnie oszacowane. Dochody z tytułu wpłaconych w 2003 r. przez podatników odsetek od nieterminowego uregulowania zobowiązań podatkowych wyniosły 493,9 mln zł; były niższe o 32,5% w stosunku do 2002 r. i znacznie niższe od planowanych (o 320,9 mln zł). Wypłacone w 2003 r. przez urzędy skarbowe odsetki za nieterminowe rozliczenia z podatnikami wyniosły 260,6 mln zł, tj. o 33% mniej niż w 2002 r., były one jednak o 70,8 mln zł wyższe od planowanych.

Niższe od planowanego wykonanie pozostałych dochodów niepodatkowych było m.in. skutkiem zmniejszenia stopy procentowej dla zaległości podatkowych oraz objęcia restrukturyzacją niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Wysokość odsetek zależy bezpośrednio od stopy kredytu lombardowego, która ukształtowała się znacznie poniżej prognozowanej.

Podatnicy z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań (§ 091) w 2003 r. dokonali wpłaty 616,9 mln zł, z tego w rozdziale 75606 – Wpływy z podatku od towarów i usług w kwocie 298,3 mln zł, w rozdziale 75601 – Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych – 152,2 mln zł oraz w rozdziale 75603 – Wpływy z podatku dochodowego od pozostałych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 135,1 mln zł.

---

[41] DzU nr 155, poz. 1287.

[42] DzU nr 210, poz. 2037.

Urzędy skarbowe wypłaciły w 2003 r. odsetki za nieterminowe rozliczenia (§ 089) w kwocie 260,6 mln zł, z tego w rozdziale 75606 – Wpływy z podatku od towarów i usług w kwocie 134,8 mln zł, w rozdziale 75603 – Wpływy z podatku dochodowego od pozostałych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w wysokości 47,3 mln zł oraz w rozdziale 75601 – Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych – 24,8 mln zł.

2.3. Dochody zagraniczne

W ustawie budżetowej na rok 2003 przyjęto dochody zagraniczne w wysokości 177,2 mln zł, co stanowiło 35,6% wykonania w 2002 r. Zrealizowane w 2003 r. dochody zagraniczne wyniosły 132,9 mln zł, tj. 75,0% planu. W porównaniu do 2002 r. dochody te były niższe o 364,8 mln zł, tj. o 73,3%.

Uzyskanie niższych od planu dochodów wynikało przede wszystkim z braku wpływów z tytułu sprzedaży części obligacji zerokuponowych USA, stanowiących zabezpieczenie obligacji Brady'ego[43] typu RSTA i Par. Uwzględniając warunki rynkowe w 2003 r. zrezygnowano z wcześniejszego wykupu tych obligacji, natomiast podjęto decyzję o wykupie obligacji Brady'ego typu PDI i DCB, które były wyżej oprocentowane.

Na dochody zagraniczne złożyły się:

– niezaplanowane w ustawie budżetowej dochody w kwocie 45,6 mln zł, z tytułu ponownego otwarcia w maju 2003 r. emisji euroobligacji pierwotnie zrealizowanej w lutym 2003 r. (§ 809); nabywcy, którzy kupili te obligacje w maju, wykupywali odsetki naliczone od dnia pierwotnej emisji do dnia sprzedaży[44];
– dochody w kwocie 44,2 mln zł (§ 806) z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych – 11,6 mln zł, odsetek od rachunków walutowych – 32,4 mln zł oraz odsetek od lokat specjalnych – 0,2 mln zł; wyższe od planu wykonanie tych dochodów wynikało głównie z uzyskania odsetek od rachunku walutowego Ministerstwa Finansów (31,5 mln zł, tj. 277,3% planu); różnica między planem, a wykonaniem tych dochodów spowodowana była trudnościami w prognozowaniu wysokości środków w walutach obcych, jakie wpływają na rachunek walutowy, m.in. w wyniku procesów

[43] Obligacje Brady'ego - 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 2003 r. wyniosło 1,2 mld USD.

[44] Wszyscy nabywcy kupujący obligacje – zarówno w terminie pierwotnej emisji, jak i w terminie późniejszym w przypadku ponownego otwarcia emisji – w dniu wykupu obligacji przez Skarb Państwa otrzymują odsetki liczone od terminu pierwotnej emisji. W związku z tym kupujący obligacje przy okazji ponownego otwarcia emisji, dokonują zwrotu nienależnych im odsetek za okres, w którym nie byli posiadaczami obligacji.

prywatyzacyjnych, emisji długu zagranicznego i innych operacji związanych z zarządzaniem długiem, m. in. w 2003 r. zrealizowano emisje obligacji w wysokości 2,8 mld EUR, 1,4 mld USD oraz 25,0 mld JPY (jenów), wobec zakładanych: 1,5 mld EUR i 1,3 mld USD; środki z tych emisji wpływały na rachunek walutowy i do czasu ich wykorzystania były oprocentowane;

– dochody w wysokości 41,5 mln zł (101,0% planu) z tytułu odsetek od udostępnionych podmiotom gospodarczym kredytów zagranicznych (§ 807);
– niezaplanowane w ustawie budżetowej dochody z tytułu poręczeń i gwarancji (§ 802) zrealizowane w wysokości 1,5 mln zł; głównym źródłem tych dochodów były wpływy związane z egzekucją należności, powstałych na skutek zrealizowanych gwarancji kredytowych; w przypadku spłaty ze środków budżetowych gwarantowanych zobowiązań, po stronie Skarbu Państwa powstaje należność od podmiotu, którego zadłużenie było objęte zrealizowaną gwarancją; w 2003 r., w wyniku działań podjętych przez Ministerstwo Finansów, odzyskana została kwota 1,5 mln zł; kwotę tą wpłacił Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy S.A., w związku z restrukturyzacją zadłużenia tej spółki wobec Skarbu Państwa[45] i wykonania zobowiązań z tytułu zawartej w połowie 2003 r. umowy objęcia przez Skarb Państwa akcji tej spółki[46].

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach zagranicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r., wyniosły 1.852,2 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2002 r. o 33,8%.

Wzrost zaległości w 2003 r. w porównaniu do 2002 r. spowodowany został naliczeniem niezapłaconych w 2003 r. odsetek od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych (§ 806) – 447,3 mln zł (wzrost ten spowodowało przede wszystkim naliczenie odsetek za zwłokę od należności irackich), wzrostem zaległych odsetek od podmiotów gospodarczych z tytułu udostępnionych kredytów zagranicznych (§ 807) o 2,4 mln zł i wzrostem innych zaległości dotyczących gwarancji (§ 802) o 18,1 mln zł.

---

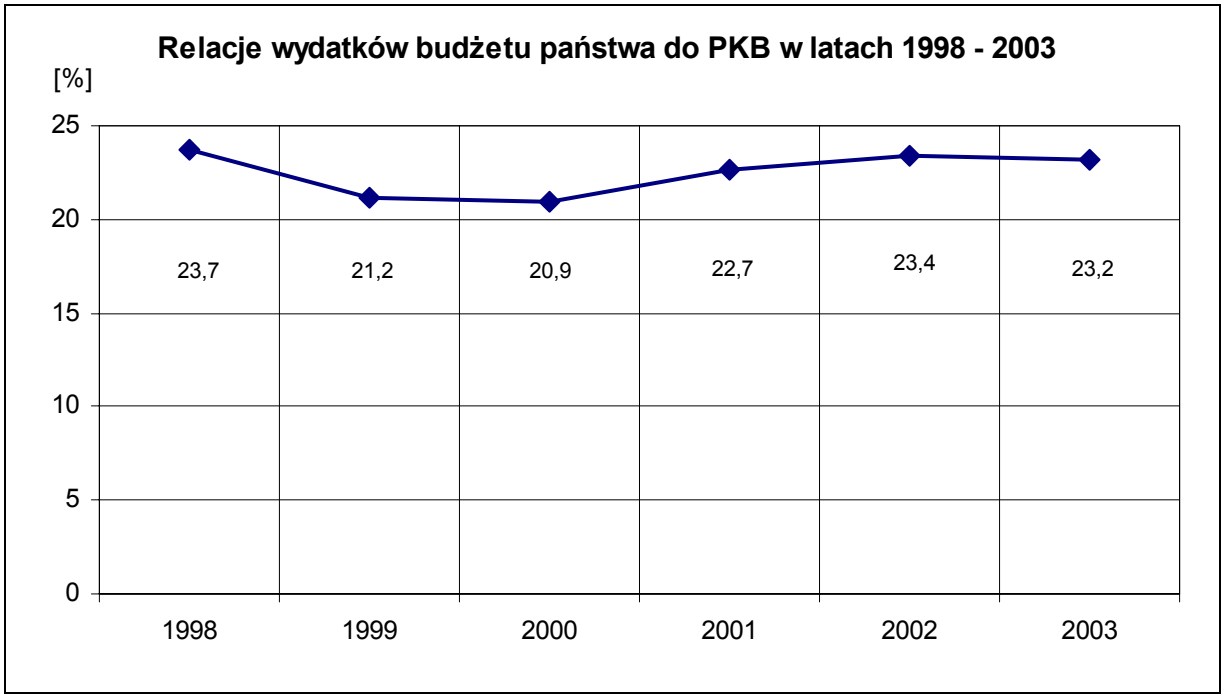
[45] Zadłużenie to powstało w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych zobowiązań WRSRH S.A.

[46] W dniu 31 lipca 2003 r. została zawarta umowa objęcia akcji pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów, a Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynkiem Hurtowym S.A. Bronisze. Strony umowy oświadczyły, iż Minister Finansów posiada wierzytelność wobec Spółki z tytułu wykonania umowy gwarancji dla EBOiR z dnia 17 czerwca 1997 r. w kwocie 6,2 mln zł z czego 4,99 mln zł to należność główna i 1,2 mln zł odsetki ustawowe naliczone do dnia podpisania umowy.
Na mocy ww. umowy objęcia akcji Minister Finansów objął 6.171 sztuk nowych akcji serii „B" w zamian za część wierzytelności w kwocie 6,2 mln zł, w następstwie wzajemnego potrącenia i umorzenia wierzytelności Spółki z tytułu zapłaty za wyemitowane akcje i części wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania umowy gwarancji.

3. Wydatki budżetu państwa

Na rok 2003 zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 194.431,7 mln zł. Wykonanie wydatków wyniosło 189.153,6 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej było niższe o 2,7%. W porównaniu do 2002 r. wydatki budżetu państwa były nominalnie wyższe o 3,4%, a realnie o 2,6%. W relacji do PKB wydatki budżetu państwa stanowiły 23,2%. Odnotować zatem należy w sensie pozytywnym obniżenie się tej relacji o 0,2 punktu procentowego w stosunku do roku 2002, jednakże w świetle narastającego długu publicznego oraz przeniesienia części wydatków do pozostałych segmentów sektora finansów publicznych, postęp jest nieznaczny i może okazać się nietrwały.

Wykres 12



Wydatki zostały sfinansowane dochodami budżetu państwa w 80,4%. Również ten wskaźnik poprawił się w porównaniu do poprzedniego roku, kiedy to wyniósł 78,5%.

Rzeczywiste wydatki budżetu państwa były niższe, gdyż na podstawie art. 102 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przeniosła do wykorzystania w 2004 r. środki w kwocie 1.029,3 mln zł, podczas gdy rok wcześniej była to kwota 858,1 mln zł. Przenoszenie coraz większych kwot na wydatki niewygasające z upływem roku zniekształca obraz wykonania budżetu państwa.

W 2003 r. Minister Finansów przekazał dysponentom części budżetowych środki w kwocie 188.381,0 mln zł. Z kwoty tej dysponenci zwrócili 256,7 mln zł. Uwzględniając wydatki przeniesione do wykorzystania w 2004 r., saldo końcowe na rachunku służącym do przekazywania środków budżetowych wyniosło 189.153,6 mln zł. Kwota ta odpowiada wydatkom budżetu państwa w 2003 r.

W 2003 r. budżet był wykonywany w 141 częściach przez 125 dysponentów głównych. Budżet państwa realizowało 2.906 jednostek budżetowych, co oznacza, że w porównaniu do poprzedniego roku ich liczba uległa zwiększeniu o 316 jednostek. Na szczeblu wojewódzkim było 599 jednostek, a ich liczba wzrosła o 279.

Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 22

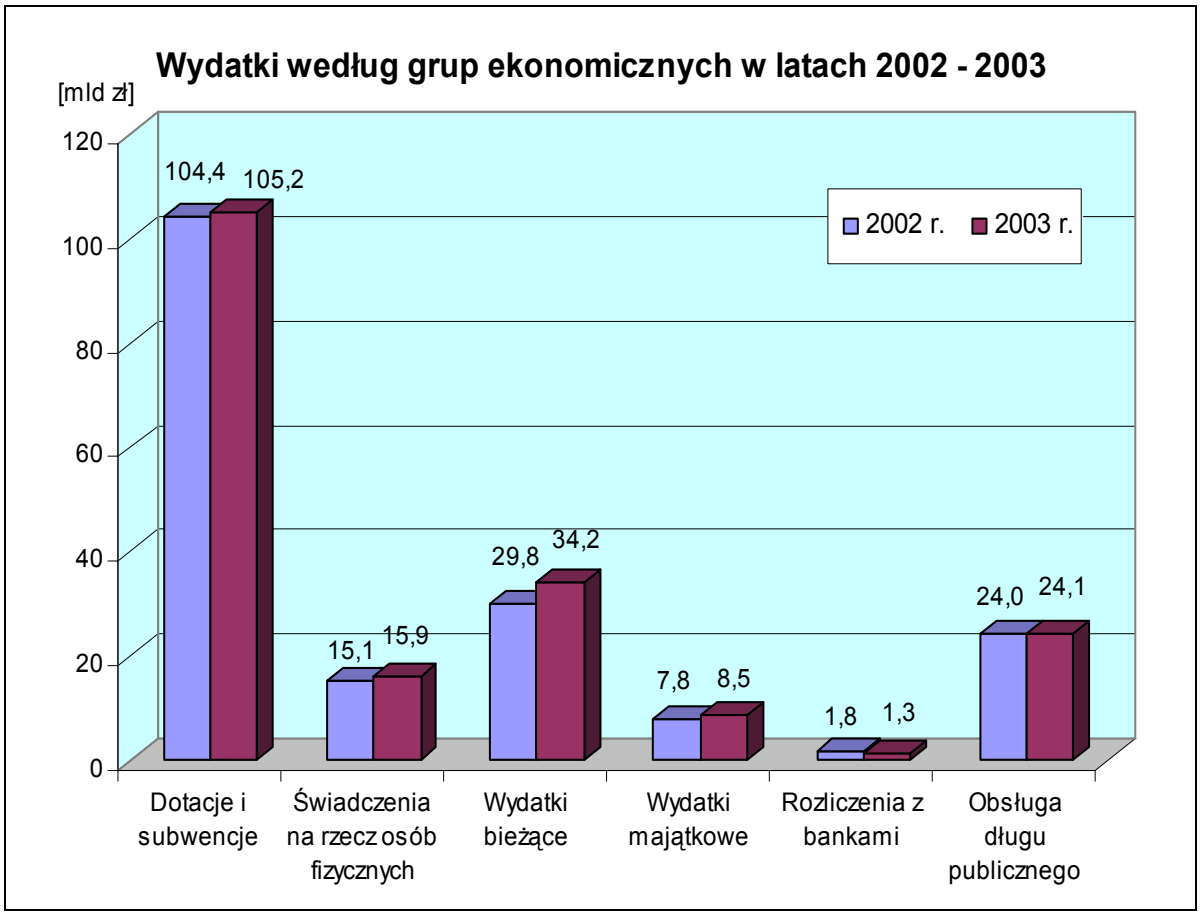
Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.				6:3	6:4	6:5	Struktura wyk. 2002 r.	Struktura wyk. 2003 r.
			Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie	w tym: wydatki niewygasające					
		w mln. zł					%%				
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9	10	11
1.	Dotacje i subwencje	104.373,1	105.384,9	106.260,9	105.176,2	289,2	100,8	99,8	99,0	57,1	55,6
2.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	15.091,7	16.328,7	16.018,3	15.853,1	0	105,0	97,1	99,0	8,2	8,4
3.	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	29.800,8	34.594,4	34.665,9	34.199,5	107,8	114,8	98,9	98,7	16,3	18,1
4.	Wydatki majątkowe	7.811,4	9.499,0	9.062,3	8.525,3	632,3	109,1	89,7	94,1	4,3	4,5
5.	Rozliczenia z bankami	1.797,3	1.719,1	1.573,7	1.348,3	0	75,0	78,4	85,7	1,0	0,7
6.	Obsługa długu publicznego	24.048,3	26.905,6	26.850,6	24.051,2	0	100,0	89,4	89,6	13,1	12,7
	OGÓŁEM	182.922,4	194.431,7	194.431,7	189.153,6	1.029,3	103,4	97,3	97,3	100,0	100,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Na niższe o 5.278,1 mln zł wydatki niż planowano w ustawie budżetowej wpłynęło przede wszystkim niewykonanie wydatków na obsługę długu publicznego oraz wydatków majątkowych. Najniższy wskaźnik wykonania dotyczył wydatków na rozliczenia z bankami, lecz ich udział w wydatkach ogółem był nieznaczny.

Wykonanie wydatków w porównaniu do poprzedniego roku przedstawia poniższy wykres:

Wykres 13



W porównaniu do 2002 r. najwyższy wzrost wystąpił w grupie wydatków bieżących (o 14,8%) oraz wydatków majątkowych (o 9,1%). Świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 5,0%, a dotacje i subwencje tylko o 0,8%. Wydatki na obsługę długu publicznego pozostały na takim samym poziomie. Zróżnicowany wzrost poszczególnych grup wydatków w porównaniu do poprzedniego roku spowodował zmiany w strukturze wydatków. W 2003 r. zmniejszył się udział wydatków na dotacje i subwencje do 55,6%, obsługę długu publicznego do 12,7% i rozliczenia z bankami do 0,7%, a za to wzrósł udział wydatków na wydatki bieżące jednostek budżetowych do 18,1%, świadczenia na rzecz osób fizycznych do 8,4% i wydatki majątkowe do 4,5%.

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. zobowiązania państwowych jednostek budżetowych z tytułu niezrealizowanych wydatków wyniosły 2.489,4 mln zł, w tym wymagalne 228,4 mln zł. Zobowiązania ogółem były o 4,6% wyższe niż na koniec 2002 r., zobowiązania wymagalne zmniejszyły się w stosunku do roku 2002 o 38,0%, co niewątpliwie należy uznać za zjawisko pozytywne, gdyż świadczy o poprawie przestrzegania dyscypliny przez dysponentów środków budżetowych.

W ogólnej kwocie zobowiązań wymagalnych:

- zobowiązania obciążające wydatki bieżące wyniosły 178,6 mln zł – 78,2% zobowiązań wymagalnych;
- zobowiązania obciążające wydatki inwestycyjne 9,1 mln zł - 4,0% zobowiązań wymagalnych;
- zobowiązania z tytułu odsetek 40,7 mln zł – 17,8% zobowiązań wymagalnych.

Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28 wynika, że wojewodowie nie wykazali nieuregulowanych, na dzień 31 grudnia 2003 r., płatności w łącznej kwocie 241,4 mln zł (w tym zobowiązania wymagalne 192,6 mln zł). Kwota ta była ponad trzykrotnie wyższa niż w 2002 r. Zobowiązania wymagalne dotyczyły:

- składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych nie pobierających zasiłku (dział 851) – 45,1 mln zł (24,8 mln zł w 2002 r.),
- uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów (dział 600) – 17,1 mln zł (wobec 1,9 mln zł w 2002 r.),
- finansowania oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą oraz dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu (dział 900) – 130,4 mln zł (wobec 26,0 mln zł w 2002 r.); poza powyższą kwotą zobowiązania z tego tytułu w wysokości 15,1 mln zł wystąpiły w województwie wielkopolskim, z tym że kwota ta została ujęta w sprawozdaniu Rb-28 za 2003 r.

W 2004 r. na sfinansowanie zobowiązań z tytułu refundacji wydatków poniesionych przez gminy w 2003 r. na oświetlenie dróg zostały zwiększone, decyzjami Ministra Finansów, wydatki w budżetach wszystkich wojewodów o łączną kwotę 155,5 mln zł. Problem ewidencjonowania tych płatności oraz ich uregulowania w dalszym ciągu jest aktualny, a nawet narasta. Na konieczność uporządkowania tej sfery NIK zwracała już uwagę w latach poprzednich.

Uwzględniając, w ogólnej kwocie zobowiązań także nieuregulowane płatności, kwota zobowiązań ogółem wyniosła 2.730,8 mln zł (w 2002 r. 2.456,1 mln zł), w tym zobowiązania wymagalne 421,0 mln zł, tj. 15,4% ogółu zobowiązań (w 2002 r. 421,2 mln zł, tj. 17,1% ogółu zobowiązań). Zobowiązania ogółem w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 11,2%, a zobowiązania wymagalne zmniejszyły się o 0,05%.

Zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych w 2003 r. według części klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 23

Część[1/]	Zobowiązania		Wydatki ogółem	3:4
		w tym zobowiązania wymagalne		
	tys. zł			%%
1	2	3	4	5
15 – Sądy powszechne	173.094	9.338	3.420.628	0,3
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	3.045	6	141.482	0,0
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	185.046	3.140	2.935.150	0,1
21 – Gospodarka morska	26.201	10.383	299.932	3,5
23 – Integracja europejska	2.043	2	86.889	0,0
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	35.046	80	1.249.443	0,0
28 – Nauka	680.348	629	2.752.626	0,0
29 – Obrona narodowa	187.776	102	15.323.287	0,0
37 – Sprawiedliwość	102.056	8	3.262.672	0,0
39 – Transport	74.425	7	3.290.021	0,0
41 – Środowisko	4.505	113	145.020	0,1
45 – Sprawy zagraniczne	91.653	79.062	750.560	10,5
46 – Zdrowie	93.818	46.601	3.215.291	1,4
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	1.064	11	24.656	0,0
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	44.472	44.181	67.873	65,1
71 – Urząd Transportu Kolejowego	1.299	842	8.869	9,5
85/02-32 – Budżety wojewodów [2/]	160.627	33.906	13.948.892	0,2
Razem	1.866.515	228.413	50.923.291	0,4
Ogółem budżet państwa	2.730.815[1/]	421.038[1/]	189.153.592	0,2

1/ Części, w których wystąpiły zobowiązania wymagalne.

2/ W kwocie zobowiązań 2003 r. w cz. 85/02-32 i w kwocie ogółem uwzględniono nie wykazaną w sprawozdaniu Rb-28 o wydatkach budżetu państwa za 2003 r. kwotę 241,4 mln zł nieuregulowanych w 2003 r. płatności wojewodów z tytułu: składki na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych niepobierających zasiłku, uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów oraz finansowania oświetlenia dróg publicznych, w tym zobowiązań wymagalnych – 192,6 mln zł.

Największe pozycje zobowiązań wymagalnych wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wystąpiły w następujących częściach budżetowych:

– 45 - Sprawy zagraniczne – 79,1 mln zł (143 tys. zł w 2002 r.), z tytułu zaległości w opłacaniu składek do organizacji międzynarodowych. Zaległości te występowały od kilku lat, jednak zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, jako zobowiązania wymagalne zostały po raz pierwszy wykazane w sprawozdaniu z wykonania wydatków za 2003 r. W celu likwidacji zaległości w opłacaniu składek na wydatki MSZ w 2003 r. z rezerwy ogólnej i celowej przeznaczono łącznie 11,4 mln zł;
– 46 - Zdrowie – 46,6 mln zł (76,1 mln zł w 2002 r.) i dotyczyły wierzytelności objętych postępowaniem sądowym, związanych z reformą ochrony zdrowia, które powstały do końca 1998 r.;
– 68 – Państwowa Agencja Atomistyki – 44,2 mln zł (22,2 mln zł). Przyczyną powstania zobowiązań były zaległości w opłacaniu składek członkowskich Polski do Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) w Genewie i Zjednoczonego Instytutu Badań Jądrowych (ZIBJ) w Dubnej. W budżecie PAA na 2004 r. uwzględnione zostały dodatkowe środki w wysokości 43,5 mln zł na opłacenie zaległych składek członkowskich Polski do CERN i ZIBJ. Środki te zostały uruchomione w I kwartale 2004 r., a zobowiązania w całości uregulowane;
– 85/02 - 32 – Budżety wojewodów – 33,9 mln zł (61,8 mln zł w 2002 r.). Największe zobowiązania wymagalne wystąpiły w następujących województwach:
  a) śląskim – z tytułu zaciągniętych zobowiązań wraz z odsetkami przez jednostki służby zdrowia przed usamodzielnieniem się – 6,3 mln zł, w tym wobec urzędów skarbowych – 63 tys. zł;
  b) zachodniopomorskim – z tytułu nieuregulowania firmie BUDIMEX S.A. w Warszawie płatności za wykonane roboty budowlane w ramach zakończonej 30 czerwca 2003 r. inwestycji pn. „Modernizacja przejścia granicznego Lubieszyn – Linken", realizowanej w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska – Niemcy 1999 Phare CBC – 6,4 mln zł;
  c) wielkopolskim – 15,3 mln zł, w tym z tytułu refundacji wydatków poniesionych przez gminy na oświetlenie dróg i punkty świetlne – 15,1 mln zł.

– 21 – Gospodarka morska – 10.383 tys. zł (14.749 tys. zł w 2002 r.). Zobowiązania te dotyczyły wydatków bieżących (7.621 tys. zł), które powstały w wyniku niepełnej realizacji faktur Telekomunikacji Polskiej S.A. z tytułu świadczonych usług łączności dla celów bezpieczeństwa i życia na morzu w 1999 r. oraz wydatków majątkowych Urzędu Morskiego w Szczecinie (2.762 tys. zł) z tytułu prac związanych z „Modernizacją Toru Wodnego Szczecin-Świnoujście".

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. Dotyczyło to głównie części:

– 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, w której tego typu zobowiązania wyniosły 5,8 mln zł,
– 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, gdzie zobowiązania ponad plan wyniosły łącznie 1,2 mln zł,
– 37 – Sprawiedliwość, gdzie zobowiązania przekroczyły plan finansowy o 422 tys. zł, a dotyczyło to aresztów śledczych w Mysłowicach, Koszalinie, Ostrowie Wlkp. i w Lublinie,
– 15 – Sądy powszechne, gdzie zobowiązania przekroczyły plan finansowy o 20 tys. zł.

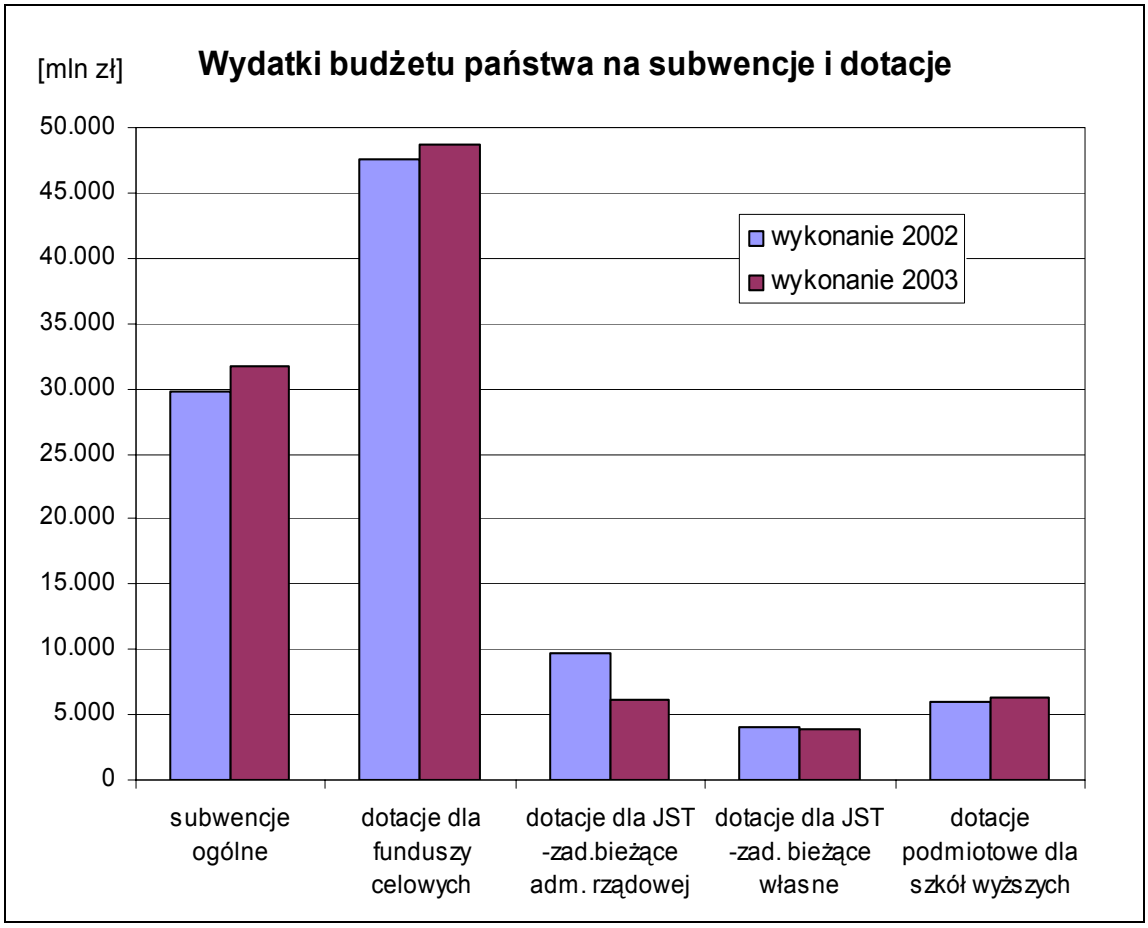
Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań może świadczyć o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W przypadku nieprawidłowości, które zostały stwierdzone w wyniku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skieruje wnioski o ukaranie do komisji orzekających. W przypadku nieprawidłowości ustalonych w wyniku analizy sprawozdań budżetowych w ramach kontroli dysponentów głównych, NIK wystąpiła z wnioskami o zbadanie tego problemu.

3.1. Dotacje i subwencje

Grupa ta obejmuje głównie wydatki na subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla funduszy celowych, dotacje przedmiotowe i podmiotowe.

Wykonanie wybranych wydatków w 2003 r. w grupie dotacji i subwencji w porównaniu do poprzedniego roku, przestawia poniższy wykres:

Wykres 14



W ogólnej kwocie wydatków na dotacje i subwencje (105.176,2 mln zł) największy udział przypadał na dotacje dla funduszy celowych (46,4%), które wyniosły 48.761,9 mln zł. W porównaniu do 2002 r. były one wyższe o 1.215,2 mln zł, tj. o 2,6%. Ustalony w ustawie budżetowej na 2003 r. plan dotacji dla funduszy celowych w kwocie 48.211,9 mln zł został zwiększony do 48.773,5 mln zł, tj. o 561,6 mln zł. Wykonanie dotacji dla funduszy celowych było o 11,6 mln zł niższe w stosunku do planu po zmianach, tj. o 0,02%.

Najwyższy udział w dotacjach dla funduszy celowych stanowiła dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (58,0%) oraz dla Funduszu Emerytalno-Rentowego (30,8%)[47]. Subwencja ogólna przekazana w 2003 r. jednostkom samorządu terytorialnego wyniosła

[47] Omówienie wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych zamieszczono rozdziale VI analizy.

31.731,2 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania 2002 r. wzrosła o 6,8%. Dotacje podmiotowe (realizowane w § 252-258) wzrosły z 11.815,2 mln zł do 12.812,5[48], tj. o 8,4%. Niższe były dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego (12.048,1 mln zł), które w porównaniu do 2002 r. zmniejszyły się o 3.769,2 mln zł.

3.1.1 Subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Regulacje prawne określające źródła i szczegółową konstrukcję dochodów jednostek samorządu terytorialnego były zawarte w corocznie nowelizowanej ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003[49].

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. wyniosły 79.140,5 mln zł i w porównaniu do 2002 r. nieznacznie się zmniejszyły – o 1,1%. Jednocześnie zmniejszył się udział subwencji i dotacji celowych w dochodach ogółem budżetów samorządowych – z 56,9% w 2002 r. do 55,3% w 2003 r. (z uwagi na zmniejszenie dotacji o 23,8%). Wzrosły natomiast dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (o 2,8%), a ich udział zwiększył się z 41,9% w 2002 r. do 43,5% w 2003 r.

W 2003 r. jednostki samorządu terytorialnego miały otrzymać z budżetu państwa, w formie subwencji i dotacji środki w łącznej wysokości 44.033,2 mln zł, a otrzymały 43.779,3 mln zł (99,4% planu po zmianach). W porównaniu do roku poprzedniego dochody jednostek samorządu terytorialnego z dotacji celowych i subwencji zmniejszyły się o 1.739,6 mln zł, tj. o 3,8%.

Udział subwencji ogólnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. (31.731,2 mln zł) wynosił 40,1% i w porównaniu do 2002 r. (37,1%) wzrósł o 3 punkty procentowe.

Strukturę zrealizowanych w latach 2002 - 2003 wydatków w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, dział 758 – Różne rozliczenia, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

---

[48] Ogółem dotacje podmiotowe w 2003 r. wyniosły 13.209,5 mln zł, w tym 13.072,8 mln zł stanowiły wydatki ujęte w załączniku nr 9 do ustawy budżetowej (realizowane w § dotacyjnych 252-258 w kwocie 12.675,8 mln zł i w § 211-krajowe przewozy autobusowe w kwocie 397 mln zł). W kwocie 13.209,5 mln zł mieszczą się również wydatki nieujęte w załączniku nr 9 (realizowane w § 252-258, w cz. 43, 72 i 73) w wysokości 136,7 mln zł.

[49] DzU nr 150, poz. 983 ze zm. Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).

Tabela 24

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.		Wykonanie 2003 r.		5:3 %
		Kwota w mln zł	Struktura %	Kwota w mln zł	Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Dział 758 – Różne rozliczenia, w tym: *Subwencja ogólna*	29.701,6 *29.701,6*	100,0 *100,0*	31.742,9 *31.731,2*	100,0 *99,96*	106,9 *106,8*
1.1.	- Część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t.	22.318,2	75,1	24.321,2	76,6	109,0
1.2.	- Część podstawowa subwencji ogólnej dla gmin	2.111,7	7,1	2.179,5	6,9	103,2
1.3.	- Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	436,3	1,5	448,1	1,4	102,7
1.4.	75804 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	243,5	0,8	252,5	0,8	103,7
1.5.	- Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin	2.023,6	6,8	1.869,7	5,9	92,4
1.6.	– Część drogowa subwencji ogólnej dla powiatów i województw	2.567,5	8,7	2.657,9	8,4	103,5
1.7	75814 – Różne rozliczenia finansowe	x	x	11,7[50]	-	x
1.8.	75818 – Rezerwy ogólne i celowe	0,8	x	2,3	-	292,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75801) w wysokości 24.321,2 mln zł, tj. 15,62% planowanych na 2003 r. dochodów budżetu państwa (w 2002 r. 15,38%), po wyłączeniu 1% rezerwy, została podzielona przez Ministra Finansów między 2.478 gmin (15.315,7 mln zł), 314 powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu (8.336,9 mln zł) i 16 województw samorządowych (425,4 mln zł).

Podziału wydzielonej z kwoty części oświatowej subwencji ogólnej 1% rezerwy tej części subwencji Minister Finansów dokonywał na wnioski Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, w oparciu o kryteria podziału 1% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2003 r., przyjęte przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Środki te, w ostatecznej wysokości 244,4 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 pracowników (105,4 mln zł), zakup sprzętu szkolnego do nowowybudowanych obiektów oświatowych (49,0 mln zł), adaptację pomieszczeń szkolnych na gabinety profilaktyczne (3,8 mln zł), likwidację szkód wywołanych zdarzeniami losowymi (6,1 mln zł),

[50] Kwota 11.701 tys. zł nie jest subwencją. Została przeniesiona z części 83 – Rezerwy celowe (rezerwa na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa) na sfinansowanie rekompensat dla gmin z tytułu niepobranych dochodów w związku z ustawowym zwolnieniem – na podstawie art. 14 ust. 13a ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody – parków narodowych oraz rezerwatów przyrody z podatków i opłat lokalnych oraz kwoty zrekompensowania utraconych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

– złagodzenie skutków likwidacji dolnych progów (27,9 mln zł) oraz korektę bazy danych przyjętych do podstawy wyliczenia części oświatowej na 2003 r. (13,1 mln zł), finansowanie wzrostu od 1 września 2003 r. zadań szkolnych i pozaszkolnych (8,6 mln zł) oraz zadań edukacyjnych w I półroczu 2003 r. (9,6 mln zł), dofinansowanie kosztów nauczania indywidualnego (2,3 mln zł), wydatków z tytułu odpraw dla zwalnianych nauczycieli (9,7 mln zł) oraz innych zadań o jednorazowym charakterze (8,8 mln zł).

Łącznie ze środkami 1% rezerwy gminy otrzymały kwotę 15.451,5 mln zł, powiaty 8.429,8 mln zł, województwa 440,0 mln zł.

Część podstawowa subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75802) na 2003 r., określona w ustawie budżetowej w wysokości 2.182,2 mln zł, została w całości podzielona między 2.478 gmin. W wyniku dokonanych korekt kwot należnych gminom za 2003 r., część podstawowa subwencji ogólnej została zmniejszona 58 gminom o 3,3 mln zł, z tym, że do końca 2003 r. gminy zwróciły 2,7 mln zł[51]. Niewykorzystane środki w wysokości 2,3 mln zł zostały przeniesione do utworzonego w części 82 rozdziału 75818 – Rezerwy ogólne i celowe, i przeznaczone na pomoc gminom w przypadkach losowych. Ostatecznie część podstawowa wyniosła 2.179,5 mln zł.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75803) oraz województw (rozdział 75804), została zaplanowana w wysokości odpowiednio 458,9 mln zł i 255,7 mln zł. Po aktualizacji bazy danych o należnym podatku dochodowym od osób fizycznych za 2001 rok, z kwot tych przekazano do powiatów 448,1 mln zł (97,7%), a województwom 252,5 mln zł (98,7%).

Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75805), zaplanowana w ustawie budżetowej na 2003 r. w wysokości 2.091,4 mln zł, została w wyniku dokonanych przez Ministra Finansów zmian w planie wydatków zmniejszona o 55,0 mln zł, do kwoty 2.036,4 mln zł. Z kwoty tej przekazano gminom 1.870,2 mln zł. Po przekazaniu przez regionalne izby obrachunkowe korekt wniosków gmin, Minister Finansów dokonał zmniejszenia 18 gminom części rekompensującej (w zakresie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień na 2003 r.) o kwotę 0,5 mln zł. Ostatecznie, gminy otrzymały 1.869,7 mln zł, z tego 1.550,5 mln zł - jako kwotę rekompensującą dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych (tzw. część drogowa), a 319,2 mln zł tys. zł stanowiła kwota rekompensująca dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień.

---

[51] Do zwrotu przez 2 gminy pozostało 0,6 mln zł.

Część drogową subwencji ogólnej dla powiatów i województw (rozdział 75806) ustalono w ustawie budżetowej w wysokości 2.657,9 mln zł. Kwota ta, po wyłączeniu 10% rezerwy (na finansowanie inwestycji rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r.) została podzielona i przekazana pomiędzy powiaty w wysokości 1.603,0 mln zł oraz województwa – 789,1 mln zł, z przeznaczeniem na finansowanie: dróg wojewódzkich, dróg powiatowych, dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

Podziału 10% rezerwy części drogowej subwencji ogólnej dokonano na podstawie propozycji Ministra Infrastruktury, po uzyskaniu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Środki rezerwy przeznaczono na dofinansowanie infrastruktury drogowej.

Minister Finansów dokonywał prawidłowo podziału i przekazania 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 rat poszczególnych części subwencji oraz kwalifikowania zwrotów kwot nienależnych.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

W układzie wykonawczym budżetu państwa dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2003 zostały określone w łącznej wysokości 8.889,8 mln zł (bez rezerw celowych), z tego na zadania bieżące 8.722,1 mln zł oraz na zadania inwestycyjne 167,7 mln zł. W wyniku dokonanych w 2003 r. zmian plan dotacji zwiększył się do kwoty 12.120,8 mln zł (tj. o kwotę 3.231,0 mln zł), co stanowiło wzrost o 36,3% w stosunku do układu wykonawczego.

Dokonane zmiany były wynikiem przeniesienia środków przez Ministra Finansów w wysokości 3.610,6 tys. zł (z części 81 – 25,2 mln zł, z części 83 – 3.585,1 mln zł, z budżetów wojewodów – 0,3 mln zł), zmniejszenia planu w części 73 o kwotę 307,6 mln zł oraz przeniesień (zmniejszeń) dokonanych przez dysponentów części budżetowych na podstawie art. 96 ufp o kwotę 72,0 mln zł. Znacząca skala zmian wielkości dotacji w ciągu roku budżetowego wpływa niekorzystnie na możliwość bieżącego planowania przez jednostki samorządu terytorialnego wielkości dochodów z tego tytułu.

Pozytywnie należy ocenić dokonane przez zarządy 126 jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 61b ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, zmiany przeznaczenia dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych (nie przekroczono 15% kwoty dotacji) w 10 województwach i 116 powiatach i miastach na prawach powiatów w łącznej kwocie 21,0 mln zł.

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

Tabela 25

Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	5:2	5:3	5:4	Struktura
	w mln zł				%%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dotacje ogółem, z tego:	15.817,3	8.889,8	12.120,8	12.048,1	76,2	135,5	99,4	100,0
A. Dotacje dla gmin ogółem, z tego:	5.514,1	3.505,5	4.676,3	4.654,6	84,4	132,8	99,5	38,6
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, z tego:	3.903,3	3.420,1	3.479,2	3.462,0	88,7	101,2	99,5	28,7
- na zadania bieżące § 201	3.865,8	3.385,9	3.447,5	3.431,5	88,8	101,3	99,5	28,5
- na zadania inwestycyjne § 631	37,5	34,2	31,7	30,5	81,4	89,3	96,5	0,3
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	1.597,0	75,2	1.166,7	1.163,3	72,8	1546,2	99,7	9,7
- na zadania bieżące § 203	1.023,9	75,2	849,5	848,6	82,9	1127,9	99,9	7,0
- na zadania inwestycyjne § 633	573,1	-	317,2	314,8	54,9	-	99,2	2,6
3. Dotacje celowe na zadania gmin realizowane na podstawie porozumień, z tego:	13,8	10,2	30,4	29,3	212,4	287,3	96,1	0,2
- na zadania bieżące § 202	11,7	10,2	18,3	17,2	146,6	168,4	93,7	0,1
- na zadania inwestycyjne § 632	2,1	-	12,1	12,1	581,5	-	100,0	0,1
B. Dotacje dla powiatów ogółem, z tego:	8.431,4	4.465,6	5.236,8	5.200,8	61,7	116,5	99,3	43,2
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone powiatom, z tego:	5.263,7	2.135,6	2.114,1	2.086,5	39,6	97,7	98,7	17,3
- na zadania bieżące § 211	5.224,4	2.096,3	2.071,4	2.043,9	39,1	97,5	98,7	17,0
- na zadania inwestycyjne § 641	39,3	39,3	42,7	42,6	108,2	108,3	99,6	0,4
2. Dotacje celowe na zadania własne powiatów, z tego:	3.080,1	2.241,7	3.026,5	3.019,9	98,0	134,7	99,8	25,1
- na zadania bieżące § 213	2.590,1	2.241,7	2.619,3	2.613,3	100,9	116,6	99,8	21,7
- na zadania inwestycyjne § 643	490,0	-	407,1	406,6	83,0	-	99,9	3,4
3. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	87,5	88,3	96,2	94,4	107,8	106,9	98,1	0,8
- na zadania bieżące § 212	87,5	88,3	96,2	94,4	107,8	106,9	98,1	0,8
- na zadania inwestycyjne § 642	0,01	-	-	-	-	-	-	0
C. Dotacje dla samorządów województw ogółem, z tego:	1.871,9	918,7	2.207,7	2.192,7	117,1	238,7	99,3	18,2
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi województw, z tego:	873,4	540,1	1.014,2	1.005,0	115,1	186,1	99,1	8,3
- na zadania bieżące § 221	640,2	476,0	631,5	622,3	97,2	130,7	98,6	5,2
- na zadania inwestycyjne § 651	233,2	64,2	382,7	382,7	164,1	596,5	100,0	3,2
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	994,5	371,2	1.080,2	1.074,4	108,0	289,5	99,5	8,9
- na zadania bieżące § 223	465,9	341,2	499,3	496,2	106,5	145,4	99,4	4,1
- na zadania inwestycyjne § 653	528,5	30,0	580,9	578,2	109,4	1.927,3	99,5	4,8
3. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	4,0	7,3	113,3	113,2	2.811,5	1.540,6	99,9	0,9
- na zadania bieżące § 222	3,5	7,3	109,0	108,9	3.088,6	1.493,8	99,9	0,9
- na zadania inwestycyjne § 652	0,5	0,05	4,3	4,3	855,7	7.637,3	100,0	0,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. wyniosły 12.048,1 mln zł (w tym wydatki niewygasające w wysokości 272,7 mln zł), tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki te były niższe o 3.769,2 mln zł, tj. o 23,8%. W ogólnej kwocie wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wydatki bieżące stanowiły 10.276,3 mln zł, tj. 85,3%, a wydatki inwestycyjne 1.771,8 mln zł, tj. 14,7%.

Dotacje dla samorządów województw (2.192,7 mln zł) stanowiły 18,2% (wzrost o 17,1% w stosunku do wykonania w 2002 r.), dotacje dla powiatów (5.200,8 mln zł) 43,2% (spadek o 38,3% w stosunku do 2002 r.), a dotacje dla gmin (4.654,6 mln zł) stanowiły 38,6% (spadek o 15,6% w stosunku do 2002 r.) łącznej kwoty wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

W 2003 r. wydatki na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego realizowano w 23 działach klasyfikacji budżetowej, a największe wydatki, w łącznej kwocie 8.670,9 mln zł, tj. 72,0% ogółu wykonanych dotacji z budżetu państwa, dotyczyły 3 działów, tj.:

1. 853 – Opieka społeczna – gdzie przekazano kwotę 6.330,7 mln zł (tj. 99,7% planu po zmianach) i 52,5% ogólnych wydatków budżetu państwa na dotacje dla samorządów. Z kwoty tej finansowano m.in.:
   a) w ramach wydatków bieżących (6.316,7 mln zł):
      - w gminach – głównie zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (1.981,5 mln z), dodatki mieszkaniowe (550,6 mln zł), ośrodki pomocy społecznej (453,0 mln zł), zasiłki rodzinne pielęgnacyjne i wychowawcze (153,2 mln zł),
      - w powiatach – głównie domy pomocy społecznej (1.210,9 mln zł), placówki opiekuńczo-wychowawcze (592,7 mln zł), rodziny zastępcze (501,4 mln zł), powiatowe urzędy pracy (331,5 mln zł),
      - w województwach samorządowych – głównie wojewódzkie urzędy pracy (47,9 mln zł),
   b) w ramach zadań inwestycyjnych – (14,0 mln zł):
      - w gminach – ośrodki wsparcia (1,5 mln zł)
      - w powiatach – domy pomocy społecznej (9,4 mln zł), powiatowe urzędy pracy (0,3 mln zł),

2. 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – gdzie przekazano kwotę 1.094,6 mln zł (tj. 100% planu po zmianach) i 9,1% ogólnych wydatków budżetu państwa na dotacje celowe dla samorządów. Z kwoty tej finansowano w ramach wydatków bieżących (1.057,3 mln zł) głównie działalność komend powiatowych PSP (1.053,0 mln zł), a także wydatki inwestycyjne komend powiatowych (37,3 mln zł),
3. 600 – Transport i łączność – gdzie przekazano kwotę 1.245,7 mln zł (tj. 99,6% planu po zmianach) i 10,3% ogólnych wydatków budżetu państwa na dotacje celowe dla samorządów. Z kwoty tej finansowano:
   a) w ramach wydatków bieżących (687,2 mln zł):
      - w gminach i powiatach – usuwanie skutków klęsk żywiołowych (remont dróg i mostów) – odpowiednio 16,9 mln zł i 9,3 mln zł,
      - w województwach – krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – 397,0 mln zł i kolejowe – 262,3 mln zł,
   b) w ramach zadań inwestycyjnych (558,4 mln zł)
      - w gminach – lokalny transport zbiorowy – 109,6 mln zł, usuwanie skutków klęsk żywiołowych (remont dróg i mostów) – 28,7 ml zł,
      - w powiatach - drogi publiczne powiatowe i w miastach na prawach powiatu – odpowiednio 25,3 mln zł i 140,1 mln zł, - usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 8,6 mln zł,
      - w województwach – drogi publiczne wojewódzkie – 118,9 mln zł i krajowe pasażerskie przewozy kolejowe – 53,1 mln zł.

W ogólnej kwocie wydatków na dotacje celowe przekazane z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego - dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami (6.553,5 mln zł) stanowiły 54,4%, na zadania własne (5.257,7 mln zł) – 43,6%, a na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (236,9 mln zł) – 2,0%.

Zmniejszenie w 2003 r. dotacji celowych na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (wobec 10.040,4 mln zł w 2002 r.) związane było przede wszystkim z przejęciem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji finansowania, od dnia 1 stycznia 2003 r., działalności powiatowych i miejskich komend Policji, przekształceniem w dniem 28 kwietnia 2003 r.

powiatowych inspektoratów weterynarii w państwowe jednostki budżetowe finansowane bezpośrednio z budżetów wojewodów oraz zakończeniem realizacji niektórych zadań, finansowanych w 2002 r. z dotacji celowych (narodowy powszechny spis ludności i mieszkań oraz powszechny spis rolny na terenie gmin – środki przekazywane przez GUS i wybory samorządowe finansowane przez Krajowe Biuro Wyborcze).

Udział otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. wynosił 15,1% i w porównaniu do roku 2002 (19,7%) był niższy o 4,6 punktu procentowego. W gminach udział ten wynosił 9,3%, w powiatach – 31,3%, w miastach na prawach powiatu – 11,4%, w województwach samorządowych – 45,0%.

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 informacje o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej wojewodowie przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego w terminie określonym w art. 88 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zmiany kwot dotacji następowały w terminach określonych w art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a tryb zawiadamiania o zmianie kwot dotacji zgodny był z dyspozycją art. 94 ust. 1 powyższej ustawy (poza województwem mazowieckim). Przy udzielaniu dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne przestrzegano wymaganych warunków, a w przypadku dotowania zadań realizowanych ma mocy porozumień przestrzegano warunków określonych w art. 46, 47, 48 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003.

Uchybienia w realizacji zadań związanych z dotowaniem jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono w odniesieniu do 3 wojewodów:

– kujawsko-pomorskiego, który w porozumieniach zawartych z samorządami miasta Torunia i gminy Brodnicy w sprawie udzielenia dotacji w łącznej kwocie 209,9 tys. zł na przekazanie lokali repatriantom zaproszonym do osiedlenia się w Polsce nie określił terminu przekazania tych lokali,

– małopolskiego, który zawarł siedem (spośród dwunastu) porozumień na łączną kwotę 118,8 tys. zł na wykonanie zadań związanych kampanią przedreferendalną (dot. referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej), dopiero po przeprowadzeniu w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. tego referendum, w tym z gminą Książ Wielki dopiero w dniu 3 listopada 2003 r.,
– mazowieckiego, który w 4 przypadkach (na 10 objętych kontrolą) nie poinformował Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianie wysokości kwot dotacji celowych dla gmin. Ponadto nie poinformował Prezydenta m. st. Warszawy o zwiększeniu planu dotacji o kwotę 77 tys. zł, w wyniku czego miasto stołeczne Warszawa w sprawozdaniu Rb-50 za 2003 r. o dotacjach i wydatkach nie wykazało powyższej dotacji.

Dotacje i subwencje przekazywane przez Ministra Finansów i wojewodów jednostkom samorządu terytorialnego na realizację przez nie zadań własnych i zleconych, podobnie jak w 2002 r., zapewniły jednostkom samorządu terytorialnego możliwość bieżącego wykonywania zadań, choć wielkość niektórych z przekazywanych dotacji celowych, zwłaszcza na realizację obligatoryjnych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, nie odpowiadała w pełni potrzebom jednostek samorządowych.

W wyniku kontroli 121 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli stwierdzono, że podobnie jak w roku ubiegłym, środki z dotacji, zwłaszcza przeznaczonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, nie pokryły pełnych kwot wydatków poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich realizację. Dotyczyło to w szczególności środków na:

– oświetlenie ulic, placów i dróg dla których gmina jest zarządcą,
– krajowe pasażerskie przewozy autobusowe.

Należy także zaznaczyć, że na koniec 2003 r. wojewodowie zalegali z płatnościami wobec samorządów z ww. tytułów na łączną kwotę 198,6 mln zł. Od 2004 r. zadania te stały się zadaniami własnymi samorządów.

Pozytywnie należy ocenić wykorzystanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzono jedynie nieliczne przypadki wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, a także opóźnień w przekazywaniu środków podmiotom wykonującym zadania.

Powyższe ustalenia wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego na ogół prawidłowo wykorzystywały środki otrzymywane z budżetu państwa. Szczegółowe wyniki tych kontroli zostały przedstawione w odrębnej informacji[52].

Należy zwrócić uwagę, że sprawozdawczość budżetowa jednostek samorządu terytorialnego nie daje pełnego obrazu wszystkich dochodów i wydatków ponoszonych na zadania ustawowo realizowane przez samorząd terytorialny. W sprawozdaniach budżetowych nie są bowiem uwzględniane jako dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego środki przekazywane z państwowych funduszy celowych, np. z Funduszu Pracy, czy z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Środki z tych funduszy są przekazywane na wyodrębnione rachunki z przeznaczeniem na finansowanie zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i samorządy województw, nałożonych ustawami: z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[53] i z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[54]. Z ustaw tych wynika, że środki te są naliczane i przekazywane na podstawie algorytmu, faktycznie zatem mają charakter „obligatoryjnej", choć „nienazwanej" dotacji celowej na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego przypisanych tymi ustawami.

3.1.2. Dotacje podmiotowe

W ustawie budżetowej na rok 2003 (art. 17, zał. nr 9) wydatki na dotacje podmiotowe zostały ustalone w łącznej wysokości 12.329,5 mln zł, tj. o 4,3% więcej od wykonania w 2002 r. Poza wydatkami ujętymi w paragrafach dotacji podmiotowych (252–258), w wysokości 11.929,5 mln zł, w kwocie tej zostały ujęte wydatki w wysokości 400,0 mln zł dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie[55]. Wydatki na dotacje podmiotowe zostały w ciągu roku zwiększone o 777,6 mln zł, tj. o 6,3%.

---

[52] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów w 2003 r. przez jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, NIK, Warszawa, maj, 2004 r.

[53] DzU z 2003 r. nr 58, poz. 514 ze zm.

[54] DzU z 1997 r. nr 123, poz. 776 ze zm.

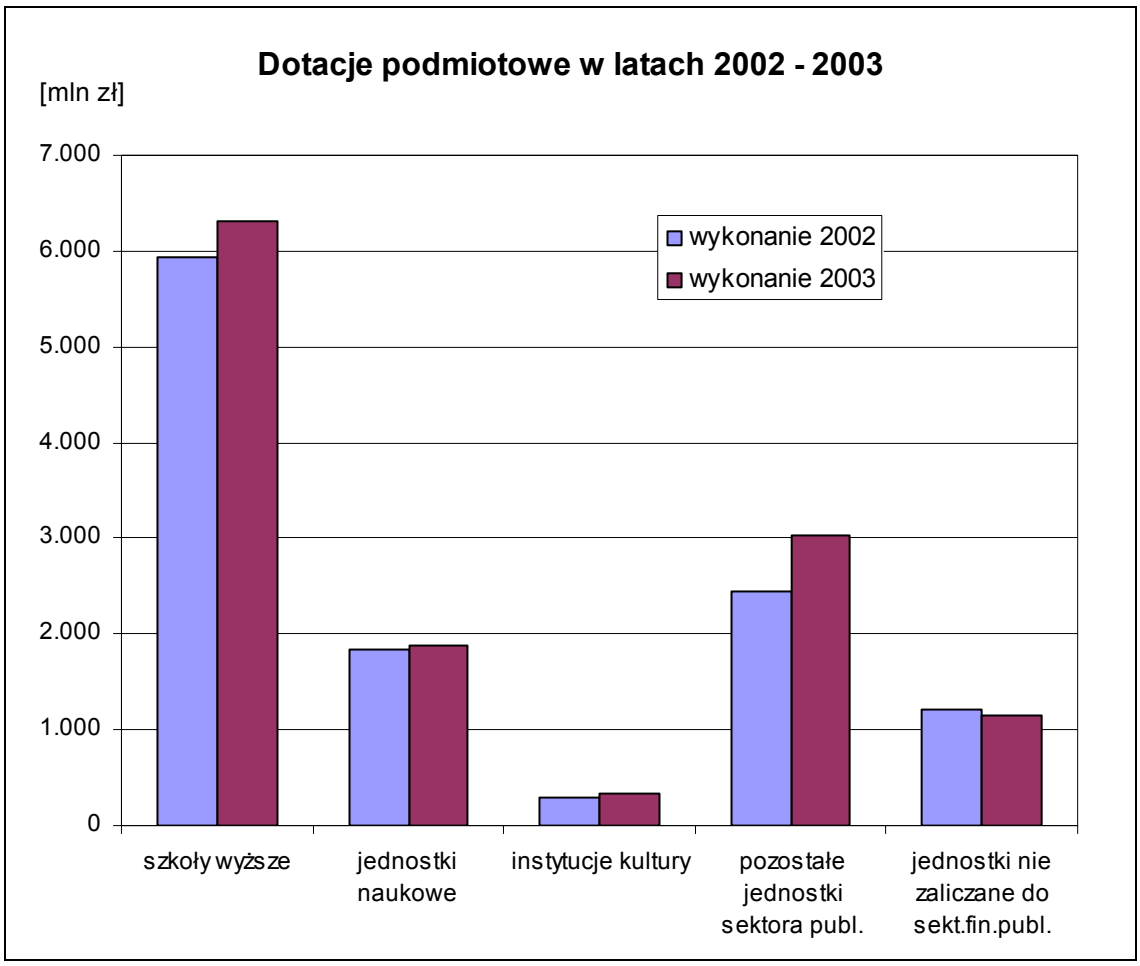
[55] W dziale 600, rozdziale 6003, § 211 - dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa

Wykonanie dotacji wyniosło 13.209,5 mln zł[56], w tym 13.072,8 mln zł to wydatki ujęte w załączniku nr 9 do ustawy budżetowej (w § 252-259 w kwocie 12.675,8 mln zł i w § 211 w kwocie 397 mln zł). Pozostałą kwotę dotacji podmiotowych (136,7 mln zł) stanowiły wydatki ujęte w planie finansowym części 43 – Wyznania religijne (78,3 mln zł), części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (5,8 mln zł) i części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (52,6 mln zł).

Najwyższe kwoty dotacji podmiotowych (§ 252-258, w wysokości 12.812,5 mln zł) przekazano na dofinansowanie zadań realizowanych przez szkoły wyższe (6.310,9 mln zł), pozostałe jednostki sektora finansów publicznych (3.027,0 mln zł), jednostki naukowe (1.877,7 mln zł) i jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych (1.143,2 mln zł).

W porównaniu do 2002 r. wydatki na ten cel zwiększyły się o 997 mln zł, tj. o 8,4%. Wybrane dotacje podmiotowe w latach 2002 – 2003 przedstawiono na poniższym wykresie:

Wykres 15



[56] W tym do wykorzystania w 2004 r. przeniesiono 130,1 mln zł.

W 2003 r. w 23 częściach budżetu państwa (w tym w części 85/02-32 – Budżety wojewodów) wymienionych w załączniku nr 9 do ustawy budżetowej zrealizowano wydatki na dotacje podmiotowe w łącznej kwocie 13.072,8 mln zł, co stanowiło 99,0% ogółu wydatków na ten cel. Pozostałą kwotę dotacji podmiotowych (136,7 mln zł) stanowiły wydatki ujęte w układzie wykonawczym budżetu państwa w częściach 43, 72 i 73.

Najwyższe kwoty dotacji podmiotowych przeznaczono:

- na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla szkół wyższych (część 38 - Szkolnictwo wyższe) – 4.971,6 mln zł, tj. 37,6% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych,
- dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (część 33- Rozwój wsi) - 1.914,5 mln zł, tj. 14,5% ,
- na działalność jednostek naukowych (część 28- Nauka) - 1.874,0 mln zł, tj. 14,2%
- dla podmiotów realizujących program „Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998 – 2002" (część 20 - Gospodarka) 949,2 mln zł, tj. 7,2%,
- na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla wyższych szkół medycznych (część 46 - Zdrowie) – 840,7 mln zł, tj. 6,4%,
- dla Agencji Rynku Rolnego (część 35- Rynki rolne) – 740,3 mln zł, tj. 5,6%.

Dotacje dla jednostek naukowych

Na dofinansowanie działalności statutowej jednostek naukowych oraz badania własne szkół wyższych zaplanowano w ustawie budżetowej w 2003 r. w części 28 – Nauka, dotacje podmiotowe w kwocie 1.815,4 mln zł, co stanowiło 66,5% środków przeznaczonych na naukę. Wydatki ustalone na ten cel w planie po zmianach w kwocie 1.873,9 mln zł, w całości przekazane zostały jednostkom naukowym, z tego na: działalność statutową jednostek naukowych (1.35,9 mln zł), badania własne szkół wyższych (156,1 mln zł). Dotacje na działalność statutową w kwocie 1.385,9 mln zł przeznaczono dla 514 jednostek podstawowych w 103 szkołach wyższych, 83 placówek naukowych PAN, 193 jednostek badawczo-rozwojowych oraz dla Polskiej Akademii Umiejętności i Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W stosunku do 2002 r. dotacje dla jednostek naukowych zwiększyły się o 11,1%.

Na badania własne szkół wyższych nadzorowanych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu przeznaczono 124,8 mln zł, co stanowiło 80% ogółu wydatków na ten cel (156,1 mln zł). Ponadto dotacje przekazano do szkół wyższych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia – 25,3 mln zł (tj. 16,2%), Ministra Obrony Narodowej – 4,9 mln zł (tj. 3,1%), Ministra Kultury – 0,9 mln zł (tj. o 0,4%), Ministra Infrastruktury – 0,3 mln zł (tj. 0,2%) oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – 0,2 mln zł (tj. 0,1%).

W 2003 r. na funkcjonowanie 48 specjalnych urządzeń badawczych (unikatowych urządzeń o ogólnokrajowym lub regionalnym znaczeniu), których koszty utrzymania stanowią znaczną część kosztów działalności statutowej, 37 jednostkom przekazano środki w wysokości 22,5 mln zł.

Finansowanie przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji (do dnia 1 kwietnia 2003 r. przez Komitet Badań Naukowych) zadań określonych w umowie z dnia 27 września 2001 r., zawartej z Federacją Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych Naczelnej Organizacji Technicznej, następowało w sposób niegospodarny, w oderwaniu od realnych bieżących potrzeb finansowych oraz bez bieżącej oceny merytorycznej i finansowej. Otrzymane w nadmiarze środki FSNT-NOT gromadziła na lokatach terminowych, uzyskując w 2003 r. odsetki w kwocie 234,5 tys. zł. Powstałe na koniec 2003 r. saldo środków niewykorzystanych w ramach realizacji umowy wyniosło 9.769,8 tys. zł. Podkreślić należy, że załączone do umowy harmonogramy ograniczały się do podania terminów realizacji poszczególnych etapów zadań, bez powiązania ich z planowanymi kosztami realizacji.

Dotacje dla górnictwa węgla kamiennego

Na realizację programu reformy górnictwa węgla kamiennego zaplanowano w 2003 r. dotację w kwocie 949,5 mln zł, co stanowiło 101,3% środków przeznaczonych na ten cel w 2002 r. (937,2 mln zł). Wydatkowano łącznie 949,2 mln zł, tj. 100,0% środków planowanych. W ramach dotacji na reformę górnictwa węgla kamiennego najwięcej środków przeznaczono na osłony socjalne dla zwalnianych pracowników likwidowanych zakładów górniczych – 590 mln zł (62,2%), pokrycie kosztów likwidacji i działań polikwidacyjnych kopalń – 219,0 mln zł (23,1%), ekwiwalenty pieniężne z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych wypłacanych przez ZUS – 78,0 mln zł (8,2%), na usuwanie szkód górniczych - 28,6 mln zł (3%), wypłaty

deputatów węglowych przysługujących byłym pracownikom kopalń zlikwidowanych, wypłacanych poza ZUS – 26,2 mln zł (2,7%). Pozostałe środki wykorzystane zostały na tworzenie miejsc pracy w gminach górniczych (5,4 mln zł), utrzymanie biur pomocy zawodowej Górniczej Agencji Pracy (2,4 mln zł) i monitoring procesów restrukturyzacyjnych (3,5 mln zł).

Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, podobnie jak w roku ubiegłym, do czasu zakończenia kontroli wykonania budżetu państwa, 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 2003 r. Zdaniem NIK, wykaz taki powinien być publikowany niezwłocznie po ustaleniu ostatecznego planu rozdysponowania dotacji.

Ponadto Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nie wyegzekwowało od podmiotów górnictwa węglowego zwrotu dotacji niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem z lat 1997 – 2001. Według stanu na koniec 2003 r. do wyegzekwowania pozostała kwota 20,5 mln zł udzielonych dotacji na restrukturyzację zatrudnienia i likwidację techniczną kopalń. W 2003 r. nie wyegzekwowano żadnej kwoty nienależnie pobranych dotacji, a w dniu 28 lutego 2004 r. została zwrócona kwota 40,9 tys. zł.

Dotacje dla górnictwa niewęglowego

Na dotacje dla kopalń rud cynkowo-ołowiowych, soli, barytu i węgla brunatnego w 2003 r. wydatkowano kwotę 75,1 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. dotacje na ten cel były wyższe o 9,7 mln zł, tj. o14,8%.

Dotacje dla kopalnictwa rud cynkowo-ołowiowych przyznano na pokrycie kosztów likwidacji Kopalni Rud Cynku i Ołowiu "Bolesław" w wysokości 11,2 mln zł oraz Zakładów Górniczo-Hutniczych "Trzebionka" S.A. w kwocie 2,4 mln zł. Dotację dla kopalń soli przyznano w wysokości 61,5 mln zł, z tego dla Kopalni Soli „Wieliczka**"** w wysokości 46,5 mln zł oraz dla Kopalni Soli „Bochnia" w kwocie 15,0 mln zł. Dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na finansowanie fizycznej likwidacji kopalni (zabezpieczenie części zabytkowych kopalni soli), osłon socjalnych z tytułu urlopów górniczych, odpraw pieniężnych i zaspokojenie roszczeń byłych pracowników.

Ustalono, że umowy pomiędzy Ministrem Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej a Agencją Restrukturyzacji Przemysłu zawierane były już po rozpoczęciu wykonywania przez Agencję zadań objętych tymi umowami.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu procedur ustalonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie dotacji przeznaczonej dla górnictwa soli, rud cynku i ołowiu[57]. Dotyczyły one:

- rozpatrywania przez Ministerstwo wniosków czterech skontrolowanych podmiotów górnictwa niewęglowego (ZGH „Bolesław", ZG „Trzebionka" S.A., KS „Wieliczka" i KS „Bochnia") o przyznanie dotacji na 2003 r., pomimo że wnioski te nie zawierały informacji o stanie zaawansowania prac związanych z likwidacją zakładu górniczego lub zadaniach wykonywanych po zakończeniu likwidacji. Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt. 4 powołanego rozporządzenia, wnioski o przyznanie dotacji powinny zawierać taką informację,
- przekazania zaliczek dotacji dla ZGH „Bolesław", ZG „Trzebionka" S.A., KS „Wieliczka" i KS „Bochnia" w łącznej wysokości 19,7 mln zł, przed zaakceptowaniem rocznych planów likwidacji tych podmiotów. Było to niezgodne z przepisami § 4 ust.1 pkt 2 lit. b i c powołanego rozporządzenia. Przepisy te stanowiły, że warunkiem uzyskania dotacji było zaakceptowanie przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej rocznego planu likwidacji zakładu górniczego lub planu zadań wykonywanych po zakończeniu likwidacji. Problem ten podnoszony był wielokrotnie w wystąpieniach NIK do ministra właściwego do spraw gospodarki, w tym także w roku ubiegłym,
- nieprzestrzegania przez dotowane podmioty przepisu § 6 ust. 1 powołanego rozporządzenia, który zobowiązywał przedsiębiorstwa górnicze do składania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdań miesięcznych, zawierających rozliczenie wykonywanych prac i faktycznie poniesionych kosztów w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc przekazania kolejnej raty dotacji. Kontrola czterech wymienionych wyżej podmiotów górnictwa niewęglowego wykazała, że 42 spośród 48 złożonych miesięcznych sprawozdań złożonych zostało z opóźnieniem od 1 do 18 dni w stosunku do obowiązującego terminu,

---

[57] DzU z 2003 r. nr 25, poz. 219.

– przekazywania przez Ministerstwo w 2003 r. zaliczek dotacji budżetowej na rachunek obrotowy ZGH „Bolesław," co stanowiło naruszenie przepisów § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia. Przepis ten obligował do przekazywania zaliczek dotacji na rachunek bankowy specjalnie w tym celu wyodrębniony przez właściwy organ przedsiębiorstwa górniczego. Powyższe działanie było także niezgodne z umową o finansowanie programu likwidacji, zawartą pomiędzy Ministrem, a likwidatorem zakładu górniczego.

Kontrola wykazała, że Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. nie posiadała opracowanych na piśmie i zatwierdzonych przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej kryteriów weryfikacji rocznych planów likwidacji niewęglowych zakładów górniczych (i planów zadań wykonywanych po zakończeniu likwidacji). Problem ten jest istotny ze względu na skalę dokonywanych przez ARP S.A. (wcześniej PARGWK S.A.) – z powodu ograniczeń budżetowych - redukcji zadań rzeczowych i kosztów ich realizacji, zawartych w rocznych planach likwidacji kopalń. W ustawie budżetowej na rok 2003 przeznaczono dla górnictwa niewęglowego kwotę 75,1 mln zł na wykonanie zadań likwidacyjnych i polikwidacyjnych oraz na osłony socjalne, odprawy pieniężne z tytułu zwolnień grupowych i zaspokojenie roszczeń byłych pracowników. Kopalnie w opracowanych przez siebie rocznych planach, opartych na wieloletnich programach likwidacji, przewidywały wykorzystanie na ten cel dotacji w wysokości 131,9 mln zł, tj. w kwocie o 75,6% wyższej. W tym stanie rzeczy konieczne było dostosowanie realizacji zakresu rzeczowego i finansowego prac likwidacyjnych i polikwidacyjnych, przedstawionego przez kopalnie w ich rocznych planach, do kwot określonych w ustawie budżetowej. Wobec powyższego, Agencja biorąc pod uwagę wysokość kwot określonych dla poszczególnych kopalń w ustawie budżetowej na 2003 r., dokonała znacznych redukcji zaplanowanych przez kopalnie zadań rzeczowych i ich kosztów. Zaplanowane koszty zostały zredukowane przez Agencję do poziomu 75,1 mln zł, stanowiącego 56,9% wyjściowej kwoty wynikającej z pierwotnych planów kopalń.

W związku z powyższym istnieje potrzeba opracowania tego rodzaju kryteriów w celu zapewnienia jednolitości i przejrzystości stosowanych przez ARP S.A. procedur weryfikacyjnych oraz optymalnego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na likwidację kopalń soli, rud cynku i ołowiu. Dokument taki, ustalając rangę finansowania poszczególnych zadań, kierowałby środki dotacji na najbardziej konieczne zadania likwidacyjne i służyłby jednocześnie eliminowaniu uznaniowości w postępowaniu zespołów weryfikujących.

Wniosek taki sformułowany został już w 2002 r. w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli skierowanym do Prezesa Zarządu Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. w Katowicach, dotyczącym wykorzystania dotacji budżetowych przez podmioty górnictwa siarki i soli w 2001 r. Wniosek ten nie został zrealizowany. Podkreślić należy natomiast, że kryteria takie PARGWK S.A. opracowała w odniesieniu do weryfikacji planów likwidacji kopalń węgla kamiennego.

Należy wskazać, iż ARP S.A nie zawsze podawała w protokółach weryfikacji planowanych zadań rzeczowych i kosztów ich realizacji wystarczające uzasadnienie merytoryczne dokonywanych korekt. Przy tym redukcje zadań planowych były niekiedy bardzo duże. Często zmniejszenie zadań było uzasadniane jedynie ograniczonymi środkami budżetowymi lub możliwością realizacji tych zadań po 2003 r. Określenie kryteriów weryfikacji planów likwidacji mogłoby ułatwić wyczerpujące uzasadnienie propozycji.

Niepodawanie w każdym przypadku przez Agencję merytorycznych uzasadnień dla proponowanych korekt zadań rzeczowych i finansowych utrudnia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki podejmowanie właściwych decyzji w zakresie ostatecznego przeznaczenia środków dotacyjnych.

3.1.3. Dotacje przedmiotowe

W ustawie budżetowej na rok 2003 zaplanowano dotacje przedmiotowe w wysokości 768,3 mln zł, w tym określone w art. 22, 23 i 24 ustawy budżetowej w wysokości 489,6 mln zł. Wydatki na dotacje przedmiotowe zostały w ciągu roku zwiększone o 7,4%, tj. do kwoty 825,4 mln zł.

Wykonanie dotacji wyniosło 820,8 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach, w tym do wykorzystania w roku 2004 przeniesiono 0,2 mln zł . W porównaniu do roku 2002 wydatki na ten cel zmniejszyły się o 48,0 mln zł. W 2003 r. 91,1% wydatków na dotacje przedmiotowe zrealizowano w częściach: 29-Obrona narodowa (313,7 mln zł), 32 – Rolnictwo (233,6 mln zł) i 39 – Transport (200,0 mln zł).

Na dofinansowanie wydatków określonych w art. 22, 23 i 24 ustawy budżetowej na 2003 rok przeznaczono kwotę 505,4 mln zł, tj. 61,6% dotacji przedmiotowych ogółem.

Realizację tych wydatków w 2003 r. przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 26

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r.				
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wyko-nanie	5:3	5:4
		w mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
	Dotacje przedmiotowe ogółem, w tym na:	489,6	510,0	505,4	103,2	99,1
1.	dofinansowanie krajowych pasażerskich przewozów kolejowych	200,0	200,0	200,0	100,0	100,0
2.	dofinansowanie podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i podręczników akademickich	9,9	9,9	9,6	97,2	97,2
3.	dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	16,6	16,6	16,5	99,7	99,7
4.	korzystanie z usług w zakresie szkolenia sportowego świadczonych przez Centralny Ośrodek Sportu	11,5	11,5	11,5	100,0	100,0
5.	wdrażanie do pracy społ. użytecznej i przygotowanie do zawodu w warsztatach szkolnych prowadzonych przy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	0,6	0,6	0,6	99,8	99,8
6.	powierzchnie będące w zarządzie parków narodowych	2,4	2,4	2,4	100,0	100,0
7.	dofinansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa	248,7	269,0	264,8	106,5	98,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

a) Dofinansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa

W art. 24 ustawy budżetowej zaplanowano dotacje przedmiotowe na dofinansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w kwocie 248,7 mln zł, tj. na poziomie 90,4% wykonania w 2002 r. W ciągu roku dotacje zostały zwiększone o 20,4 mln zł, tj. o 8,2%. Zrealizowano wydatki w kwocie 264,8 mln zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki te były niższe o 10,3 mln zł, tj. o 3,7%.

Dotacje wykorzystane zostały na realizację zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w części 32 – Rolnictwo (233,6 mln zł), części 35 - Rynki rolne (0,3 mln zł) i części 85/02-32 – Budżety Wojewodów (30,9 mln zł). Środki przeznaczono między innymi na realizację zadań z zakresu:

– postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej - 160,1 mln zł,

– dopłat do nawozów wapniowych (54,2 mln zł),

– zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe – 27,4 mln zł,
– badań monitoringowych, pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego - 29,2 mln zł.

W dotacjach na rzecz rolnictwa dominowały wydatki na postęp biologiczny w rolnictwie, które były niższe niż w 2002 r. o 5,2%.

Na finansowanie postępu biologicznego w produkcji roślinnej wykorzystano 55,5 mln zł w 94,5% planu po zmianach. Niewykorzystana została dotacja na obniżenie ceny sprzedaży kwalifikowanego materiału siewnego zbóż i sadzenia ziemniaków w kwocie 3,3 mln zł. Niepełne wykorzystanie dotacji wynikało z nierzetelnego zaplanowania na ten cel środków budżetowych, które najpierw zwiększono o 2,8 mln zł, a następnie zmniejszono o 1,1 mln zł. Jedną z przyczyn niepełnego wykorzystania dotacji był niedostateczny nadzór ze strony Ministerstwa nad jej wydatkowaniem. Stwierdzono bowiem, że w 2003 r. Departament Hodowli i Ochrony Roślin nie prowadził bezpośrednich kontroli, ani nie uczestniczył w kontrolach prowadzonych przez inne komórki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Na realizację zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej wydatkowano 104,6 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Z ustaleń kontroli wynika, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydatkowało 437,0 tys. zł, mimo że nie dysponowało aktualnymi informacjami co do zakresu wykonywanych usług, a tym samym nie mogło prawidłowo zakwalifikować określonych kosztów do konkretnego tematu realizowanego w 2003 r. przez Instytut Zootechniki w Krakowie. Np. na realizację tematów „Ocena użytkowości rozpłodowej loch" i „Ocena przeżyciowa młodych knurów i loszek hodowlanych" wydatkowano łącznie 117 tys. zł, pomimo braku upoważnienia od Ministra Rolnictwa do prowadzenia tego rodzaju ocen i publikowania wyników. Podobnie na realizację tematu „Wytworzenie w obrębie ras (...) wysokoprodukcyjnych populacji świń wolnych od defektów genetycznych" Instytutu Zootechniki w Krakowie uznano rozliczenie przedłożone przez Stację Badawczą Trzody Chlewnej w Żernikach Wielkich w kwocie 320,0 tys. zł, pomimo niewykonania podstawowych badań z zakresu występowania defektów genetycznych. Jako nierzetelne działanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi należy również uznać zaakceptowanie wydatków na podstawie przedłożonych przez Stację Badawczą Trzody Chlewnej Instytutu Zootechniki 3 faktur na kwotę 311 tys. zł, w których nie określono rodzaju poniesionych kosztów.

b) Dopłaty do kolejowych przewozów pasażerskich

Dotacje przedmiotowe do kolejowych przewozów pasażerskich przeznaczone były na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[58].

Dotowanie przewoźników kolejowych przebiegało zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych[59], rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich[60] oraz rozporządzenia w sprawie dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich[61].

W 2003 r. Ministerstwo Infrastruktury przekazało przewoźnikom kolejowym dotację przedmiotową w kwocie 200,0 mln zł, tj. całość środków przewidzianych w ustawie budżetowej. Dotacja ta była niższa niż w 2002 r. o 40 mln zł, tj. o 16,7%. Spółki przewozowe otrzymały następujące kwoty dotacji:

– PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. 171,9 mln zł,
– PKP Intercity Sp. z o.o. 20,5 mln zł,
– PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o. 6,3 mln zł,
– PKP WKD Grodzisk Maz. Sp. z o.o. 1,3 mln zł.

3.2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w 2003 r. w kwocie 34.199,5 mln zł, co stanowiło 98,7% planu po zmianach i 18,1% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do 2002 r. udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w wydatkach budżetu ogółem zwiększył się o 1,8 punktu procentowego.

W ogólnej kwocie wydatków bieżących jednostek budżetowych:

– wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wyniosły 21.089,7 mln zł,
– zakupy towarów i usług – 10.497,0 mln zł,

---

[58] Jt. DzU z 2002 r. nr 175, poz. 1440.
[59] DzU nr 20, poz. 244.
[60] DzU nr 236, poz. 1984.
[61] DzU nr 77, poz. 683.

– pozostałe wydatki – 2.612,8 mln zł, w tym m.in.: podróże służbowe krajowe i zagraniczne (402,5 mln zł), składki do organizacji międzynarodowych (386,8 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (361,5 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (266,1 mln zł), składki na ubezpieczenia zdrowotne (227,8 mln zł).

Największy udział w tej grupie wydatków (61,7%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne.

Wydatki na wynagrodzenia oraz zatrudnienie

W ustawie budżetowej na rok 2003 (art. 19 ust. 1) w załączniku nr 11 ustalono w państwowych jednostkach budżetowych limit zatrudnienia[62] dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w liczbie 372.237 osób (łącznie z zatrudnieniem przewidzianym na nowe zadania w części 83 – Rezerwy celowe w liczbie 1.049 osób) oraz wynagrodzeń ogółem w kwocie 14.575,7 mln zł (w tym: osoby nie objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń – 2.745,5 mln zł, część 83 – Rezerwy celowe – 72,3 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.

Kwoty bazowe dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (art. 19 ust. 1 pkt. 2 ustawy budżetowej), stanowiące podstawę do określenia wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przyjęto w wysokości 1.603,56 zł, członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, sądowych kuratorów zawodowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, asesorów i aplikantów sądowych i prokuratorskich, funkcjonariuszy Służby Celnej w wysokości 1.667,70 zł, dla sędziów i prokuratorów – 1.355,71 zł, dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę przed dniem 1 stycznia 1999 r. - 1.355,71 zł, dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę

---

[62] Przez limit zatrudnienia – rozumie się średnioroczny stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, który nie może być przekroczony (art. 2, pkt. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej) DzU nr 110, poz. 1255, ze zm.

po dniu 1 stycznia 1999 r. – 1.618,92 zł. Kwoty bazowe obowiązujące w 2003 r. zostały zwiększone o 4% w stosunku do ustalonych na 2002 r., poza kwotą bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, która została ustalona na poziomie roku 2002.

W art. 19 ust. 2 ustawy budżetowej przewidziano utworzenie rezerw celowych dla państwowych jednostek budżetowych z przeznaczeniem na:

1) zwiększenia wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań:
   a) wynagrodzeń – w wysokości 10,4 mln zł,
   b) limitów zatrudnienia dla 310 osób,

   Rezerwa ta została rozdysponowana wysokości 10,3 mln zł, tj. 99,0% kwoty planowanej[63] oraz dla 277 osób, co stanowiło 89,4% limitu zatrudnienia.

   Kontrola wykazała, iż część środków z pozycji 40 rezerw celowych przeznaczonych na zmiany organizacyjne i nowe zadania została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem. Środki na sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) w związku ze zwiększeniem zatrudnienia w części 41 – Środowisko o 32 członków służby cywilnej wydatkowano w 100%, zatrudniając jedynie 2 osoby. Natomiast w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego do końca 2003 r. zatrudniono tylko 9 osób, w tym 7 w grudniu wykorzystując 68,8 tys. zł, pozostałe dodatkowe środki na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi, zostały przeznaczone na wypłatę nagród uznaniowych i dodatków specjalnych.
2) zwiększenie wynagrodzeń – w wysokości 2,1 mln zł – przeznaczonych na wypłaty:
   a) wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych,
   b) 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 kwocie planowanej, tj. 2,1 mln zł[64].

---

[63] Środki na sfinansowanie tej rezerwy zostały zaplanowane w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2003, w pozycji 40 rezerw celowych – 12,5 mln zł (wynagrodzenia – 10,4 mln zł plus pochodne od wynagrodzeń – 2,1 mln zł).

[64] Środki na sfinansowanie tej rezerwy zostały zaplanowane w załączniku nr 2 ustawy budżetowej na rok 2003 w części 83 – Rezerwy celowe, w pozycji 42 – 2,3 mln zł (wynagrodzenia – 2,1 mln zł plus pochodne od wynagrodzeń – 0,2 mln zł).

Ponadto w wyniku zmiany przeznaczenia środków dwóch rezerw celowych[65] na łączną kwotę 1,6 mln zł - wydatkowano 1,0 mln zł (65,7%) z przeznaczeniem na 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.

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej[66] (art. 20) ustalono limity zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, zatrudnionych w roku 2003 w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach, wymienionych w art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz w placówkach zagranicznych, w ilości 17.683 osoby, które wykorzystano w liczbie 16.811 osób, co stanowiło 95,1% limitu. Niższe od planowanego (o 872 osoby) zatrudnienie zrealizowano głównie w sądach powszechnych oraz w placówkach zagranicznych. Niepełne wykorzystanie limitu zatrudnienia w sądach powszechnych (o 568 osób) wynikało z długotrwałej i skomplikowanej procedury doboru kandydatów na stanowiska w sądach powszechnych, fluktuacji zawodowej oraz konieczności pozostawienia wolnych etatów dla osób powracających z urlopów macierzyńskich i wychowawczych.

Ustalony w art. 27 ustawy budżetowej dla służby cywilnej limit mianowań urzędników - 450 osób został wykorzystany w 99,3% (447 osób), a limit środków na szkolenia – 28,1 mln zł zrealizowano w 88,0% (24,7 mln zł). Z limitu środków na wynagrodzenia – 3.073,4 mln zł, w wyniku zmian centralnych zwiększonego do kwoty 3.121,7 mln zł, wydatkowano 3.130,7 mln zł, tj. o 0,3% (9,0 mln zł) więcej niż przewidywał plan po zmianach, a główną przyczyną były wyższe niż planowano wypłaty wynagrodzeń w służbie zagranicznej.

---

[65] Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 14.10.2003 r., na wniosek Ministra Finansów, zmieniła przeznaczenie kwoty ogółem 1.550,0 tys. zł dwóch rezerw: poz. 61 – koszty prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach zarządzających środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej (1.050 tys. zł) oraz poz. 79 – skutki wdrażania przez organy nadzoru budowlanego ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (500,0 tys. zł).

[66] Limitem zatrudnienia określonym w załączniku nr 12, w porównaniu do limitu określonego na rok 2002, objęto także zatrudnienie w sądach powszechnych oraz placówkach zagranicznych.

Plan „po zmianach centralnych" przewidywał, że dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych zatrudnienie wyniesie 373.788,8 osób, a wynagrodzenia dla wszystkich pracowników państwowych jednostek budżetowych - 14.546,8 mln zł. W stosunku do limitu zatrudnienia przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2003 plan ten (per saldo) zwiększył się o 1.551,8 osób. Na wielkość tę wpływ miało niepełne wykorzystanie rezerw celowych oraz zmiana przepisów ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw[67], w wyniku której pracownicy powiatowych inspektoratów weterynaryjnych podległych starostom z dniem 28 kwietnia 2003 r. stali się pracownikami administracji rządowej. Plan „po zmianach centralnych" wynagrodzeń w odniesieniu do ustawy budżetowej zmniejszył się (per saldo) o 28,9 mln zł, głównie w wyniku niepełnego wykorzystania zaplanowanych w rezerwach celowych kwot na wynagrodzenia, zmniejszenia kwot wynagrodzeń dokonanych przez dysponentów części budżetowych oraz zwiększenia wynagrodzeń w powiatowych inspektoratach weterynaryjnych.

Przeciętne zatrudnienie[68] w 2003 r. (według Rb-70) w państwowych jednostkach budżetowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (bez ABW i AW) wyniosło 343.337 osób i było niższe o 24.335,8 osób od planu po zmianach centralnych (367.672,8 osób), tj. o 6,6%. W 2002 r. przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach wynosiło 284.280 osób (bez UOP, ABW i AW).

W 2003 r. zatrudnienie niższe od planu „po zmianach centralnych" wystąpiło w większości części klasyfikacji budżetowej. Największe różnice[69] wystąpiły w częściach:

---

[67] DzU nr 52, poz. 450.

[68] Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DzU nr 125, poz. 1160) do stanu zatrudnionych w 2003 r. nie wlicza się osób będących na urlopach macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

[69] Rozbieżności te wynikały m.in. z:

- wyłączenia od dnia 1 stycznia 2003 r. Wojewódzkich Komend Policji z zespolonej administracji rządowe
- j stopnia wojewódzkiego - na mocy ustawy z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o samorządzie w województwie i ustawy o samorządzie,
- konieczności dostosowania stanu zatrudnienia przez Ministerstwo obrony narodowej do limitów określonych przepisem art. 3 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 – 2006,
- przechodzeniem większej liczby funkcjonariuszy policji na emeryturę, co przy wieloetapowej procedurze selekcji kandydatów do służby, wynikającej z uregulowań ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji powodowało powstawanie wakatów w części 42 – Sprawy wewnętrzne,
- przedłużających się procedur przyjęcia do pracy nowych pracowników wynikających z uregulowań ustawy o służbie cywilnej oraz innych przepisów branżowych.

85/02-32 – Budżety wojewodów – o 7.665,1 osób, 42 – Sprawy wewnętrzne o 6.245 osób, 29 – Obrona narodowa – o 5.419,4 osoby i 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – o 1.453 osoby.

W 2003 r. po raz kolejny w państwowych jednostkach budżetowych zostały zawyżone wielkości planistyczne zatrudnienia. Różnice pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem ukształtowały się w przedziale od 1 osoby w części 67 – Polska Akademia Nauk do 7.665,1 osób w części 85/02-32 – Budżety wojewodów.

Wynagrodzenia ogółem (wg Rb-70) w państwowych jednostkach budżetowych w 2003 r. dla osób objętych i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania wyniosły 14.031,8 mln zł[70] i były o 270,3 mln zł (tj. o 1,9%) niższe od planu po zmianach centralnych (14.302,1 mln zł). W porównaniu do 2002 r. (12.651,8 mln zł) wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 1.380,0 mln zł, tj. o 10,9%.

W zakresie gospodarowania środkami na wynagrodzenia stwierdzono przekroczenie wydatków w częściach:

– 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (o 7,0 mln zł), będące wynikiem błędnego powiadomienia jednostek szkolnictwa artystycznego przez dysponenta drugiego stopnia o kwotach planowanych wynagrodzeń. Określając wysokość wynagrodzeń, nierozdzielono kwot wynagrodzeń planowanych dla nauczycieli (wynagrodzenia te nie są prezentowane w załączniku do ustawy budżetowej) od kwot pozostałych pracowników nie będących nauczycielami, co spowodowało, że w niektórych szkołach dokonano niewłaściwego podziału wynagrodzeń pomiędzy grupami pracowniczymi,
– 28 – Nauka (o 0,1 mln zł), spowodowane koniecznością wypłaty odpraw dla 52 osób odchodzących na emeryturę w związku z przekształceniem Urzędu Komitetu Badań Naukowych w Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.

Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia (wykonanie wg Rb-70) w 2003 r. w państwowych jednostkach budżetowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń według statusu zatrudnionych (bez ABW i AW) w porównaniu do wykonania w 2002 r. (bez UOP, ABW i AW) prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

---

[70] Zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych (DzU z 1999 r. nr 11 poz. 95 ze zm.) prezentowane dane zostały pomniejszone o wykonanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część 57) i Agencji Wywiadu (część 59). 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 57 – Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w wysokości 5.410 osób i 212.156 tys. zł oraz w części 59 – Agencja Wywiadu – w wysokości 507 osób i 32.414 tys. zł.

Tabela 27

Wyszczególnienie	2002 r.			2003 r.[71]				
	Wykonanie średniorocznego zatrudnienia (osób)	Wykonanie wynagrodzeń (tys. zł)	Wykonanie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (zł)	Zatrudnienie plan po zmianach centralnych (osób)	Wynagrodzenia plan po zmianach centralnych (tys. zł)	Wykonanie średniorocznego zatrudnienia (osób)	Wykonanie wynagrodzeń (tys. zł)	Wykonanie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
- członkowie korpusu służby cywilnej	100.460	2.692.790	2.233,7	117.133,6	2.977.816	103.961	2.945.130	2.360,8
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	223	37.875	14.153,6	249,0	38.872	223	34.819	13.011,7
- etatowi członkowie SKO	417	33.307	6.656,1	426,8	35.737	419	35.017	6.964,4
- funkcjonariusze służby celnej	14.200	536.490	3.148,4	14.223,0	556.525	13.999	547.281	3.257,9
- żołnierze i funkcjonariusze	150.012	4.973.537	2.762,9	229.436,0	7.497.168	218.714	7.302.725	2.782,4
- sądowi kuratorzy zawodowi*/	3.621	119.204	2.743,3	-	-	-	-	-
- orzecznicy	15.244	985.210	5.385,8	5.976,0	424.887	5.802	415.289	5.964,7
- pracownicy Rządowego Centrum Legislacji	103	6.500	5.258,9	120,0	8.074	112	7.525	5.598,9
- eksperci Urzędu Patentowego RP*/	-	-	-	108,5	4.893	107	4.745	3.695,5
Razem	284.280	9.384.913	2.751,1	367.672,8	11.543.972	343.337,0	11.292.531	2.740,9

*/ W związku z nowelizacją ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, na podstawie art. 4 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 213 poz. 1802), - w 2003 r. do kategorii pracowników państwowej sfery budżetowej włączono ekspertów Urzędu Patentowego RP, natomiast wyłączono z niej sądowych kuratorów zawodowych.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2003 r.: wynagrodzenia ogółem (wg Rb-70) wyniosły 11.292,5 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach centralnych, a przeciętne zatrudnienie – 343.337 osób, tj. 93,4% planu po zmianach centralnych. W 2002 r. wynagrodzenia ogółem wyniosły 9.384,9 mln zł, przeciętne zatrudnienie – 284.280 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2003 r. wyniosło – 2.740,9 zł, a w 2002 r. - 2.751,1 zł[72].

[71] Dane roku 2003 w zakresie przeciętnego wykonania oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia są nieporównywalne z wielkościami 2002 r. Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2003 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DzU nr 125, poz. 1160) w sprawozdaniach Rb-70 za 2003 r. do stanu zatrudnionych nie wliczono osób będących na urlopach macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

[72] Dane te nie są w pełni porównywalne, gdyż w 2002 r. uwzględnieni zostali zawodowi kuratorzy sądowi – nie występujący w 2003 r. oraz znacznemu zmniejszeniu uległo zatrudnienie i wynagrodzenie w pozycji „orzeczników" – w związku z ujęciem ww. pracowników zatrudnionych w sądach powszechnych w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej.

Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej[73]. Zatrudnienie i wynagrodzenia dla członków korpusu służby cywilnej według grup stanowisk prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 28

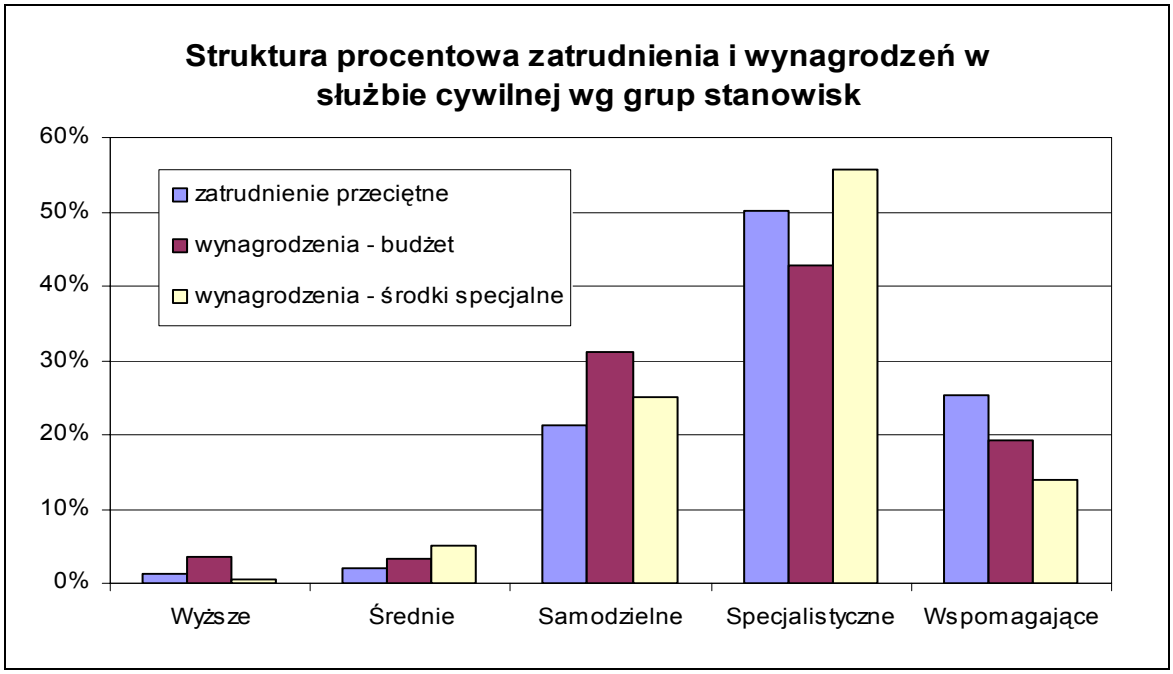
Wyszczególnienie	Grupa stanowisk						
	Jednostka	Wyższe	Średnie	Samodzielne	Specjalistyczne	Wspomagające	Ogółem
1	2	3	4	5	6	7	8
Przeciętne zatrudnienie	osoby	1.201,2	2.064,2	21.893,8	51.634,4	26.025,4	102.819,0
Wynagrodzenia ogółem, w tym:	tys. zł	110.113,0	146.319,3	1.159.242,3	1.805.235,4	700.156,6	3.921.066,5
- ze środków specjalnych	tys. zł	5.376,7	50.295,7	253.062,4	562.020,6	140.071,3	1.010.826,6
Udział środków specjalnych w wynagrodzeniach ogółem	%	4,9	34,4	21,8	31,1	20,0	25,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Służby Cywilnej

Wynagrodzenia ogółem dla członków korpusu służby cywilnej w 2003 r. wyniosły 3.921,1 mln zł, w tym wynagrodzenia wypłacone ze środków specjalnych stanowiły 25,8%.

Przeciętne zatrudnienie w tej grupie pracowników wyniosło w 2003 r. ogółem 102.819 osób.

Wykres 16



Zatrudnienie i wynagrodzenia w 2003 r. w służbie cywilnej w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej według stanowisk dla części budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

[73] art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia o służbie cywilnej (DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm.) Prezes Rady Ministrów określił w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 29 października 1999 r. grupy stanowisk urzędniczych oraz wykaz stanowisk w poszczególnych grupach (DzU nr 89, poz. 996 ze zm.)

Tabela 29

Nazwa części	Ogółem			Grupa stanowisk									
				Wyższe		Średnie		Samodzielne		Specjalistyczne		Wspomagające	
	zatrud-nienie*	wynagro-dzenia**	wyn/ mies	zatrud-nienie	wyn/ mies.	zatrud-nienie	wyn/ mies.	zatrud-nienie	wyn/ mies.	zatrud-nienie	wyn/ mies.	zatrud-nienie	wyn/ mies.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
16	488	30.376	5,19	14	10,67	0	0,00	239	6,30	75	4,02	160	3,60
17	268	10.319	3,21	9	8,28	1	5,69	77	4,26	45	3,05	136	2,31
18	64	2.894	3,77	7	7,86	0	0,00	28	4,03	14	2,65	15	2,40
19	1.633	116.215	5,93	65	12,81	12	6,77	744	6,85	567	4,63	245	4,30
20	636	29.094	3,81	39	7,32	4	5,87	299	4,43	167	2,57	128	2,87
21	38	1.601	3,51	4	7,43	1	3,56	13	3,41	15	2,82	5	2,71
22	37	1.456	3,28	1	9,55	0	0,00	17	4,16	17	2,11	2	2,60
23	298	21.767	6,09	9	11,77	0	0,00	100	7,68	135	5,03	54	4,83
24	228	10.722	3,92	12	8,81	2	6,34	105	4,72	58	2,51	51	2,62
26	126	5.241	3,47	10	7,16	4	4,32	47	3,80	33	2,52	32	2,68
28 i 27	263	11.327	3,59	22	9,52	1	5,99	142	3,34	42	2,51	56	2,64
29	507	19.881	3,27	7	12,01	0	0,00	92	5,01	193	3,07	216	2,42
31	332	15.184	3,82	27	7,51	4	5,51	111	4,45	128	2,91	62	2,86
32	281	12.571	3,72	25	7,77	3	5,48	110	4,29	88	2,55	54	2,49
33	108	4.533	3,50	8	6,28	0	3,05	50	4,26	40	2,33	10	2,18
34	172	7.169	3,47	3	6,72	0	0,00	70	4,37	71	2,93	28	2,26
35	81	3.289	3,40	5	8,62	1	2,66	28	3,87	37	2,74	10	2,16
36	660	26.081	3,29	44	6,82	14	5,36	265	3,68	239	2,55	98	2,19
37	546	21.011	3,21	12	10,77	2	5,21	145	4,38	96	2,86	291	2,41
39	259	10.962	3,53	26	7,32	9	4,15	108	3,53	86	2,71	30	2,38
40	25	1.051	3,50	1	8,41	0	0,00	12	3,68	9	2,99	3	2,70
41	310	12.716	3,42	19	7,42	3	5,46	105	4,40	131	2,37	52	2,49
42	529	23.287	3,67	25	7,98	1	2,56	168	4,82	156	2,93	179	2,63
43	25	1.000	3,33	2	7,83	0	0,00	9	3,51	4	1,80	10	2,88
44	216	9.622	3,72	18	6,95	3	5,61	63	4,50	94	2,87	37	2,75
45	792	46.545	4,90	0	0,00	792	2,72	0	0,00	0	0,00	0	0,00
46	305	13.739	3,75	28	7,88	1	9,55	110	4,06	97	2,84	69	2,79
48	214	17.403	6,78	16	20,27	1	10,21	68	7,41	69	6,15	60	3,12
49	69	2.792	3,37	3	9,47	1	4,19	14	5,66	26	2,42	25	2,29
50	227	14.995	5,51	16	11,75	0	0,00	52	6,88	114	4,82	45	3,44
51	94	4.191	3,72	7	8,99	2	4,05	35	4,27	34	2,53	17	2,68
53	229	9.376	3,41	27	5,92	2	5,29	57	4,25	108	2,59	35	2,55
54	146	5.749	3,28	7	9,31	0	0,00	47	4,04	38	2,55	54	2,35
55	160	6.453	3,36	19	7,29	1	5,04	46	3,41	39	2,70	55	2,43
58	725	27.218	3,13	34	7,95	0	0,00	274	3,82	250	2,28	167	2,28
60	126	8.713	5,76	15	9,77	1	2,89	66	6,57	11	3,83	33	3,07
61	223	7.036	2,63	6	6,35	2	4,69	31	3,62	49	2,56	135	2,24
64	326	12.053	3,08	10	6,87	9	3,48	96	4,04	92	2,42	119	2,47
68	78	3.271	3,49	10	6,94	0	0,00	26	3,65	8	2,97	34	2,48
69	166	10.322	5,18	16	11,06	3	7,87	33	6,33	86	4,33	28	2,80
71	102	4.277	3,49	6	7,17	7	5,17	41	4,01	27	2,40	21	2,29
Razem	12.111	603.498	4,15	634	8,85	887	2,99	4.140	5,38	3.590	3,25	2.860	2,76

* przeciętne zatrudnienie w 2003 r.

** wynagrodzenia ogółem w tys. zł, łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym oraz wynagrodzeniem dodatkowym ze środków specjalnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Służby Cywilnej

Najwyższe przeciętne zatrudnienie w 2003 r. dla tego statusu zatrudnienia wystąpiło w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe - 1.633 osoby, zaś najniższe zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej odnotowano w części 40 – Turystyka oraz części 43 – Wyznania religijne (25 osób).

Najniższy udział w wydatkach ogółem na wynagrodzenia tej grupy pracowników wystąpił w części 40 – Turystyka (0,2 %), a najwyższy w części 19 – Budżet, finanse i instytucje finansowe (19,3%).

W części 85/02-32 Budżety wojewodów zatrudnienie i wynagrodzenia w 2003 r. w służbie cywilnej w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie według stanowisk prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 30

Nazwa części	Ogółem			Grupa stanowisk									
				Wyższe		Średnie		Samodzielne		Specjalistyczne		Wspomagające	
	zatrud-nienie*	wynagro-dzenia**	wyn./ mies	zatrud-nienie	wyn./ mies.	zatrud-nienie	wyn./ mies.	zatrud-nienie	wyn./ mies.	zatrud-nienie	wyn./ mies.	zatrud-nienie	wyn./ mies.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
85/02	763,0	21.249	2,32	32	5,92	1	5,00	253	2,68	2	1,93	475	1,88
85/04	466,0	14.453	2,58	23	5,78	1	4,46	214	2,80	0	0,00	228	2,05
85/06	492,0	17.665	2,99	22	7,21	3	5,28	362	2,98	0	0,00	105	2,09
85/08	335,0	9.193	2,29	19	5,44	2	5,46	95	2,62	2	2,13	218	1,84
85/10	768,0	20.939	2,27	32	5,40	7	2,60	344	2,56	5	2,78	380	1,74
85/12	745,0	22.475	2,51	23	6,31	2	5,07	329	2,91	20	1,87	371	1,95
85/14	1.083,0	38.430	2,96	35	7,78	2	7,87	511	3,30	2	2,84	533	2,29
85/16	265,0	7.278	2,29	13	5,63	1	2,83	98	2,64	5	1,83	148	1,77
85/18	542,0	15.882	2,44	22	6,69	3	4,67	190	2,93	20	2,07	307	1,84
85/20	380,0	11.273	2,47	23	5,62	3	3,78	202	2,59	9	1,34	143	1,84
85/22	526,0	16.282	2,58	27	5,41	3	6,15	221	2,72	11	2,00	264	2,16
85/24	967,0	35.763	3,08	29	7,53	3	8,90	452	3,42	19	2,20	464	2,48
85/26	327,0	9.907	2,52	23	6,86	2	4,16	155	2,66	0	0,00	147	1,68
85/28	361,0	12.109	2,80	20	6,88	1	5,69	173	3,00	2	1,73	165	2,08
85/30	788,0	26.078	2,76	24	6,83	1	3,83	347	3,15	54	1,83	362	2,25
85/32	415,0	13.334	2,68	20	5,72	3	4,78	201	2,79	0	0,00	191	2,21
Razem	9.223,0	292.308	2,64	387	6,37	38	4,89	4.147	2,94	151	1,94	4.501	2,05

* zatrudnienie przeciętne za 2003 r.

** wynagrodzenia ogółem w tys. zł, łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym oraz wynagrodzeniem dodatkowym ze środków specjalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Służby Cywilnej

Przeciętne zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w 2003 r. w części 85/02-32 - Budżety wojewodów wyniosło ogółem 9.223 osób i kształtowało się w przedziale od 265 osób w województwie opolskim do 1.083 osób w województwie mazowieckim.

Najniższe procentowo wynagrodzenia w porównaniu do wynagrodzeń ogółem dla tego statusu zatrudnienia w budżetach wojewodów wystąpiło w województwie opolskim (2,4%), a najwyższe w województwie mazowieckim (12,4%).

Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2002 - 2003 r. w państwowej sferze budżetowej według Rb-70 dla poszczególnych form organizacyjno – prawnych, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 31

Wyszczególnienie	Rok 2002 (bez UOP, ABW, AW)			Rok 2003 (bez ABW, AW)			5:2 %	6:3 %	7:4 %
	Przeciętne zatrud-nienie (osoby)	Wykonanie wynagro-dzeń (tys. zł)	Przeciętne miesięczne wynagro-dzenie (zł)	Przeciętne zatrudnienie (osoby)	Wykonanie wynagrodzeń (tys. zł)	Przeciętne miesięczne wynagro-dzenie (zł)			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jednostki budżetowe	424.902	12.651.754	2 481.31	461.756	14.031.791	2.532,32	108,7	110,9	102,1
Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze dotowane	1.188	27.639	1 938.76	-	-	-	-	-	-
Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze nie-dotowane oraz środki specjalne	19.453	463.332	1 984.84	19.504	487.601	2.083,34	100,3	105,2	105,0
Szkoły wyższe	140.244	4.489..535	2 667.69	143.225	4.885.866	2.842,77	102,1	108,8	106,6
Ogółem	585.787	17.632.260	2 508.34	624.485	19.405.256	2.589,50	106,6	110,1	103,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2003 r. wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej wyniosły 19.405,3 mln zł i w porównaniu do 2002 r. (17.632,3 mln zł) wzrosły nominalnie o kwotę 1.773,0 mln zł, tj. o 10,1%.

Na wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wpływ miało zwiększenie zatrudnienia w 2003 r. spowodowane przede wszystkim przeniesieniem kwoty 2.447,1 mln zł wynagrodzeń dla 77.357 osób przeniesionych z komend powiatowych Policji, 52,5 mln zł wynagrodzeń dla 1.616,8 osób przeniesionych z powiatowych inspektoratów weterynarii, a także zmianami wprowadzonymi przez dysponentów części budżetowych.

W 2003 r. w jednostkach budżetowych wypłacono wynagrodzenia w łącznej kwocie 14.031,8 mln zł oraz w szkołach wyższych w wysokości 4.885,9 mln zł, co stanowiło odpowiednio 72,3% i 25,2% wszystkich wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 2003 r. wyniosło 2.589,5 zł, a w 2002 r. 2.508,3 zł.

W 2003 r. średnioroczne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 624.485 osób i było niższe od planu po zmianach o 47.236 osób, tj. o 7,0%.

W 2003 r. w państwowej sferze budżetowej po raz kolejny zostały zawyżone wielkości planistyczne zatrudnienia. Różnica pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem wyniosła (- 47.236 osób), podczas gdy w 2002 r. (- 46.625 osób), w 2001 r. (- 43.626 osób).

Zdaniem NIK świadczy to o potrzebie podjęcia działań zmierzających do urealnienia planowania zatrudnienia w celu wyeliminowania powyższych praktyk.

Prawidłowość powołania dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli badała prawidłowość powołania dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich. Kontrolą w tym zakresie objęto 50 jednostek (w tym 48 dysponentów głównych oraz 2 urzędy centralnych organów administracji rządowej – Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych).

W toku kontroli NIK stwierdziła przypadki obsadzenia stanowisk dyrektorów generalnych urzędów na podstawie art. 144 a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, obowiązującego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. Art. 144 a stanowił wyjątek od generalnej zasady obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursu spośród osób posiadających status urzędnika służby cywilnej. Na jego podstawie umożliwiono obsadzanie wyższych stanowisk przez osoby spoza korpusu służby cywilnej, bez konkursu – jeżeli takie były uzasadnione potrzeby urzędu. Z przepisu tego wynikało, że w okresie przejściowym, tj. do dnia 31 grudnia 2002 r., z osobą nie będącą członkiem korpusu służby cywilnej, której powierzono pełnienie obowiązków zgodnie z ust. 2, zawiera się umowę o pracę na czas określony do dnia obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy.

W ocenie NIK zatrudnienie na podstawie art. 144 a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej na stanowiskach dyrektorów generalnych osób, które w dniu zawarcia umowy o pracę na stanowisku dyrektora generalnego urzędu były członkami korpusu służby cywilnej – było nieuprawnione. Stan taki stwierdzono w 7 jednostkach[74].

---

[74] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Zamówień Publicznych oraz 4 urzędy wojewódzkie: Lubelski, Lubuski, Pomorski i Zachodniopomorski.

Stwierdzono także 3 przypadki[75] zatrudnienia (do czasu obsadzenia stanowiska w drodze konkursu) na podstawie art. 144 a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej osób nie będących w dniu zawarcia umowy o pracę na stanowisku dyrektora generalnego urzędu członkami korpusu służby cywilnej. Umowy te zawierano w maju, lipcu i październiku 2002 r. Stosunek pracy tych osób trwał do czasu zakończenia kontroli, czyli okres zajmowania przez te osoby stanowisk dyrektorów generalnych przekraczał 6 miesięcy, o których mowa w art. 144a ustawy o służbie cywilnej.

Do dnia zakończenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. w 8 urzędach[76], w których stanowisko dyrektora generalnego było obsadzone na podstawie art. 144 a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, trwała procedura konkursowa lub odwoławcza od wyników konkursów na stanowiska dyrektorów generalnych tych urzędów. W 2 pozostałych urzędach[77], w których stanowisko dyrektora generalnego było obsadzone na podstawie art. 144 a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, trwało uzgadnianie wymagań dotyczących stanowisk dyrektorów generalnych tych urzędów dla potrzeb planowanych konkursów.

Obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego na podstawie art. 144 ustawy o służbie cywilnej przez osobę nie będącą urzędnikiem służby cywilnej, bez przeprowadzenia konkursu naruszało przepisy ustawy o służbie cywilnej. Sytuacja taka wystąpiła w jednej jednostce[78].

Także w jednej jednostce[79] nastąpiło obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego na podstawie umowy o pracę, w której nie podano podstawy prawnej do jej zawarcia.

W 5 jednostkach[80] stanowiska dyrektorów generalnych urzędów były nie obsadzone. Obowiązki dyrektorów generalnych pełniły osoby zastępujące dyrektorów generalnych tych urzędów. W tych jednostkach (z wyjątkiem jednej[81]) stan taki trwał przez okres od 1 roku do ponad 2 lat. W związku z tym NIK wnioskowała o uregulowanie tej kwestii zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej, w szczególności poprzez kontynuowanie działań na rzecz wyłonienia dyrektora generalnego w drodze konkursu[82].

---

[75] 3 urzędy wojewódzkie: Łódzki, Mazowiecki i Podlaski.

[76] UZP oraz Lubelski, Lubuski, Łódzki, Mazowiecki, Podlaski, Pomorski i Zachodniopomorski UW.

[77] MSWiA, URE.

[78] Ministerstwo Skarbu Państwa. Należy dodać, że konkurs na stanowisko Dyrektora Generalnego MSP został ogłoszony w Biuletynie Służby Cywilnej nr 8/2004.

[79] Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

[80] KPRM, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Patentowy RP, Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

[81] Urząd Patentowy RP.

[82] Na dzień zakończenia kontroli trwała procedura konkursowa na stanowiska dyrektorów generalnych GUS i Dolnośląskiego UW i został ogłoszony konkurs na stanowisko Dyrektora Generalnego MSZ (Biuletyn Służby Cywilnej nr 8/2004).

W 2 jednostkach[83] stanowisko dyrektora generalnego pozostawało na dzień zakończenia kontroli nie obsadzone i trwała procedura konkursowa mająca na celu wyłonienie kandydatów na te stanowiska.

W wyniku kontroli NIK ustaliła, że w 27 kontrolowanych jednostkach[84] stanowisko dyrektora generalnego obsadzone zostało w drodze konkursu, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Natomiast w 4 objętych kontrolą jednostkach[85] obsady stanowiska dyrektora generalnego dokonano przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej – na podstawie przepisów poprzedniej ustawy o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 r.[86] Nawiązane w ten sposób stosunki pracy nie nasuwają zastrzeżeń formalno – prawnych.

3.3. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe wykonane zostały w kwocie 8.525,3 mln zł. W porównaniu do roku 2002 były one wyższe o 9,1%. Ich udział w wydatkach budżetu państwa wzrósł z 4,3% w 2002r. do 4,5% w roku 2003, tj. o 0,2 punktu procentowego. W grupie tych wydatków 64,9%, tj. 5.534,1 mln zł, przeznaczono na wydatki inwestycyjne, a na dotacje celowe 2.991,2 mln zł.

3.3.1. Finansowanie inwestycji wieloletnich

Na podstawie art. 78 ustawy o finansach publicznych w ustawie budżetowej na rok 2003 przewidziano realizację 46 inwestycji wieloletnich jednostek budżetowych, innych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych. W imiennym wykazie stanowiącym załącznik nr 7 do ustawy budżetowej przyjęto, że realizacja zadań będzie dofinansowana środkami z dotacji budżetowej w kwocie

---

[83] Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych, Urząd Transportu Kolejowego.

[84] Z tego: 9 ministerstw – Edukacji Narodowej i Sportu (stanowisko Dyrektora Generalnego MENiS obsadzone zostało w drodze konkursu w czasie trwania kontroli NIK, obecny Dyrektor Generalny MENiS do czasu obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu zajmował to stanowisko jako zastępujący Dyrektora Generalnego); Finansów; Kultury; Nauki i Informatyzacji; Obrony Narodowej; Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w MRiRW obowiązki dyrektora generalnego pełni osoba zastępująca Dyrektora Generalnego – stan na dzień 31 maja 2004 r.); Sprawiedliwości; Środowiska oraz Zdrowia; 8 urzędów wojewódzkich – Kujawsko – Pomorskim, Małopolskim, Opolskim, Podkarpackim, Śląskim, Świętokrzyskim, Warmińsko – Mazurskim oraz Wielkopolskim; w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, a także w 9 urzędów centralnych organów administracji rządowej – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Głównym Urzędzie Miar, Państwowej Agencji Atomistyki, Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Urzędzie Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędzie Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Urzędzie Służby Cywilnej oraz Wyższym Urzędzie Górniczym.

[85] Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

[86] Dz. U. Nr 89, poz. 402 ze zm.

1.026,5 mln zł. W trakcie 2003 r. dokonano zwiększenia wydatków o 59,9% (o 615 mln zł) do kwoty 1.641,5 mln zł. Na dofinansowanie zadań inwestycyjnych przekazano z budżetu państwa ogółem kwotę 1.447,9 mln zł, tj. 88,2% planu po zmianach. Część wydatków w kwocie 162,6 mln zł (dla 12 inwestycji), przeniesiono do wykorzystania w roku 2004 r.[87]

Największy udział w finansowaniu inwestycji wieloletnich (73,2%) miały środki budżetowe (1.610,5 mln zł). Pierwotnie planowano że, udział ten wyniesie 31,4%. Poza tym, realizacja tych zadań inwestycyjnych finansowana była w 17,1% środkami pochodzącymi z funduszy pomocowych PHARE i ISPA (z planowanej kwoty 980,6 mln zł, wykorzystano 375,9 mln zł), w 6,8% środkami własnymi (z planowanych 307,4 mln zł, wykorzystano 150,0 mln zł). Najniższy 2,9% udział przypadał na kredyty bankowe i pożyczki (z założonej w planie kwoty 958,9 mln zł, wykorzystano 64,9 mln zł).

Środki z budżetu w 2003 r. w wysokości ogółem 1.610,5 mln zł były wyższe niż w 2002 r. o 512,5 mln zł, tj. o 46,7% i stanowiły 0,9% wydatków budżetu państwa w 2003 r.

W 2003 roku przeznaczono na finansowanie zadań inwestycyjnych środki ogółem w kwocie 2.180,1 mln zł, tj. 55,9% planu po zmianach.

Spośród 46 przedsięwzięć realizowanych w 2003 roku, 36 stanowiły inwestycje kontynuowane z roku 2002, natomiast 10 to nowe zadania.

Z ujętych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2003 r. 46 inwestycji wieloletnich kontrolą objęto 10 inwestycji[88], dla których przekazano dotację budżetową w wysokości 324 mln zł. Ponadto kontrolą objęto 10 inwestycji wieloletnich ujętych w kontraktach wojewódzkich, dla których zaplanowano dotację budżetową w wysokości 143,4 mln zł[89].

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła, po raz kolejny, finansowanie i realizację inwestycji wieloletnich, ujętych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej. Pomimo stopniowego zmniejszenia na - przestrzeni lat 1998-2003 - liczby inwestycji dofinansowanych środkami budżetowymi oraz wprowadzenia obowiązkowych kwartalnych kontroli przez dysponentów części budżetowych, nie nastąpiła poprawa w zakresie realizacji inwestycji wieloletnich.

---

[87] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2003 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (DzU nr 213, poz. 2083).

[88] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych, NIK, Warszawa, czerwiec 2004 r.

[89] Szczegółowe ustalenia kontroli dot. realizacji inwestycji wieloletnich wykonywanych w ramach kontraktów wojewódzkich zawarte zostały w następnym rozdziale.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego przygotowania inwestycji do realizacji oraz nieprawidłowego planowania, monitorowania i wydatkowania dotacji budżetowych. Kontrola ujawniła przypadki niecelowego i niegospodarnego wykorzystywania środków publicznych przez inwestorów. Podczas realizacji procesów inwestycyjnych najczęściej naruszano przepisy prawa określone w ustawie o finansach publicznych, ustawie Prawo budowlane oraz w ustawie o zamówieniach publicznych. Poza tym, brak było nadzoru ze strony dysponentów części budżetowych, właściwych organów samorządowych oraz inwestorów zastępczych nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.

Wykonanie planu finansowego poszczególnych inwestycji w 2003 r. było znacznie zróżnicowane i kształtowało się w przedziale od 0,44% do 100%.

Nie wykorzystano wydatków na finansowanie 5 kontrolowanych inwestycji drogowych realizowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Najniższe wykonanie planu 2003 r. stwierdzono na następujących inwestycjach:

– drogowe Przejście Graniczne w Grzechotkach - z uwagi na późno rozpoczęte, dopiero w sierpniu 2003 r., czynności związane z wyłonieniem wykonawcy prac budowlano-montażowych z planowanej kwoty 42,5 mln zł wykorzystano tylko 186 tys. zł, tj. 0,44% przyznanych środków, pozostałą kwotę przeniesiono do wykorzystania w 2004 r.,
– budowa autostrady A-4 (odcinek Kleszczów – Sośnica) - wykorzystano tylko 29,7% planowanych środków finansowych. Z rozliczenia nakładów poniesionych na realizację inwestycji wynika, że na koniec 2003 r. zaawansowanie finansowe inwestycji wynosiło 20%, przy upływie 40% czasu przewidzianego na realizację zadania.

Inwestorzy planując finansowanie inwestycji w 2003 r. ze środków budżetu państwa, nie posiadali kompletnych i zaakceptowanych programów inwestycji, pomimo braku programów inwestycji zaplanowano i przekazano środki budżetowe w wysokości 159,8 mln zł.

Stwierdzono, że przy realizacji 2 zadań inwestycyjnych inwestorzy nie posiadali prawa do dysponowania terenami na cele budowlane, co było niezgodne z § 6 ust. 1pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa[90]. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie posiadała prawa do dysponowania wszystkimi nieruchomościami dla drogi ekspresowej Bielsko-Biała – Cieszyn. Stwierdzono również, że w momencie składania

---

[90] DzU nr 133, poz. 1480.

wniosków o uzyskanie pozwolenia na budowę, tytułem do dysponowania przez GDDKiA terenem pod budowę odcinków dróg ekspresowych w znacznej części (od 46% do 93%,) ogólnej liczby terenów, były porozumienia z właścicielami tych nieruchomości.

Niewłaściwe oszacowania kosztów i zakresu robót spowodowało nierzetelne określenie wielkości planistycznych w planie inwestycyjnym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). W efekcie czego dokonywano wielokrotnych modyfikacji planu, np. zatwierdzony w kwietniu 2003 r. przez Ministerstwo Infrastruktury plan, został zmieniony już w maju, a proces modyfikacji planu trwał aż do 16 grudnia 2003 r., tj. do dnia, w którym Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 321/2003 w zakresie zmiany w wydatkowaniu środków budżetowych. Zmiany te polegały między innymi na zmianie wartości kosztorysowych inwestycji, wydłużeniu cyklu realizacji oraz zmianie wysokości zaplanowanych do wydatkowania w 2003 r. środków finansowych. Na realizację tych inwestycji wydatkowano 1.609,0 mln zł, tj. ok. 63% kwoty określonej ustawą budżetową.

Brak rzetelnej weryfikacji wniosków o przyznanie dotacji budżetowej na finansowanie 3 inwestycji wieloletnich spowodowało, że dane zgłoszone we wnioskach o finansowanie nie odpowiadały wielkościom faktycznie realizowanym. Np. Inwestor Instytutu Stomatologii w Poznaniu we wniosku o dotację budżetową do projektu budżetu państwa na 2003 r. podał zaniżoną o 2,0 mln zł wartość nakładów poniesionych w latach 1996-2002; efekty rzeczowe we wniosku o przyznanie środków budżetowych na finansowanie budowy Drogowego Przejścia Granicznego Grzechotki były inne od określonych w obowiązującym programie inwestycji. W porównaniu z programem, niezgodności te polegały m.in. na zaniżeniu o 10.561 m^3 (o 25,4%) kubatury budynków oraz zawyżeniu o 5.106 m^2 (o 4%) powierzchni dróg i placów. Powyższe działania były nierzetelne i świadczą o braku właściwej weryfikacji przez dysponentów części budżetowych danych zawartych we wnioskach.

Poza tym nierzetelnie sprawowany nadzór inwestorski nad realizacją 2 inwestycji spowodował, że wykonane roboty w sposób istotny odbiegały od wymagań określonych w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej oraz przepisach i normach technicznych. Np. GDDKiA nieskutecznie egzekwowała od wykonawców przebudowy Autostrady A-4 Wrocław – Krzywa jakość wykonania nowo realizowanej nawierzchni betonowej na odcinku Bielany Wrocławskie – Wądroże Wielkie o długości 49 km. Stwierdzono odstępstwa od parametrów jakościowych mogących rzutować na trwałość autostrady. Według ekspertyzy wykonanej przez Politechnikę Wrocławską trwałość zmęczeniowa na jednym z odcinków autostrady była niższa od projektowanej nawet o ok. 38%.

We wszystkich skontrolowanych 5 inwestycjach drogowych wystąpiły opóźnienia w realizacji robót sięgające nawet do dwóch lat. Głównymi przyczynami były między innymi: opóźnienia w podpisywaniu kontraktów spowodowane długotrwałym procesem zatwierdzania kolejnych etapów przetargu oraz zła organizacja robót budowlanych i opieszałość wykonawców.

Budowę Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi wydłużono ze 110 miesięcy do 396 miesięcy. Długotrwały cykl tej inwestycji oraz brak sprawowania właściwego nadzoru nad jej realizacją powodował, że wybudowane obiekty nie były prawidłowo zabezpieczone przed wpływami warunków atmosferycznych. Przewlekła realizacja inwestycji niezsynchronizowana z zakupami wyposażenia była przyczyną wyprzedzającego zakupu w latach 1990-1991 zbędnych urządzeń o wartości 47 tys. zł.

Ponadto, w trakcie realizacji 5 inwestycji nie zawsze przestrzegano przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[91], przy zlecaniu robót oraz dostaw maszyn i urządzeń, m.in. udzielano zamówień w niewłaściwym trybie lub bez zastosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Wartość przedmiotu umów zawartych z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych wynosiła łącznie 8,4 mln zł. Np. w Centrum Kliniczno-Dydaktycznym Uniwersytetu Medycznego w Łodzi w dokumentacji z postępowania o zamówienie na wykonanie instalacji tryskaczowej o wartości 1,8 mln zł, brak było streszczenia oceny i porównania złożonych ofert, a protokół z postępowania nie został podpisany przez członków komisji przetargowej i nie został zatwierdzony. W Oddziale GDDKiA w Katowicach, udzielając zamówień na wykonanie dokumentacji projektowej dla budowy dróg ekspresowych Bielsko-Biała – Cieszyn oraz Żywiec – Zwardoń nie zrealizowano wymogu zawartego w ustawie o zamówieniach publicznych, tj. nie określono w sposób szczegółowy, przedmiotu zamówienia, a dopiero na etapie realizacji dokonano jego sprecyzowania. Umowy zawarte na wykonanie dokumentacji projektowej zmieniano 24 razy, co spowodowało zwiększenie wartości łącznie o 6,8 mln zł.

Nadal stosowano praktykę umieszczania w umowach, zawartych z wykonawcami robót drogowych, postanowień zobowiązujących wykonawców do świadczenia usług oraz dostaw składników majątkowych. Przy realizacji 2 inwestycji drogowych na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, dokonano zakupu samochodów osobowych, wyposażenia biur finansowanych ze środków przeznaczonych na realizację robót budowlanych. Postępowanie to uznano za niegospodarne i niecelowe, a działanie to spowodowało ograniczenie w 2003 r. wielkości środków wydatkowanych na realizowane inwestycje drogowe.

---

[91] j.t. DzU z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.

Stan zobowiązań ogółem dla realizowanych inwestycji wieloletnich zwiększył się ze 141,3 mln zł na początku 2003 r. do 190,5 mln zł na koniec roku, tj. o 34,8%.

Niewystarczający nadzór i kontrola dysponentów części budżetowych nad realizowanymi inwestycjami powodowała, że inwestycje wieloletnie były realizowane nie zawsze prawidłowo i terminowo, a ponoszone na ich budowę wydatki nie były dokonywane przez inwestorów w sposób oszczędny i efektywny. Nie prowadzono dostatecznej analizy stanu przygotowania inwestycji do realizacji terminowego ich wykonania oraz gospodarnego wykorzystania dotacji budżetowych. Podejmowane działania przez dysponentów mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieżenie powstaniu ich w przyszłości nie były skuteczne.

3.3.2. Finansowanie zadań wynikających z programów wojewódzkich objętych kontraktami wojewódzkimi

Na dofinansowanie zadań wynikających z kontraktów wojewódzkich w ustawie budżetowej na 2003 r. przekazano 1.035 mln zł (w tym z oszczędności w wydatkach na obsługę długu krajowego 35 mln zł na metro warszawskie) [92].

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[93], kwotę 987,5 mln zł. Budżety czterech ministrów zwiększono o kwotę 47,5 mln zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań należących do właściwości administracji rządowej, a realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich.

W 2003 r. w kontraktach wojewódzkich ujęto 41 inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego, na które zaplanowano dotację z budżetu państwa w wysokości 536,2 mln zł, a wykorzystano 518,0 mln zł, tj. 96,6%.

Kontrolą objęto 10 inwestycji. Realizacja trzech, spośród 10 inwestycji została oceniona pozytywnie. Stwierdzone nieprawidłowości w przypadku pozostałych inwestycji świadczą o tym, że w stosunku do poprzedniego roku nie nastąpiła poprawa w sposobie realizacji inwestycji wieloletnich prowadzonych w ramach kontraktów wojewódzkich przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykonanie planów finansowych poszczególnych inwestycji kształtowało się w granicach od 85,6% do 110,0%. Np. w związku z opóźnieniami

---

[92] Art. 7 ustawy budżetowej na 2003 r.

[93] DzU nr 48, poz. 550 ze zm.

w prowadzeniu postępowań przetargowych w 2003 roku na budowę Szpitala Wojewódzkiego w Chełmie, z kwot planowanych na ten rok, wydatkowano jedynie 6,9 mln zł. Pozostałe środki w wysokości 1,5 mln zł przeniesiono do wykorzystania w 2004 r. Z podobnych przyczyn w roku 2002 wykorzystano 1,8 mln zł, a kwotę 1,7 mln zł przeniesiono do wykorzystania w 2003 r. Niepełne wykorzystanie środków z budżetu państwa świadczy, w tym przypadku o nienależytym przygotowaniu organizacyjnym procesu inwestycyjnego.

Brak aktualnego programu inwestycyjnego stanowiącego, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa, warunek dopuszczenia ich do finansowania ze środków budżetowych stwierdzono przy realizacji inwestycji, na którą w 2003 r. przekazano dotację w wysokości 20,0 mln zł. Inwestor Zastępczy nie posiadał zaktualizowanego programu inwestycji oraz kompletnej dokumentacji projektowej dla budowy Wojewódzkiego Szpitala w Ostrołęce. Podczas budowy Szpitala wprowadzone zostały zmiany do programu inwestycji w zakresie programu medycznego (liczby łóżek), planu zagospodarowania terenu oraz zakresu rzeczowego i użytkowego obiektów inwestycji oraz jej wartości kosztorysowej. Niezaktualizowanie programu inwestycji, w tym nieokreślenie wartości kosztorysowej oraz niesporządzenie pełnej dokumentacji projektowej utrudniało prawidłową realizację inwestycji.

Wyniki kontroli wykazały, że w 3 przypadkach inwestorzy nie posiadali prawidłowo opracowanych lub zaktualizowanych oraz zaakceptowanych wartości kosztorysowych inwestycji przez dysponentów części budżetowych. Takie postępowanie - jako nielegalne i nierzetelne, naruszające § 6 ust. 1 i 2 cyt. wyżej rozporządzenia Rady Ministrów. Np. ustalona przez Inwestora wartość kosztorysowa Szpitala Wojewódzkiego w Chełmie, nie obejmowała nakładów poniesionych do końca roku 2001 w kwocie 61,9 mln zł. Tym samym wartość kosztorysowa tego zadania zaakceptowana m.in. przez Wojewodę Lubelskiego wynosiła nie 158,9 mln zł, lecz 222,5 mln zł. Inwestor budowy Filharmonii Łódzkiej im. A. Rubinsteina nie posiadał dokumentów akceptujących nową wartość kosztorysową inwestycji. Zarząd Województwa Łódzkiego zatwierdził wartość kosztorysową inwestycji na kwotę 85,8 mln zł, z terminem jej zakończenia w IV kwartale 2004 r. Nowa wartość kosztorysowa ponad czterokrotnie przekraczała przyjętą w 1997 r. wartość kosztorysową w wysokości 20,6 mln zł (wg poziomu cen z czerwca 1996 r.) i została określona na podstawie projektu koncepcyjnego przebudowy i modernizacji budynku Filharmonii Łódzkiej, przy terminie jej zakończenia w 2001 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że w jednym przypadku inwestor finansował ze środków przeznaczonych na realizację inwestycji wieloletniej nakłady nie związane z tą inwestycją, naruszając przepisy ustawy o finansach publicznych. Na prowadzonej rozbudowie Szpitala Miejskiego w Starachowicach niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano dotację budżetową w kwocie 0,7 mln zł. Inwestor zastępczy wydatkował ją na utworzenie Ewakuacyjnej Izby Ratunkowej w budynku istniejącego „starego szpitala miejskiego". Zarząd Powiatu Starachowickiego nie informował o finansowaniu tej inwestycji Wojewody Świętokrzyskiego oraz Marszałka Województwa. Powyższe zadanie nie było ujęte w harmonogramie rzeczowo – finansowym zaakceptowanym przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

Stwierdzono przypadki potwierdzania przez służby inwestorskie wykonania robót budowlanych i dokonywania za nie zapłaty, mimo ich niewykonania. Inwestor zastępczy budowy Wojewódzkiego Szpitala w Ostrołęce dokonał w grudniu 2003 r. zapłaty 0,09 mln zł za wykonanie zadaszenia wejścia głównego do bloku D oraz prac przy rozprężalni gazów. Wyniki kontroli wykazały, że protokoły odbioru zostały podpisane przez kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego mimo, że roboty te nie zostały wykonane do 31 grudnia 2003 r.

Długotrwały cykl realizacji 2 inwestycji (blisko 20 letni) powodował, że wprowadzano zmiany do programu inwestycji lub realizowane obiekty nie spełniały wymogów techniczno – sanitarnych określonych w aktualnie obowiązujących przepisach[94]. Powodowało to konieczność wykonywania robót rozbiórkowych na wykonanych już obiektach. Np. inwestor zastępczy budowy Szpitala Wojewódzkiego w Chełmie dopuścił do wykonania budynku Szpitala, który nie spełniał wymogów techniczno-sanitarnych. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. wysokości pomieszczeń, szerokości korytarzy, szerokości użytkowej biegu klatki schodowej, różnic poziomów na kondygnacjach, lokalizacji szpitalnego oddziału ratunkowego oraz dostępu do niego dla osób niepełnosprawnych z ograniczoną możliwością poruszania się na wózkach. Nie zapewniono integracji pomieszczeń dla noworodków

---

[94] Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 września 1992 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 maja 2002 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego.

z oddziałem położniczym zlokalizowanym w innym obiekcie. Zespół porodowy aseptyczny nie został połączony oddzielną drogą z oddziałem pomocy doraźnej. Koszt realizacji budynku do 31 grudnia 2003 r. wyniósł 7,6 mln zł. W wyniku długotrwałej, bo od 1985 r., realizacji budowy Szpitala Wojewódzkiego w Ostrołęce, wprowadzanych w toku budowy zmian programowych, projektowych lub dostosowawczych do obowiązujących wymogów w zakresie przepisów techniczno – sanitarnych wykonano w obiektach Szpitala roboty rozbiórkowe za kwotę 0,1 mln zł.

Przeprowadzone kontrole wykazały 2 przypadki występowania braków i błędów w dokumentacji projektowej. Otrzymywana przez inwestora zastępczego dokumentacja budowy Wojewódzkiego Szpitala w Ostrołęce była niekompletna, dostarczana nieterminowo i wielokrotnie zmieniana. Przyjmując prace projektowe inwestor zastępczy nie egzekwował wymogu odbioru dokumentacji protokołami zdawczo-odbiorczymi i nie dokonywał dokładnego sprawdzenia ich zgodności z zamówieniem. Ponadto stwierdzono, że inwestor zastępczy nie posiadał kompletnego projektu budowlanego dla obiektów tej inwestycji. Filharmonia Łódzka im. A. Rubinsteina uzyskała 1 września 1999 r. pozwolenie na budowę, a projekty techniczne - wykonawcze złożone zostały przez głównego projektanta w grudniu 2000 r. Mimo oświadczenia projektanta o kompletności dokumentacji, niektóre jej fragmenty dosyłano w trakcie realizacji budowy. Występowały również niezgodności w poszczególnych branżach robót.

3.3.3. Wydatki realizowane przez państwowe jednostki budżetowe

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych w 2003 r. stanowiły 63,0% wydatków zrealizowanych w tej grupie ekonomicznej (8.525,3 mln zł). W budżecie (po zmianach) przewidziano na wydatki majątkowe jednostek budżetowych kwotę 5.454,0 mln zł, w tym wydatki inwestycyjne - 2.663,4 mln zł (48,8%), zakupy inwestycyjne – 2.790,6 mln zł (51,2%). Zrealizowano wydatki w kwocie 5.367,6 mln zł, tj. w 98,4%, z której do wykorzystania w 2004 r. przeniesiono 362,3 mln zł, tj. 6,7%. Środki na sfinansowanie zadań, wykorzystane zostały na ogół w sposób celowy i gospodarny oraz zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Jednakże należy zwrócić uwagę na przypadki niewykorzystywania planowanych wydatków, w wyniku nierzetelnego planowania zadań, a w szczególności braku powiązania zakresu rzeczowego z nakładami finansowymi. Przykładem tego może być realizacja zadań inwestycyjnych na rzecz sił zbrojnych oraz we współdziałaniu z NATO, czy

realizacja inwestycji w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych[95]. Ponadto występowały przypadki niedostatecznego przygotowania inwestycji do realizacji, co powodowało, że znaczne kwoty wydatków np. dotyczących informatyzacji aparatu skarbowego i celnego oraz budowy Centralnego Biura Łącznikowego ds. wymiany informacji o VAT przeniesiono do wykorzystania w roku 2004.

Jednostki budżetowe wydatkowały na zadania inwestycyjne 2.612,1 mln zł, z tego na realizację 33 inwestycji wieloletnich określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej wykorzystano 1.338,3 mln zł. Pozostała kwota 1.273,8 mln zł wydatków inwestycyjnych[96] została poniesiona głównie w następujących częściach:

– Transport (część 39) – 295,1 mln zł. Jednostki drogownictwa realizowały 67 zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa drogowego, wzmocnieniem mostów oraz przebudową i budową chodników. W 2003r. zakończono 28 zadań, w tym:
  a) zbudowano 5 obwodnic: Człuchowa (w ciągu drogi krajowej nr 22 – 3,1 km), Prudnika (w ciągu drogi krajowej nr 41/40 – 3,1 km), Dobrodzienia (w ciągu drogi krajowej nr 46 – 2,6 km), Piły (w ciągu drogi krajowej nr 11 – 1,4 km) i Dargobądzia (w ciągu drogi krajowej nr 3 – 2,8 km);
  b) przebudowano 17 dróg m.in.: odcinek Komorniki-Leszno droga nr 5 – 30,1 km, odcinek Słońsk-Gorzów Wielkopolski droga nr 22 – 23,3 km, odcinek Pniewy-Skwierzyna droga nr 24 – 19,3 km, odcinek Myślenice-Lubień (I etap) regulacja rzeki Raby droga nr 7 – 9,9 km; odcinek Jęzor – Tychy (jezdnia lewa) oraz obiekty mostowe 8,6 km droga nr 1;
  c) zbudowano lub przebudowano 6 obiektów mostowych. Ponadto zrealizowano 11 zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wzmocniono 13 mostów.
– Obrona narodowa (część 29) – 233,8 mln zł. Na inwestycje budowlane na rzecz sił zbrojnych przeznaczono 216,1 mln zł oraz 17,7 mln zł jako udział we wspólnych inwestycjach NATO[97]. Środki przeznaczono między innymi na sfinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych w bazach lotniczych i lotniskach (68,0 mln zł); obiektach

---

[95] Wydatki zaplanowane w części 22 – Gospodarka wodna finansowane m.in. środkami z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

[96] Bez wydatków na inwestycje wieloletnie, określone w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej.

[97] W ramach programu NSIP (NATO Security Investment Program).

socjalno-bytowych (39,8 mln zł); obiektach i urządzeniach portowych (21,2 mln zł); obiektach szkoleniowych (13,8 mln zł). Z planowanych do zakończenia w 2003 r. 102 zadań, faktycznie zakończono 87 zadań, tj. 85,3% oraz rozpoczęto realizację 100 nowych zadań ze 126 planowanych do rozpoczęcia w 2003 r.

Plan wydatków w zakresie programu NATO Security Investment Program[98] był pierwotnie ustalony w kwocie 57,2 mln zł, a następnie zmniejszany (czterokrotnie) do 17,7 mln zł i w takiej kwocie został wykonany. Przyczyną ograniczenia zamierzeń było wolniejsze, niż zakładano tempo przygotowania zadań do realizacji.

- Sądy powszechne (część 15) – 94,3 mln zł. Środki wykorzystano w jednostkach sądownictwa powszechnego na realizację 25 zadań, z czego zakończono realizację 10 zadań inwestycyjnych uzyskując efekt w postaci przyrostu powierzchni ogółem o 36.782 m^2 [99] oraz kontynuowano realizację 15 zadań. Ponadto sfinansowano opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej dla 6 zadań oraz rozpoczęto prace zmierzające do opracowania dokumentacji dla 27 zadań. Poza tym wydatkowano środki budżetowe na zakup budynku dla Sądu Rejonowego w Poznaniu o powierzchni 6.427 m^2 (I rata) i zakup budynku dla Sądu Rejonowego w Strzyżowie o powierzchni 831 m^2.
- Sprawy wewnętrzne (część 42) – 119,8 mln zł. Środki przeznaczono na sfinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych przez wojewódzkie i powiatowe komendy policji, z tego na budowę nowych obiektów (14,5 mln zł), modernizację i adaptację obiektów pozyskanych (11,5 mln zł) oraz obiektów użytkowanych (13,9 mln zł). Ponadto przeznaczono 2,5 mln zł na budowę osiedla mieszkaniowego „Kabaty-Wschód-Warszawa" oraz łącznie 608 tys. zł na budowę strzelnicy i rozbudowę zaplecza odnowy biologicznej - zadań realizowanych przez Centrum Szkolenia Policji. Poza tym, na modernizację przepompowni wód deszczowych oraz na zadania modernizacyjno - instalacyjne w obiektach należących do Szkoły Policji w Słupsku wydatkowano łącznie 1,0 mln zł, a na modernizację budynku Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego - 37,8 tys. zł.

---

[98] Plan wydatków Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie NSIP (rozdział 75211).

[99] M.in.: adaptacja i modernizacja dwóch budynków wraz z budową łącznika dla SR w W-wie przy ul. Kocjana 3 - 6.467 m^2; rozbudowa i adaptacja budynku dla SR w Kielcach - 8.790 m^2; budowa budynku dla SR i PR w Tomaszowie Mazowieckim - 5.721 m^2; budowa budynku dla SR w Łomży - 4.927 m^2; rozbudowa i adaptacja budynku dla SR w Chorzowie - 4.176 m^2; rozbudowa i adaptacja budynku dla SR w Żyrardowie - 3.913 m^2; adaptacja budynku dla SR w Łasku - 2.569 m^2.

Ponadto Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej wydatkowała 6,8 mln zł na: rozbudowę i modernizację obiektów Szkoły Podoficerskiej w Bydgoszczy, budowę bloku dydaktyczno-hotelowego w Centralnej Szkole PSP w Częstochowie oraz rozbudowę obiektów Szkoły Aspirantów PSP w Poznaniu i Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie. Natomiast Straż Graniczna przeznaczyła na budowę strażnic – 21,1 mln zł oraz 58,7 tys. zł na opracowanie dokumentacji technicznej związanej z budownictwem mieszkaniowym. W 2003 r. zakończono budowę i oddano do użytku strażnicę w Szudziałowo oraz wykonano adaptację obiektu dla potrzeb strażnicy w Sejnach. Prowadzono także prace budowlane i modernizacyjne w 20 strażnicach Straży Granicznej.

- Gospodarka morska (część 21) – 85,0 mln zł. Środki przeznaczono na dofinansowanie realizacji trzech zadań inwestycyjnych w urzędach morskich: Modernizację Toru Wodnego Szczecin – Świnoujście (72,6 mln zł), Rozbudowę wejścia do portu w Kołobrzegu (10,5 mln zł) - wykonano roboty hydrotechniczne i towarzyszące, System nawigacyjny VTS wraz z Centrum Bezpieczeństwa Morskiego w Gdyni (1,4 mln zł). Ponadto w Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni zrealizowano 2 zadania: modernizację Morskiego Ratowniczego Centrum Koordynacyjnego i Działu Operacyjnego w Gdyni - 483,1 tys. zł oraz wykonano roboty remontowo-budowlane za 71,3 tys. zł.
- Naczelny Sąd Administracyjny (część 05) – 68,6 mln zł. Z kwoty tej sfinansowano m.in. adaptację i modernizację 2 siedzib Wojewódzkich Sądów Administracyjnych[100]: w Warszawie (24,6 mln zł) i w Olsztynie (11,1 mln zł),
- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (część 19) – 64,0 mln zł. Na budownictwo inwestycyjne jednostek resortu finansów poniesiono wydatki w kwocie 59,3 mln zł. W ramach realizowanych zadań uzyskano przyrost powierzchni lokalowej o 59.370 m^2 oraz poprawę warunków w zasobach już istniejących. Na potrzeby administracji skarbowej wydatkowano 41,4 mln zł (13 zadań, w tym zakup obiektu na potrzeby Izby Skarbowej w Warszawie – 10,9 mln zł), natomiast na potrzeby administracji celnej – 17,8 mln zł (4 zadania). Ponadto na modernizację gmachu Ministerstwa Finansów wydatkowano 429,2 tys. zł.

---

[100] Utworzonych z dniem 1 stycznia 2004 r.

Nie wszystkie zadania zostały zrealizowane, w szczególności przewidziana zarówno w projekcie budżetu, jak i w planie inwestycyjnym budowa Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych (COPD). Zadanie to nie powinno być zgłoszone do planu z uwagi na niespełnienie wymogów określonych w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa, tj. braku dokumentu stwierdzającego prawo dysponowania nieruchomością, opracowanej dokumentacji technicznej. Wprowadzenie do planu zadania nieprzygotowanego do realizacji umożliwiło Ministerstwu Finansów wykorzystanie środków w kwocie 23,6 mln zł na inne (nie ujęte w planie) zadania. W ramach tych wydatków sfinansowano między innymi zakup siedziby dla Izby Skarbowej w Warszawie (10,9 mln zł), a także dofinansowano wydatki na działalność bieżącą jednostek organizacyjnych resortu (12,5 mln zł).

– Gospodarka wodna (część 22) – 59,9 mln zł. W 2003 r. kontynuowane były zadania finansowane ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Na budowę zbiornika wodnego Wióry na rzece Świślinie[101], z zaplanowanej kwoty 9,5 mln zł wykorzystano 3 mln zł. Na zadanie pn. adaptacja wyrobiska popiaskowego na zbiornik przeciwpowodziowy Kuźnica Warężyńska,[102] realizowanego w ramach Projektu Usuwania Skutków Powodzi II, z planowanej kwoty 10,2 mln zł zrealizowano wydatki tylko w wysokości 3,1 mln zł (30,5%), które wykorzystano między innymi na dokumentację i wykupy gruntów. Niewykorzystane środki (13,6 mln zł) przeniesiono do wykorzystania w 2004 r. W ramach Programu dla Odry 2006 realizowano budowę stopnia wodnego Malczyce (10 mln zł), prowadzono prace przygotowawcze (wykupy gruntów i dokumentację) do realizacji inwestycji pn. Zbiornik Racibórz Dolny (3,5 mln zł). Na zadania realizowane w ramach ochrony przeciwpowodziowej miasta Opola pn. Kanał Młynówki z planowanej kwoty 5,4 mln zł, wykorzystano tylko 2,6 mln zł, finansując tymi środkami wykupy nieruchomości, opracowanie dokumentacji, obsługę geodezyjną i nadzór inwestorski. Niewykorzystane środki przeniesiono do wykorzystania w 2004 r.
– Sprawiedliwość (część 37) – 50,8 mln zł. Wydatki na inwestycje jednostek organizacyjnych więziennictwa wyniosły 30,2 mln zł, z tego na realizację 27 zadań (29,5 mln zł). Zakończone zostały 24 zadania, w wyniku czego uzyskano 753 miejsca dla osadzonych, w tym m.in. 93 miejsca w oddziałach dla osadzonych niebezpiecznych,

---

[101] woj. świętokrzyskie, zadanie realizowane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie.
[102] Zadanie realizowane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej Gliwice.

utworzone w aresztach śledczych w Białymstoku, Gdańsku, Barczewie i w Rzeszowie. Poza tym sfinansowano prowadzenie na 3 obiektach robót budowlano – montażowych, w tym w Areszcie Śledczym w Warszawie - Mokotów budowę oddziału dla osadzonych niebezpiecznych. W Ministerstwie Sprawiedliwości, prokuraturach i w zakładach dla nieletnich wydatkowano 20,6 mln zł na realizację 9 zadań, z których w 2003 r. zakończono 3, tj.: modernizacja i adaptacja gmachu Ministerstwa, adaptacja i przebudowa zespołu budynków dla Prokuratury Apelacyjnej, Okręgowej i Rejonowej w Łodzi (uzyskując efekt w postaci przyrostu powierzchni o 5.957 m^2), modernizacja budynku Zakładu Poprawczego w Szubinie (uzyskując efekt w postaci zmodernizowanej powierzchni 2.891 m^2 oraz przyrost 458 m^2 powierzchni). Ponadto sfinansowano realizację następujących zadań: adaptacja budynku dla potrzeb PR w Wejherowie, modernizacja i rozbudowa budynku PO w Gorzowie, adaptacja budynku dla PR w Kamiennej Górze, adaptacja i rozbudowa budynku dla PO i PR w Kielcach, adaptacja budynku na Schronisko dla Nieletnich w Gackach, modernizacja Zakładu Poprawczego w Poznaniu.

W 2003 r. przeznaczono z budżetu państwa na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych 2.755,5 mln zł. Najwyższe wydatki, łącznie na kwotę 2.478 mln zł (89,9%) zostały zrealizowane w następujących częściach:

– Obrona narodowa (część 29) – 1.915,2 mln zł. W ramach technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP w Wojskach Lądowych przeznaczono między innymi na zakup sprzętu elektronicznego (275,2 mln zł), pojazdów bojowych i transportowych oraz pojazdów o przeznaczeniu innym niż bojowe (238,4 mln zł). W ramach tych wydatków dokonano zakupu 140 rakiet i 48 kpl. mechanizmów startowych do przenośnego zestawu rakietowego GROM (53,1 mln zł); wniesiono przedpłatę na dostawę czołgów LEOPARD (36,8 mln zł); sfinansowano modernizację 34 transporterów opancerzonych BRDM-2-ŻBIK (35,7 mln zł); zakupiono wozy dowodzenia IRYS 2000 oraz radiostacje pokładowe i plecakowe, jak również sprzęt typu NATO REGA (łącznie 88,4 mln zł). Poza tym, znaczne kwoty środków budżetowych przeznaczono na zakupy: samolotów (374,3 mln zł); sprzętu elektronicznego i łączności (145,9 mln zł) dla Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej. Zakupiono między innymi 2 samoloty PZL M-28B, 85 radiowysokościomierzy do śmigłowców (23,6 mln zł); wniesiono przedpłatę na samolot CASA C-295 (100,0 mln zł). Na potrzeby Marynarki Wojennej dokonano zakupu systemów rakietowych woda-woda dla okrętów typu 660 – Żeglarek (63,0 mln zł); systemów torpedowych LWT dla okrętów i śmigłowców typu MU-90 (41,9 mln zł) oraz wniesiono przedpłatę za okręty „KOBEN” (20,2 mln zł).

Realizacja wydatków w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w kwocie niższej tylko o 19,4 mln zł od planowanej, spowodowana była wniesieniem w 2003 r. przedpłat w kwocie 204,0 mln zł na zakupy sprzętu w ramach programu wyposażania sił zbrojnych.

- Transport (część 39) – 196,8 mln zł. Na wykup gruntów pod autostrady płatne wykorzystano – 103,7 mln zł. Za kwotę 26,4 mln zł na potrzeby jednostek drogownictwa zakupiono, m.in. 123 pługi, 36 solarek i piaskarek, 15 samochodów patrolowych, 32 samochody dostawcze, 7 pił do cięcia nawierzchni, sprzęt informatyczny (288 sztuk). Na potrzeby Inspekcji Transportu Drogowego za 8,4 mln zł zakupiono 56 sztuk specjalistycznego taboru samochodowego.
- Sądy powszechne (część 15) – 100,8 mln zł. W ramach tej kwoty 63,9 mln zł przeznaczono na wykup nieruchomości i lokalu dla 4 sądów rejonowych i sądu okręgowego o łącznej powierzchni 37.572 $m,^2$ a 21,3 mln zł przeznaczono na zakup sprzętu informatycznego i oprogramowanie (w tym zakupiono 2.456 szt. zestawów komputerowych). Poza tym zakupiono 324 szt. kopiarek (3,1 mln zł), urządzenia i systemy zabezpieczająco – ochronne, 2,2 mln zł, w tym 32 szt. urządzeń monitorujących 0,8 mln zł, 26 samochodów osobowych i 3 samochody dostawcze (łącznie za 1,2 mln zł).
- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (część 19) – 84,8 mln zł, z tego na zakupy sprzętu informatycznego i oprogramowania – 58,1 mln zł, a sprzętu organizacyjno-technicznego 3,4 mln zł. W ramach zakupów sprzętu informatycznego i oprogramowania środki przeznaczono głównie na: kontynuację prac związanych z informatyzacją, rozbudową i standaryzacją środowiska informatycznego dla potrzeb administracji celnej i skarbowej (42,7 mln zł), na zakupy sprzętu komputerowego do obsługi systemu bankowości elektronicznej (1,9 mln zł), na wdrożenie systemów informatycznych dla potrzeb: Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (5,7 mln zł), Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej „KCIK" (1,8 mln zł), Biura Dokumentacji Skarbowej – system ALERT (2,8 mln zł).

  Z ogólnej kwoty wykonanych wydatków na zakupy inwestycyjne 27,5% (23,3 mln zł) przeniesiono do wykorzystania w 2004 r., głównie dotyczyło to środków na sfinansowanie zadań z rozpoczętymi postępowaniami przetargowymi na zakup sprzętu komputerowego i usług dla systemów celnych (Celina, Zefir i NCTS) oraz systemów podatkowych (VIES - wymiany informacji o płatnikach podatku VAT i SEED - wymiany informacji o płatnikach akcyzy i składkach akcyzowych).

3.4. Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa

Wydatki budżetu państwa na obsługę długu krajowego i zadłużenia zagranicznego w 2003 r. wyniosły łącznie 24.137,4 mln zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 89,1 mln zł, tj. o 0,4%. Wzrost ten wynikał z wyższych o 54,4 mln zł kosztów obsługi długu krajowego oraz wyższych o 34,7 mln zł kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego.

Ministerstwo Finansów w pełni i terminowo obsługiwało dług krajowy i zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa.

Wydatki na obsługę zadłużenia Skarbu Państwa w 2003 r. stanowiły 12,8% wydatków ogółem budżetu państwa, wobec 13,1% w 2002 r. Na uwagę zasługuje znaczne zmniejszenie w 2003 r. tempa wzrostu tych wydatków w relacji do roku poprzedniego, które wyniosło 100,4% w 2003 r. podczas gdy w latach ubiegłych 116% w 2001 r., 115% w 2002 r.

Wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa był następstwem głównie wyższych, w stosunku do roku ubiegłego, wypłat z tytułu poręczeń kredytów krajowych o 375,8 mln zł, wyższego kursu złotego do euro (średnio 3,86 zł/EUR w 2002 r. i 4,4 zł/EUR w 2003 r.) oraz wyższej kwoty obsługiwanego długu.

W 2003 r., w relacji do roku poprzedniego, dług Skarbu Państwa wyrażony w złotych wzrósł nominalnie o 15,6%, tj. o kwotę 51.039,6 mln zł (w 2002 r. o 15,5%, tj. o 43.986,5 mln zł), co wynikało ze wzrostu długu krajowego o 14,5% i wzrostu zadłużenia zagranicznego o 17,7%. Wzrost wartości długu Skarbu Państwa generowany był głównie przez relatywnie wysoki deficyt budżetu państwa, który w 2003 r. wyniósł 37.043 mln zł. Struktura oraz dynamika zmian długu Skarbu Państwa zostały szerzej omówione w rozdziale „Państwowy dług publiczny".

Znaczny udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach budżetu ogółem stanowi poważne ograniczenie w dążeniu do ich uelastycznienia oraz utrudnia spełnianie przez budżet państwa funkcji prorozwojowych dla gospodarki.

Korzystnym efektem dla budżetu państwa był spadek rentowności wykupywanych skarbowych papierów wartościowych. Przykładowo średnia rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych wykupywanych w 2003 r. wyniosła 8,3%, podczas gdy średnia rentowność tych bonów wykupywanych w 2002 r. wynosiła 14,3%. W 2003 r. wystąpiło jednak odwrócenie korzystnej tendencji spadkowej w zakresie rentowności emitowanych skarbowych papierów wartościowych (spw). Ich emisje w drugim półroczu charakteryzowały się wyższą rentownością niż na początku roku, co było wynikiem przede wszystkim:

– oceny wzrostu ryzyka inwestycyjnego w następstwie niepewności co do rozwoju sytuacji finansów publicznych i jego wpływu na gospodarkę kraju. Głównymi źródłami tej niepewności był projekt budżetu państwa na 2004 r. i rosnąca wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu oraz poziom państwowego długu publicznego (pdp) i potencjalne konsekwencje przekroczenia ustawowych progów relacji pdp do PKB,
– odwrócenia oczekiwań na zmiany stóp banku centralnego - z obniżek na podwyżki.

Wydatki z tytułu obsługi długu krajowego

W ustawie budżetowej na rok 2003 ustalono wydatki na obsługę długu krajowego (w część 79) w wysokości 21.777,1 mln zł. Wydatki te zostały zmniejszone o kwotę 135,0 mln zł, tj. do kwoty 21.642,1 mln zł, z uwagi na realizację niższych od planowanych wydatków na obsługę bonów skarbowych.

W 2003 r. Minister Finansów, korzystając z upoważnienia zawartego w art. 7 ustawy budżetowej[103], dokonał w części 79 blokady wydatków w kwocie 135,0 mln zł, które następnie przeniósł do części 83 – Rezerwy celowe. Wydatki te zostały przeznaczone na cele określone w ustawie budżetowej.

Zrealizowane wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 20.378,3 mln zł, tj. 94,2% budżetu po zmianach. W porównaniu do roku 2002 wydatki te były wyższe o 54,4 mln zł, tj. o 0,3%. W strukturze zrealizowanych w 2003 r. wydatków największy udział, tj. 97,5% miały koszty obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych, a pozostałą część, tj. 2,5% stanowiły rozliczenia z tytułu poręczeń Skarbu Państwa.

Wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych wyniosły w 2003 r. 19.822,5 mln zł i były niższe od wykonanych w 2002 r. o 371,4 mln zł, tj. o 1,8%. Pomimo wzrostu wielkości długu krajowego, spadek ten był możliwy głównie ze względu na sukcesywne obniżanie się rentowności spw.

Dane dotyczące wielkości zadłużenia Skarbu Państwa w 2002 i 2003 r. w obligacjach i bonach skarbowych oraz koszty ich obsługi przedstawia poniższa tabela:

---

[103] W przypadku wystąpienia do końca trzeciego kwartału 2003 r. oszczędności w wydatkach na obsługę zadłużenia zagranicznego oraz długu krajowego Skarbu Państwa, przepis upoważniał Ministra Finansów do ich przeznaczenia w kwocie nieprzekraczającej 100,0 mln zł - na zasiłki z pomocy społecznej i na rodziny zastępcze oraz 35,0 mln zł – na metro warszawskie.

Tabela 32

Tytuł	Zadłużenie		Zmiana zadłużenia		Wydatki w roku na obsługę		Zmiana wydatków	
	mln zł			%	mln zł			%
	31.12.2002	31.12.2003	Kwotowo		2002	2003	Kwotowo	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem spw, w tym:	212.371,3	245.979,3	33.608,0	15,8	20.193,9	19.822,5	- 371,4	- 1,8
1.Bony skarbowe	42.030,8	48.067,4	6.036,6	14,4	4.686,8	3.353,4	- 1.333,4	- 28,5
2.Obligacje ogółem	170.340,4	197.911,9	27.571,4	16,2	15.507,1	16.469,1	962,0	6,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wydatki na obsługę spw w 83,1% składały się z kosztów obsługi obligacji skarbowych, a w 16,9% z kosztów obsługi bonów skarbowych.

Wydatki na obsługę krajowych obligacji skarbowych wyniosły 16.469,1 mln zł i były wyższe w porównaniu z 2002 r. o 6,2%. Wzrost ten spowodowany został przede wszystkim zwiększeniem wydatków na obligacje oszczędnościowe[104]. Wielkość zadłużenia Skarbu Państwa w obligacjach skarbowych oraz wydatki budżetu państwa na obsługę tego zadłużenia w latach 2002 i 2003 prezentuje poniższa tabela:

Tabela 33

Tytuł	Zadłużenie		Zmiana zadłużenia		Wydatki w roku		Zmiana wydatków	
	mln zł			%	mln zł			%
	31.12.2002	31.12.2003	Kwo-towo		2002 r.	2003 r.	Kwo-towo	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Obligacje ogółem	170.340,4	197.911,9	27.571,4	16,2	15.507,1	16.469,1	962,0	6,2
1. Obligacje rynkowe*)	153.856,7	184.496,9	30.640,2	19,9	14.620,4	14.877,0	256,6	1,8
2. Obligacje oszczędnościowe	7.718,2	7.449,6	- 268,5	3,5	396,8	1.251,3	840,8	211,9
3. Obligacje nierynkowe	8.765,7	5.965,4	- 2.800,3	31,9	489,9	340, 8	- 116,4	- 23,8

*) do obligacji rynkowych zaliczane są obligacje hurtowe sprzedawane na przetargach, trzyletnie i pięcioletnie obligacje sprzedawane w sieci detalicznej, które mogą być przedmiotem obrotu na GPW oraz obligacja dolarowa z emisji 2001 r.; stan zadłużenia na koniec 2003 r. obejmował: obligacje hurtowe 177,1 mld zł i obligacje detaliczne (TZ i SP) 7,4 mld zł; obligacja dolarowa 2001, która składała się na stan zadłużenia w spw na koniec 2002 r., została wykupiona w październiku 2003 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

[104] W 2003 r. wydatki budżetu państwa w cz. 79 na obsługę obligacji skarbowych wzrosły ogółem o kwotę 962 mln zł, a wzrost kosztów obsługi obligacji oszczędnościowych wyniósł 840,8 mln zł.

W stosunku do roku 2002 wydatki związane z obligacjami oszczędnościowymi wzrosły o 211,9%. Było to wypadkową trzech czynników: większej niż w 2002 r. liczby obsługiwanych dwuletnich obligacji oszczędnościowych (na 2003 r. przypadał termin wykupu dwuletnich obligacji oszczędnościowych, których sprzedaż w 2001 r. osiągnęła poziom 4,1 mld zł), większej skali przedterminowego wykupu obligacji dwu- i czteroletnich oraz wykupu trzech serii obligacji czteroletnich, od których odsetki były kapitalizowane i wypłacane przy wykupie.

W 2003 r. koszty obsługi większości obligacji skarbowych kształtowały się na poziomie zbliżonym do założeń, osiągając poziom powyżej 90% kwoty planowanej. Znaczne odchylenie wystąpiło jedynie w przypadku realizacji kosztów obsługi obligacji nominowanej w USD z 2001 r., które wyniosły 42,8% kwoty zaplanowanej. Na niższe wykonanie wydatków z tytułu obsługi tych obligacji wpłynął wcześniejszy wykup rat kapitałowych oraz niższy od zakładanego kurs USD i niższe stopy Libor, w oparciu o które ustalane jest ich oprocentowanie[105].

Wydatki na obsługę bonów skarbowych w 2003 r. wyniosły 3.353,4 mln zł, co stanowi 92% planu po zmianach, i były niższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej o 427,5 mln zł, a od planu po zmianach o 292,5 mln zł. Różnica ta wynikała przede wszystkim z odmiennego od założeń ukształtowania się struktury sprzedanych bonów skarbowych oraz ich rentowności, co przedstawia poniższa tabela:

Tabela 34

Lp.	Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Wykonanie
1	2	3	4
1.	Rodzaje bonów (wg terminu wykupu) oraz ich udział w sprzedaży bonów ogółem w 2003 r.	13-tyg. – 7% 26-tyg. – 17% 52-tyg. – 76%	10-tyg. - 6,1% 13-tyg. - 4,9% 26-tyg. - 6,1% 52-tyg. - 82,9%
2.	Sprzedaż bonów krótkich[106] w celu zapewnienia krótkookresowej płynności	10 mld zł	10-tyg. – 3,5 mld zł
3.	Średnia rentowność wykupywanych bonów	8,40%	7,76%

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Na zmniejszenie w stosunku do planu kosztów obsługi bonów skarbowych w 2003 r. miały wpływ przede wszystkim niższa od prognozowanej (o 0,64 punktu procentowego) średnia rentowność wykupywanych bonów skarbowych, mniejsza od założeń o 6,5 mld zł

[105] Przy planowaniu wydatków na obsługę tych obligacji przyjęto średnioroczną prognozę stopy LIBOR na poziomie 2,3875%, natomiast dla realizowanych płatności stopa ta wynosiła od 1,26% do 1,4%.

[106] Bony krótkie (krótkoterminowe) – niestandardowe bony o terminie wykupu krótszym niż 13 tygodni, emitowane w celu zarządzania płynnością.

sprzedaż bonów krótkich w 2003 r. (w terminie wykupu wynoszącym 10 tygodni) oraz większy od zakładano udział sprzedaży bonów 52 tygodniowych, których koszty obsługi będą stanowiły obciążenie wydatków dopiero w roku 2004.

W 2003 r. nastąpił wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w bonach skarbowych, o 14,4%, tj. o 6 mld zł[107]. Wzrost ten nie znalazł jednak proporcjonalnego odzwierciedlenia w wydatkach na obsługę bonów, gdyż w 2003 roku były one w 95,4% zdeterminowane wykupem bonów wyemitowanych w 2002 r., co prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 35

Rodzaj bonów	Wydatki poniesione na obsługę bonów skarbowych		
	wyemitowanych w 2002 r.	wyemitowanych w 2003 r.	Razem
	mln zł		
1	2	3	4
10-tyg.	-	35,1	35,1
13-tyg.	6,5	33,6	40,1
26-tyg.	-	84,8	84,8
39-tyg.	39,8	-	39,8
52-tyg.	3.153,5	-	3.153,5
Łącznie	3.199,8	153,6	3.353,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Udział kosztów obsługi bonów skarbowych w całości wydatków na obsługę skarbowych papierów wartościowych w 2003 r. zmniejszył się w porównaniu z 2002 r. z 23,2% do 16,9%. Głównym tego powodem był nominalny spadek wydatków na obsługę bonów skarbowych o 28,5%, tj. o kwotę 1,3 mld zł.

Koszty obsługi bonów skarbowych w 2003 r. zmniejszyły się głównie na skutek spadku ich rentowności. Wykupione w 2002 r. 52-tygodniowe bony skarbowe, o wartości nominalnej 34.320 mln zł, miały średnią rentowność wynoszącą 14,3%. Bony sprzedane w 2002 r. o wartości nominalnej 40.864 mln zł i wykupione w 2003 r. miały średnią rentowność 8,3%.

[107] Jednocześnie w 2003 r. nastąpił spadek udziału zadłużenia w bonach skarbowych w zadłużeniu krajowym Skarbu Państwa ogółem, o 0,1 punktu procentowego, tj. do poziomu 19,1%.

W wyniku realizacji wniosku NIK, po raz pierwszy w części 79 budżetu zaplanowane zostały w 2003 r. wydatki na sfinansowanie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych, które w latach poprzednich ujęte były w części 19 budżetu państwa. Zaplanowane na ten cel wydatki w kwocie 114,0 mln zł zostały wykorzystane w 43,8%. Niższe od planu wykonanie tych wydatków wynikało przede wszystkim z tego, że:

– sukcesywnie ograniczano w ciągu 2003 r. koszty reklamy obligacji; dodatkowo, po zmianie agenta emisji przekazano wszelkie działania promocyjno–reklamowe nowemu agentowi, który ponosił ich koszty,
– szacując koszty wynagrodzenia agenta emisji na 2003 r. zakładano znacznie wyższą sprzedaż poszczególnych instrumentów detalicznych, niż faktycznie osiągnięto (stawki wynagrodzenia agenta wyliczane są m.in. od wielkości nominalnej sprzedanych obligacji).

Minister Finansów z tytułu poręczonych i gwarantowanych przez Skarb Państwa krajowych kredytów bankowych spłacił w 2003 r. ze środków budżetu państwa kwotę 505,8 mln zł, co stanowiło 93,3% kwoty zaplanowanej na ten cel w ustawie budżetowej. Oznacza to wzrost wydatków w stosunku do 2002 r. o 289%. Z ogólnej kwoty wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji 39,4% (199,6 mln zł), dotyczyło spłaty kredytów za dłużników ujętych w preliminarzu wydatków, a 60,6% (306,3 mln zł), – spłaty kredytów dłużników nieujętych w preliminarzu. Nieplanowane wydatki dotyczyły płatności na rzecz Chłodni Łódź S.A. w kwocie 4,2 mln zł, wynikającej z realizacji wyroku sądowego[108] oraz spłaty zobowiązań poręczonych za Agencję Rynku Rolnego w kwocie 302,0 mln zł.

Z wydatków części 79 – Obsługa długu krajowego sfinansowano w 2003 r. wydatki w kwocie 302 mln zł na spłatę poręczonych przez Skarb Państwa zobowiązań kredytowych Agencji Rynku Rolnego wobec Banku Przemysłowo Handlowego PBK S.A. (152 mln zł) i wobec Banku Zachodniego WBK S.A. (150 mln zł). Płatności te zostały dokonane na wezwanie banków, które skierowały do Ministerstwa Finansów pisma w tej sprawie po upływie terminu spłaty kredytów, określonego w umowach kredytowych. Umowy kredytowe, zawarte pomiędzy bankami a ARR, przewidywały zapłatę podwyższonych odsetek od zadłużenia niespłaconego w terminie. Ministerstwu Finansów znana była treść tych umów. Przed terminem wymagalności kredytów Ministerstwo Finansów było informowane przez Agencję Rynku Rolnego o braku możliwości ich samodzielnej spłaty.

---

[108] W związku z informacją Ministerstwa Finansów o zamiarze wniesienia wniosku o kasację niekorzystnego dla Skarbu Państwa wyroku w sprawie należności dla Chłodni Łódź S.A., spór – dotyczący spłaty przez Chłodnię Łódź S.A. należności wynikającej ze spłaty poręczonego przez Skarb Państwa kredytu bankowego zaciągniętego przez poprzednika prawnego Chłodni Łódź S.A. – należy uznać za nierozstrzygnięty.

Spłaty poręczonych zobowiązań ze środków budżetu państwa nastąpiły z zachowaniem postanowień umów poręczeń, jednakże Departament Poręczeń i Gwarancji Ministerstwa Finansów, zlecił dokonanie płatności z tego tytułu w ostatnim dniu terminu wykonania zobowiązania, tj. w 21 dniu od prawidłowego wezwania przez banki. Oczekiwanie z wypłatą tych dwóch poręczeń do ostatniego dnia terminu umownego było, w ocenie NIK, działaniem nieprawidłowym, skutkowało ono bowiem zapłatą przez ARR wysokich odsetek za zwłokę, które bank naliczał za każdy dzień od dnia wymagalności kredytu. Wysokość zapłaconych przez Agencję odsetek za zwłokę uzależniona była wyłącznie od terminu wykonania zobowiązania przez poręczyciela. ARR należy do jednostek sektora finansów publicznych, a jej działalność była dotychczas w znacznym stopniu finansowana dotacjami budżetowym, ustalanymi na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego. Za opóźnienie w spłacie poręczonych przez Skarb Państwa kredytów Agencja Rynku Rolnego zapłaciła dodatkowe odsetki w łącznej kwocie 3,17 mln zł[109].

Podkreślić należy również, że w okresie, za który ARR została obciążona karnymi odsetkami, dzienny stan wolnych środków budżetowych, złożonych na lokatach w NBP, wyniósł od 3.802,0 mln zł w dniach 12-16 września 2003 r., ok. 4.500 mln zł w okresie od 17 do 21 września 2003 r., ok. 5.400 mln zł w dniach 22-24 września 2003, a w dniu 25 września 2003 r. osiągnął wysokość 7.600 mln zł. Oprocentowanie lokat zawiązanych w tym okresie wynosiło, w zależności od okresu na jaki lokata była zawiązana – od 3,75% do 5,25%. Nawet gdyby zaszła konieczność pozyskania środków na spłatę zobowiązań ARR poprzez emisję spw, to w tym okresie średnia rentowność bonów 52-tygodniowych wynosiła od 4,873% do 5,086%. Tymczasem dodatkowe odsetki płacone przez ARR od zadłużenia wynosiły w tym okresie: dla kredytu udzielonego przez BPH PBK S.A. od 19,5% do 18,37%, a dla kredytu udzielonego przez Bank Zachodni WBK S.A. 13,5%.

Opisany wyżej sposób dokonania spłaty poręczenia wywołał dla Agencji Rynku Rolnego niekorzystne skutki finansowe, które w przyszłości mogą spowodować dodatkowe obciążenie budżetu państwa.

---

[109] Według szacunku Ministerstwa Finansów, wyemitowanie skarbowych papierów wartościowych w celu spłaty poręczonych zobowiązań w kwocie 302 mln zł - o 21 dni wcześniej - obciążyłoby koszty obsługi długu publicznego kwotą ok. 0,9 mln zł.

Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego

Na obsługę zadłużenia zagranicznego w ustawie budżetowej na rok 2003 (w części 78) ustalano wydatki w wysokości 5.379,5 mln zł. W ciągu 2003 r. wydatki zostały zwiększone do łącznej wysokości 5.459,5 mln zł, tj. o kwotę 80,0 mln zł, w wyniku przeniesienia tych wydatków z rezerwy celowej. Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji[110] – w wyniku nowelizacji[111] – od dnia 18 marca 2003 r. stwarzała możliwość finansowania tego programu poprzez zaciąganie zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa. Biorąc pod uwagę konieczność obsługi tych zobowiązań, Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, w kwietniu 2003 r. zmniejszył zasilenie części 29 – Obrona narodowa środkami z rezerwy celowej (poz. 59), a następnie zwiększył plan wydatków budżetu państwa w części 78.

Zrealizowane wydatki w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 3.759,1 mln zł, tj. 68,9% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2002 roku wydatki były wyższe o 34,7 mln zł, tj. o 0,9%.

Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego stanowiły 99,8% wydatków części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, natomiast tylko 0,2%, wydatków przeznaczono na spłaty gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań.

Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego, poniesione w kwocie 3.750,5 mln zł, stanowiły 79,8% wydatków pierwotnie planowanych w ustawie budżetowej oraz 78,5% planu po zmianach. Płatności te obejmowały odsetki i opłaty od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych w kwocie 2.073,7 mln zł, odsetki i dyskonto od obligacji skarbowych RP wyemitowanych za granicą i odsetki od obligacji Brady'ego w łącznej kwocie 1.599,4 mln zł, wydatki związane z finansowaniem programu samolotu wielozadaniowego w kwocie 41,2 mln zł oraz wydatki na sfinansowanie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 36,2 mln zł. Realizacja planu wydatków z poszczególnych tytułów przedstawiała się następująco:

---

[110] DzU nr 89, poz. 972 ze zm.

[111] DzU z 2003 r. nr 46, poz. 393.

Tabela 36

Tytuł	Plan po zmianach	Wykonanie	Różnica (3-2)	3 : 2
	mln zł			%%
1	2	3	4	5
Rozdział 75701, w tym:	4 779,0	3 750 ,5	1.028,5	78,5
Klub Paryski	1 492,8	1 472,6	20,2	98,6
Obligacje skarbowe wyemitowane za granicę	1 623,4	1 167,2	456,2	71,9
Obligacje Brady'ego	615, 6	432 ,2	183 ,4	70,2
Bank Światowy	396,6	269 ,9	126, 7	68,1
Europejski Bank Inwestycyjny	238,8	198, 3	40, 5	83,1
Inne kredyty	122,2	68, 7	53,5	56,2
Bank Rozwoju Rady Europy	72,6	64,1	8,5	88,2
Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	80,0	41 ,2	38, 8	51,5
Wydatki na sfinansowanie kosztów emisji spw	137,0	36,2	100,8	26,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Niższe od planu po zmianach wykonanie wydatków w rozdziale 75701, o kwotę 1.028,5 mln zł, wynikało głównie z mniejszych od planowanych płatności odsetek od: obligacji skarbowych wyemitowanych za granicą i obligacji Brady'ego, zadłużenia wobec Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Klubu Paryskiego. Głównym tego powodem było korzystniejsze od planowanego ukształtowanie się stóp procentowych na rynkach zagranicznych[112], korzystniejsze od prognoz ukształtowanie się kursu złotego do dolara amerykańskiego[113], przedterminowy wykup w kwietniu 2003 r. obligacji Brady'ego na kwotę 4,2 mld zł (1,1 mld USD)[114] oraz inna od założeń struktura walutowa i czasowa emisji obligacji zagranicznych[115].

W 2003 r. po raz pierwszy w części 78 budżetu zaplanowany został limit wydatków na sfinansowanie kosztów emisji za granicę skarbowych papierów wartościowych oraz innych kosztów i prowizji, który w latach poprzednich ujęty był w części 19 budżetu państwa. Zaplanowane z tego tytułu wydatki w kwocie 137,0 mln zł zostały zrealizowane w 26,4%. Skala i rodzaj przeprowadzonych w 2003 r. operacji na zadłużeniu zagranicznym, uwarunkowane m.in. sytuacją budżetu państwa i sytuacją na zagranicznym rynku finansowym,

---

[112] Przykładowo w II kwartale 2003 r. stopa LIBOR przyjęta do planu wydatków wynosiła 2,95%, a wykonana 1,12%. Stopa EURIBOR przyjęta do planu wydatków wynosiła 3,85%, a wykonana 2,09%.

[113] Wykonany średnioroczny kurs walutowy PLN/USD – 3,8889 zł był niższy niż planowany (4,1685 zł) o 6,7%.

[114] W związku z tym wykupem, zamiast zaplanowanych na październik 2003 r. wydatków z tytułu odsetek w kwocie 73,9 mln USD zapłacone zostały odsetki w wysokości 35,8 mln USD.

[115] W 2003 r. wyemitowano obligacje nominowane w EUR na kwotę 2,8 mld EUR, wobec planowanej 1,5 mld EUR. Odsetki od emisji na kwotę 2,3 mld EUR nie obciążyły wydatków roku 2003 gdyż są płacone rocznie. Natomiast emisje obligacji dolarowej przeprowadzono w październiku i grudniu 2003 r., w związku z czym odsetki od tych obligacji płatne półrocznie obciążą po raz pierwszy dopiero wydatki roku 2004.

spowodowały niższe od założeń obciążenie budżetu państwa kosztami operacyjnymi emisji. Ministerstwo Finansów planując limit wydatków z tego tytułu miało na uwadze konieczność zachowania swobody w kształtowaniu polityki emisyjnej – podobnie jak w przypadku operacji na zadłużeniu – starając się nie dopuścić do sytuacji, w której zbyt niski limit wydatków ograniczałby np. wybór rynku czy zapadalność obligacji emitowanych za granicę.

Poniesione w 2003 r. wydatki związane z finansowaniem programu samolotu wielozadaniowego (F-16) wyniosły łącznie 41,2 mln zł (10,8 mln USD), co stanowiło 51,5% planu. Wydatki te składały się głównie z:

– płatności odsetek od zaciągniętego kredytu na finansowanie zakupu artykułów i usług obronnych oraz pochodzących z USA usług projektowych i konstruktorskich dotyczących tych artykułów (kredyt FMF)[116],
– opłaty za gotowość (commitment fee), opłat prawnych i administracyjnych, opłaty za zorganizowanie finansowania.

Planowanie wydatków na pokrycie kosztów finansowych związanych z realizacją kontraktu na zakup samolotu F-16 jest utrudnione, gdyż obciążenia z nim związane zależą od tempa realizacji kontraktu podstawowego (na samoloty i elementy im towarzyszące), od prac strony amerykańskiej w ramach obsługi złożonego systemu finansowania, jak też od kształtowania się stóp procentowych i kursu walutowego.

Wielkość środków na wypłaty z tytułu gwarancji ustalana na etapie planowania wynikała z prognozowanych wypłat w odniesieniu do kredytobiorców, którzy obciążeni byli wysokim ryzykiem pełnej lub częściowej utraty zdolności kredytowej. Wydatki z tytułu spłaty gwarantowanych zobowiązań zostały zrealizowane w kwocie 8,6 mln zł (1,3% planu), tj. niższej od zaplanowanej o 671,8 mln zł. Uwzględnione w planie wydatków wypłaty gwarancji za zobowiązania PKP SA w kwocie 111,2 mln EUR i 6,0 mln USD, Rolno-Spożywczych Rynków Hurtowych w kwocie 13,5 mln EUR i 1,5 mln USD oraz PGNiG w kwocie 14,1 mln USD nie zostały poniesione. Realizacja niższych od planu wydatków była przede wszystkim efektem umowy zawartej z konsorcjum banków, na podstawie której kredyt PKP S.A. został zrestrukturyzowany przez przesunięcie terminu jego spłaty o 2 lata, tj. do 2005 r. z równoczesnym wydłużeniem gwarancji. Pozostali kredytobiorcy w całości lub w części samodzielnie obsługiwali gwarantowane zobowiązania.

---

[116] W dniu 18 kwietnia 2003 r. między Rządem RP a Rządem USA została zawarta umowa pożyczki PL-031L (FMF) na finansowanie zakupu artykułów i usług obronnych oraz pochodzących z USA usług projektowych i konstruktorskich dot. tych artykułów. Wysokość pożyczki opiewa na kwotę nie przekraczającą 3,8 mld USD. Załącznik nr 1 do ww. umowy stanowi m. in., że zaliczki w niespłaconej części sumy głównej są oprocentowane stawką 6,903% rocznie. Pożyczkobiorca (Rząd RP) zobowiązany jest do spłaty pożyczki wraz z należnymi odsetkami pomniejszonej o wartość spłaconą przed upływem terminu spłaty. Zgodnie z umową - spłata każdej zaliczki powinna rozpocząć się nie później niż 8 lat od daty jej wypłaty i zostać zakończona nie później niż 15 lat od daty wypłaty. Na mocy niniejszej umowy strona amerykańska udostępnia stronie polskiej środki na opłacenie zakupu zatwierdzonych przez stronę USA artykułów i usług obronnych. Środki z kredytu FMF nie są ewidencjonowane w przychodach cz. 98 budżetu państwa, gdyż jest to tzw. kredyt towarowy, w przypadku którego płatności dokonywane są przez kredytodawcę do dostawców dóbr i usług, w ciężar kredytu otwartego dla kredytobiorcy, bez jego pośrednictwa.

4. Wydatki budżetu państwa w niektórych działach

Realizację wydatków budżetu państwa w 2003 r. w układzie działowym prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 37

Lp.	Wyszczególnienie		Wykonanie 2002 r.	2003 r.			6:3	6:4	6:5	Struktura wyk. 2003
				Plan według ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie				
			mln zł				%			
1	2		3	4	5	6	7	8	9	10
1.	010	Rolnictwo i łowiectwo	3.077,2	2.805,3	3.639,1	3.531,7	114,8	125,9	97,0	1,9
2.	020	Leśnictwo	50,2	48,2	49,7	49,6	98,9	102,9	99,9	0,0
3.	050	Rybołówstwo i rybactwo	36,7	32,8	44,2	35,5	96,7	108,2	80,3	0,0
4.	100	Górnictwo i kopalnictwo	1.012,7	1.031,7	1.034,4	1.034,1	102,1	100,2	100,0	0,5
5.	150	Przetwórstwo przemysłowe	286,2	121,0	744,7	711,2	248,5	587,6	95,5	0,4
6.	400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	1,2	x	0,2	0,2	21,0	x	100,0	0,0
7.	500	Handel	773,3	897,4	901,3	888,9	114,9	99,0	98,6	0,5
8.	550	Hotele i restauracje	16,2	16,6	16,6	16,5	102,0	99,7	99,7	0,0
9.	600	Transport i łączność	4.888.0	3.514,0	5.082,4	5.041,7	103,1	143,5	99,2	2,7
10.	630	Turystyka	35,0	36,4	44,6	43,6	124,6	119,8	97,9	0,0
11.	700	Gospodarka mieszkaniowa	2.131,6	2.063,1	1.950,1	1.728,8	81,1	83,8	88,7	0,9
12.	710	Działalność usługowa	605,2	347,9	704,0	702,7	116,1	202,0	99,8	0,4
13.	720	Informatyka	118,1	120,4	150,2	147,0	124,5	122,1	97,9	0,1
14.	730	Nauka	2.661,6	2.707,3	2.729,4	2.729,2	102,5	100,8	100,0	1,4
15.	750	Administracja publiczna	6.601,1	6.335,2	6.635,7	6.551,4	99,2	103,4	98,7	3,5
16.	751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.330,3	1.451,3	1.546,9	1.489,7	112,0	102,6	96,3	0,8
17.	752	Obrona narodowa	9.400,6	9.864,1	10.014,5	9.982,3	106,2	101,2	99,7	5,3
18.	753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	52.859,9	53.673,1	54.271,3	54.242,0	102,6	101,1	99,9	28,7
19.	754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	7.943,2	8.239,8	8.386,7	8.381,0	105,5	101,7	99,9	4,4
20.	755	Wymiar sprawiedliwości	5.095,3	5.843,0	5.913,7	5.870,4	115,2	100,5	99,3	3,1
21.	757	Obsługa długu publicznego	24.151,6	27.156,6	27.101,6	24.137,4	99,9	88,9	89,1	12,8
22.	758	Różne rozliczenia	29.847,4	40.567,4	33.342,3	31.905,0	106,9	78,6	95,7	16,9
23.	801	Oświata i wychowanie	1.996,8	1.240,5	1.504,0	1.497,5	75,0	120,7	99,6	0,8
24.	803	Szkolnictwo wyższe	6.850,5	6.718,9	7.091,3	7.071,2	103,2	105,2	99,7	3,7
25.	851	Ochrona zdrowia	3.594,1	3.001,1	3.790,1	3.714,5	103,3	123,8	98,0	2,0
26.	853	Opieka społeczna	15.469,7	15.115,0	15.759,6	15.674,6	101,3	103,7	99,5	8,3
27.	854	Edukacyjna opieka wychowawcza	302,2	174,1	271,1	270,1	89,4	155,2	99,6	0,1
28.	900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	758,8	440,8	574,3	572,1	75,4	129,8	99,6	0,3
29.	921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	805,3	665,6	902,0	898,2	111,5	135,0	99,6	0,5
30.	925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	92,0	82,3	83,1	83,0	90,2	100,8	100,0	0,0
31.	926	Kultura fizyczna i sport	130,5	120,8	152,6	152,5	116,9	126,3	100,0	0,1
	Razem:		182.922,4	194.431,7	194.431,7	189.153,6	103,4	97,3	97,3	100,0

Największy udział w wydatkach ogółem budżetu państwa w 2003 r. przypada na następujące działy klasyfikacji budżetowej:

- 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne - 54.242,0 mln zł, tj. 28,7% wydatków budżetu państwa. Wydatki te, w porównaniu do roku 2002 były o 1.382,1 mln zł, tj. o 2,6%.
- 758 – Różne rozliczenia - 31.905,0 mln zł, tj. 16,9%. W porównaniu do roku 2002 były o 2.057,6 mln zł, wyższe, tj. o 6,9%
- 757 – Obsługa długu publicznego - 24.137,4 mln zł, tj. 12,8%. W porównaniu do 2002 r. były niższe o 142,0 mln zł, tj. o 0,1%.
- 853 – Opieka społeczna - 15.674,6 mln zł, tj. 8,3% i o 294,9 mln zł, tj. o 1,3% niż w 2002 r. wyższe
- 752 – Obrona narodowa - 9.982,3 mln zł, tj. 5,3%. W porównaniu do 2002 r. wyższe o 581,7 mln zł, tj. o 6,2%,
- 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa - 8.381,0 mln zł, tj. 4,4%. Wydatki te były o wyższe 437,8 mln zł, tj. o 5,5% niż w 2002 r.,
- 803 – Szkolnictwo wyższe - 7.071,2 mln zł, tj. 3,7% i były o wyższe 220,7 mln zł, tj. o 3,2% niż w 2002 r.,
- 750 – Administracja publiczna - 6.551,4 mln zł, tj. 3,5% w porównaniu do 2002 r. były niższe o 49,7 mln zł, tj. o 0,8%,
- 755 – Wymiar sprawiedliwości - 5.870,4 mln zł, tj. 3,1% i były wyższe o 775,1 mln zł, tj. o 15,2% niż w 2002 r.
- 600 – Transport i łączność - 5.041,7 mln zł, tj. 2,7%, w porównaniu 2002 r. były wyższe o 153,7 mln zł, tj. o 3,1%.

W wymienionych 10 działach klasyfikacji budżetowej wydatkowano łącznie 168.857,0 mln zł, tj. 89,3% wydatków budżetu państwa poniesionych w 2003 r. (wraz z wydatkami niewygasającymi).

Należy zaznaczyć, że w 2002 r. wydatki w powyższych działach były także dominującymi w budżecie państwa. W dwóch działach (750 – Administracja publiczna i 757 – Obsługa długu publicznego) w 2003 r. nastąpił nieznaczny (o 0,8% i o 0,1%) spadek

wydatków w stosunku do roku 2002. Najwyższy wzrost (o 15,2%) nastąpił w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości. W pozostałych działach nastąpił kilkuprocentowy wzrost wydatków.

Wydatkowanie kwot przez dysponentów części budżetu państwa realizowanych w omówionych dalej sześciu działach, zostało ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli pozytywnie. Wyjątek stanowił Polski Komitet Normalizacyjny, gdzie stwierdzono naruszenie prawa przy udzielaniu zamówienia publicznego na kwotę 140,8 tys. zł oraz niegospodarne wydatkowanie 466,6 tys. zł przy realizacji zadania inwestycyjnego. U pozostałych dysponentów stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości, które jednak nie miały wpływu na wykonanie budżetu. I tak:

- w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dział 750) nie przestrzegano ustalonych procedur wewnętrznych przy zlecaniu zadań jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych,
- w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (dział 750) przy realizacji dwóch zamówień o łącznej wartości 2,4 mln zł naruszono postanowienia ustawy o zamówieniach publicznych,
- w Ministerstwie Obrony Narodowej (dział 752) nierzetelne było planowanie rzeczowe związane z realizacją zadania pn. modernizacja Sił Zbrojnych R.P. Środki planowane na 2003 r. w wieloletnim planie wydatków na wyposażenie armii w samolot wielozadaniowy wykorzystano w 88,4% planu po zmianach, a 204,0 mln zł zrealizowano na płatności przypadające na rok 2004,
- w Komendzie Głównej Policji (dział 754) wystąpiły nieprawidłowości przy zakupie samochodów specjalnych i transporterów,
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dział 600) podobnie jak w roku 2002, nie wykorzystała środków na poprawę infrastruktury drogowej. Nie wykorzystano kwoty 719,8 mln zł, z powodu nieprzygotowania do realizacji zadań.

Realizację wydatków w części 85/02-32 – Budżety wojewodów w 2003 r. według działów klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 38

Lp.	Wyszczególnienie		Wykonanie 2002 r.	2003 r.			6:3	6:4	6:5	Struktura wykon.a w 2003 r.
				Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie				
			mln zł				%%			
1	2		3	4	5	6	7	8	9	10
1.	010	Rolnictwo i łowiectwo	975,6	632,8	1.092,9	1.091,5	111,9	172,5	99,9	7,8
2.	020	Leśnictwo	13,0	13,4	13,5	13,4	103,4	100,3	99,7	0,1
3.	050	Rybołówstwo i rybactwo	14,7	13,5	20,1	20,1	136,7	149,3	99,9	0,1
4.	100	Górnictwo i kopalnictwo	0,035	0,036	0,036	0,036	102,9	100,0	100,0	0,0
5.	150	Przetwórstwo przemysłowe	43,8	x	186,3	185,6	423,5	x	99,6	1,3
6.	400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	1,2	x	0,2	0,2	21,0	x	99,9	0,0
7.	500	Handel	37,3	40,5	40,9	40,8	109,5	100,9	99,9	0,3
8.	600	Transport i łączność	1.564,0	955,6	1.531,4	1.496,6	95,7	156,6	97,7	10,7
9.	630	Turystyka	3,7	x	7,3	6,6	178,8	x	90,5	0,1
10.	700	Gospodarka mieszkaniowa	33,8	22,4	54,5	53,0	156,8	236,5	97,2	0,4
11.	710	Działalność usługowa	126,5	130,8	146,8	145,9	115,3	111,5	99,4	1,1
12.	720	Informatyka	4,7	4,7	4,7	4,7	100,2	100,2	100,0	0,0
13.	730	Nauka	0,152	x	x	x	0,0	x	x	0,0
14.	750	Administracja publiczna	871,5	895,0	921,1	919,3	105,5	102,7	99,8	6,6
15.	752	Obrona narodowa	6,4	6,3	6,3	6,2	97,7	99,8	99,8	0,0
16.	754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5.735,9	1.198,2	1.212,1	1.211,8	21,1	101,1	100,0	8,7
17.	758	Różne rozliczenia	1,8	3,7	3,9	3,4	190,7	93,0	87,8	0,0
18.	801	Oświata i wychowanie	712,6	224,7	339,1	337,4	47,3	150,2	99,5	2,4
19.	803	Szkolnictwo wyższe	9,0	x	12,9	12,9	143,5		100,0	0,1
20.	851	Ochrona zdrowia	1.150,1	452,2	1.116,1	1.080,5	93,9	239,0	96,8	7,8
21.	853	Opieka społeczna	6.256,4	5.439,5	6.356,4	6.336,5	101,3	116,5	99,7	45,4
22.	854	Edukacyjna opieka wychowawcza	148,8	26,1	120,5	120,3	80,8	461,6	99,8	0,9
23.	900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	748,3	430,1	562,4	560,2	74,9	130,2	99,6	4,0
24.	921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	242,5	43,5	258,8	258,1	106,4	593,4	99,7	1,9
25.	925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	33,2	26,7	27,2	27,2	82,0	102,2	100,0	0,2
26.	926	Kultura fizyczna i sport	16,8	x	16,8	16,8	99,8	x	100,0	0,1
	Razem		18.751,7	10.559,6	14.052,1	13.948,9	74,4	132,1	99,3	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2003 r. wydatki budżetowe wojewodów ogółem wyniosły 13.984,9 mln zł (w tym wydatki niewygasające 375,7 mln zł) i stanowiły 7,4% wydatków ogółem budżetu państwa.

Największy udział w wydatkach ogółem budżetu wojewodów przypadał na następujące działy klasyfikacji budżetowej:

- 853 – Opieka społeczna - 6.336,5 mln zł,tj. 45,4%,
- 600 – Transport i łączność - 1.496,6 mln zł, tj. 10,7%,
- 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa - 1.211,8 mln zł, tj. 8,7%,
- 010 – Rolnictwo i łowiectwo - 1.091,5 mln zł, tj. 7,8%,

- 851 – Ochrona zdrowia - 1.080,6 mln zł, tj. 7,8%,
- 750 – Administracja publiczna - 919,3 mln zł, tj. 6,6%.

Łącznie w 6 działach wydatkowano kwotę 12.136,1 mln zł, co stanowiło 87,0% wydatków ogółem w budżetach wojewodów.

W realizowanych przez wojewodów wydatkach stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły głównie naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych (w czterech województwach) oraz braku skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych (w 8 województwach) i niewłaściwego rozliczania środków pochodzących z rezerwy celowej.

Dział 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

W ustawie budżetowej na 2003 rok ustalono wydatki w dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w wysokości 53.673,1 mln zł. W ciągu 2003 r. dokonano zmian, zwiększając plan wydatków o 598,2 mln zł do kwoty 54.271,3 mln zł, tj. o 1,1%. Zrealizowane wydatki w tym dziale wyniosły 54.242,0 mln zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach i stanowiły 28,7% wydatków budżetu państwa ogółem. W porównaniu do roku 2002 wydatki te były wyższe o 1.382,1 mln zł, tj. o 2,6%.

Wydatki w dziale 753 na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne poniesione zostały przez dysponentów następujących części budżetu państwa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (56,7%), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (27,7%), Obrona narodowa (7,3%), Sprawy wewnętrzne (6,9%), Sprawiedliwość (1,2%), a także przez: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Instytut Pamięci Narodowej i Sądy powszechne (łącznie 0,2%).

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 świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego tzw. służb mundurowych finansowane z budżetów urzędów ministrów właściwych do spraw obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości. Realizowane były ponadto wydatki na składki na ubezpieczenia 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. Od 2003 roku w dziale obowiązkowe ubezpieczenia społeczne finansowane też były renty strukturalne w rolnictwie, wypłacane przez KRUS.

Dotacje dla czterech wymienionych funduszy celowych stanowiły 82,6% wydatków w dziale 753 (łącznie 44.777,7 mln zł) Dotacje te zostały przedstawione w odrębnym rozdziale niniejszej Analizy.

Największe wydatki przeznaczono na:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 28.265,3 mln zł (52,1% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki te były wyższe o 1,2 mln zł, tj. o 4,3%,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy w kwocie 15.013,9 mln zł (27,7% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki te były niższe o 376,1 mln zł, tj. o 2,4%,
- świadczenia pieniężne z tytułu zaopatrzenia emerytalnego w kwocie 8.245,6 mln zł (15,2% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach,
- Fundusz Alimentacyjny w kwocie 1.468,9 mln zł (2,7% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki te były wyższe o 152,5 mln zł, tj. o 11,6%,
- składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 1.036,4 mln zł (1,9% ogółu zrealizowanych wydatków w dziale 753), tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki te były niższe o 65,5 mln zł, tj. o 5,9%.

W ramach świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalno-rentowego w części 29 – Obrona narodowa wydatkowano kwotę 3.960,0 mln zł, w części 42 – Sprawy wewnętrzne - 3.717,9 mln zł oraz w części 37 – Sprawiedliwość – 567,7 mln zł.

1. Wydatki w części 29 – Obrona narodowa przeznaczono m.in. na:
   - świadczenia na rzecz osób fizycznych – 3.639,7 mln zł (91,9%), w tym m.in. emerytury na kwotę 2.327,9 mln zł, renty z tytułu niezdolności do pracy (służby) – 485,7 mln zł, renty rodzinne – 694,7 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 2003 r. ze świadczeń w ramach wojskowego systemu emerytalnego korzystało 144.821 osób, z tego w systemie wojskowym 142.260 osób. Emerytury wojskowe wypłacano 91.999 osobom; 18.804 osobom renty z tytułu niezdolności do pracy (służby), a 31.457 osobom renty rodzinne. Kwota przeciętnej emerytury wojskowej w 2003 r. wyniosła 2.109 zł i nominalnie była wyższa w stosunku do roku 2002 o 79,05 zł, tj. o 3,9%. Kwota przeciętnej wojskowej renty inwalidzkiej w 2003 r. wyniosła 2.153 zł

i była nominalnie wyższa niż w 2002 r. o 89,76 zł, tj. o 4,3%, a wojskowej renty rodzinnej wyniosła 1.840 zł (wzrost o 44,58 zł, tj. o 2,5%). Wzrost wydatków na ubezpieczenia społeczne służb mundurowych spowodowany był waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych oraz zwiększeniem liczby świadczeniobiorców,

– wydatki bieżące w wysokości 320,3 mln zł (8,1%) przeznaczono m.in. na wynagrodzenia z pochodnymi – 289,1 mln zł, w tym uposażenia oraz świadczenia pieniężne wypłacone przez okres roku żołnierzom zwolnionym ze służby – 277,0 mln zł.

2. Kwotę wydatkowaną na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego przez dysponentów części 42 – Sprawy wewnętrzne przeznaczono m.in. na:
   - świadczenia na rzecz osób fizycznych - 3.675,0 mln zł (98,8%), w tym m.in. emerytury w kwocie 2.667,7 mln zł, renty inwalidzkie – 307,4 mln zł, renty rodzinne – 678,1 mln zł. Przeciętnie w 2003 r. świadczenia pobierało 158.876 osób, z tego emerytury wypłacano 110.821 osobom, renty inwalidzkie 15.194 osobom, a 32.861 osobom renty rodzinne. Przeciętna wysokość emerytury w części 42 wyniosła 2.006 zł, renty inwalidzkiej – 1.686 zł, a renty rodzinnej - 1.720 zł.
   - wydatki bieżące – 41,5 mln zł (1,1%).
3. Wydatki związane z wypłatą uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych finansowanych z budżetu wyniosły łącznie 177,0. mln zł i poniesione zostały przez: Ministra Sprawiedliwości – 79,2 mln zł, Sądy powszechne – 81,4 mln zł, Sąd Najwyższy – 9,7 mln zł, Naczelny Sąd Administracyjny – 5,0 mln zł, Trybunał Konstytucyjny – 1,5 mln zł oraz Instytut Pamięci Narodowej – 0,15 mln zł.

KRUS wydatkował 5,0 mln zł (70,0% budżetu po zmianach) na finansowanie rent strukturalnych w rolnictwie, z tego 4,8 mln zł na rzecz 451 osób fizycznych. Przeciętne świadczenie wyniosło 887 zł. Niższa niż zaplanowana liczba wypłacanych rent, spowodowana była nie spełnianiem wszystkich warunków do tego świadczenia przez osoby, którym wydano postanowienia i skutkować będzie wypłatami w 2004 r.

ZUS wydatkował 0,57 mln zł (91,7% 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 1,4 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach, w tym za 0,9 mln zł zakupiono oprogramowanie i sprzęt informatyczny w Zakładzie Emerytalno-Rentowym MSWiA.

Dział 853 – Opieka społeczna

W ustawie budżetowej na 2003 rok ustalono wydatki w dziale 853 – Opieka społeczna w wysokości 15.115,0 mln zł. W trakcie realizacji budżetu 2003 r. wydatki w tym dziale zostały zwiększone o 644,5 mln zł do kwoty 15.759,6 mln zł, tj. o 4,3%.

Zrealizowane wydatki w tym dziale wyniosły 15.674,6 mln zł, tj. 99,5% budżetu po zmianach i stanowiły 8,3% wydatków budżetu państwa ogółem. W porównaniu do roku 2002 wydatki te były wyższe o 204,95 mln zł, tj. o 1,3%.

Wydatki działu 853 w roku 2003 realizowane były przez 33 dysponentów budżetu państwa, w tym 16 wojewodów. Największe wydatki zostały poniesione w częściach budżetowych: 85/02 – 32 Budżety wojewodów – 6.336,5 mln zł (40,4%), 73 - ZUS – 4.769,98 mln zł (30,4%), 31 - Praca – 3.945,9 mln zł (25,2%), 72 - KRUS – 477,5 mln zł (3,0%), a pozostałe środki w wysokości 622,3 mln zł, tj. 4,0 % działu 853 m.in. w częściach: 44 - Zabezpieczenie społeczne (54,9 mln zł), 42 - Sprawy wewnętrzne (46,15 mln zł), 29 - Obrona narodowa (21.6 mln zł), 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (8,6 mln zł), 37 - Sprawiedliwość (7,6 mln zł), 45 - Sprawy zagraniczne (2,3 mln zł), 67 - Polska Akademia Nauk (2,1 mln zł), 15/00-11 - Sądy powszechne (1,2 mln zł).

Najniższe wydatki w stosunku do planu po zmianach zrealizowała Agencja Wywiadu (27,2%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (38,7%) i Instytut Pamięci Narodowej (48,1%). Wykonanie planu po zmianach w 100,0% odnotowano w ZUS, Polskiej Akademii Nauk oraz u dysponenta cz. 19 - Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe.

Stopień realizacji przez wojewodów wydatków w dziale 853 wyniósł od 99,1% planu po zmianach (woj. podlaskie – 212,1 mln zł) do 99,9% (woj. podkarpackie – 354,3 mln zł). Województwa wydatkowały kwoty w wysokości od 173,7 mln zł (woj. opolskie), do 703,9 mln zł (woj. mazowieckie).

Największy udział w wydatkach działu 853 - Opieka społeczna miały:

- zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze - 5.130,3 mln zł, tj. 97,8% budżetu po zmianach, co w strukturze wydatków stanowiło 32,7%,
- Fundusz Pracy - 3.944,0 mln zł, tj. 100% planu po zmianach (25,2% wydatków działu),
- zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne – 1.983,6 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach (12,7% wydatków działu),
- domy pomocy społecznej – 1.222,3 mln zł, tj. 100,0% budżetu po zmianach (7,8% wydatków działu),

– placówki opiekuńczo-wychowawcze – 593,2 mln zł, tj. 99,9% budżetu po zmianach (3,8% wydatków działu),
– rodziny zastępcze – 501,4 mln zł, tj. 99,8% budżetu po zmianach (3,2% wydatków działu).

Wydatki działu 853 przeznaczone na dodatki mieszkaniowe zrealizowano w wysokości 550,6 mln zł, a na utrzymanie ośrodków pomocy społecznej w wysokości 453,3 mln zł, co w obu przypadkach stanowiło 99,9% planu po zmianach. Ponadto zrealizowane wydatki na utrzymanie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy wyniosły 379,8 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach, a wydatki na wypłatę rent socjalnych wyniosły 330,6 mln zł, tj.118,8% planu po zmianach.

Pozostałe wydatki działu 853 przeznaczono m.in. na ośrodki wsparcia (104,6 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach), składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (78,8 mln zł, tj. 88,9% planu po zmianach), dla zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności (43,6 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach), dla powiatowych centrów pomocy rodzinie (36,3 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach), dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (32,0 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach), na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (26,9 mln zł, tj. 99,5% planu po zmianach).

W wydatkach województw największy udział miały dotacje celowe przekazane gminom na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie społeczne, a także dotacje na realizację bieżących zadań własnych powiatów w zakresie funkcjonowania domów pomocy społecznej.
Najwyższe wydatki w zakresie opieki społecznej zostały poniesione w województwie mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, natomiast najniższe w województwie opolskim.

Wydatki zrealizowane w dziale 853 – Opieka społeczna w województwie mazowieckim w kwocie 703,9 mln zł stanowiły 43,1% wykonanych w tym województwie wydatków. Wydatki te dotyczyły składek na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, utrzymania domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych. Wydatki zrealizowane w województwie śląskim w kwocie 618,7 mln zł stanowiły 39,2% wykonanych w tym województwie wydatków; przeznaczone były na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne.

Poza tym dofinansowano zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Np. realizowano trzy programy: „Opieka nad dzieckiem i rodziną", „Wsparcie dla osób z zaburzeniami psychicznymi", „Bezdomność". W województwie mazowieckim kwota otrzymanych dotacji na realizację programu „Opieka nad dzieckiem i rodziną" wyniosła 162 tys. zł; w województwie wielkopolskim zrealizowano 19 programów z zakresu

opieki nad dzieckiem i rodziną, z czego 5 programów dotyczyło tworzenia warunków i przygotowania wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych do samodzielności życiowej. W wyniku realizacji tych programów powstało siedem mieszkań chronionych. Kwota wykorzystanej dotacji wyniosła 185,5 tys. zł. Poza tym realizowane zadania obejmowały pomoc dzieciom zaniedbanym wychowawczo, zagrożonym zaburzeniami emocjonalnymi i uzależnieniami. Przeprowadzano również konsultacje dla rodziców, wychowanków i nauczycieli. Kontakty te miały charakter terapii rodzinnej, konsultacji wychowawczych i interwencji kryzysowych. W województwie śląskim wydatki ze środków pochodzących z dotacji zrealizowano w wysokości 199,9 tys. zł. Organizacje takie m.in. jak Stowarzyszenie Pielęgniarsko-Opiekuńcze ″Z ufnością w Trzecie Tysiąclecie″ - Poczesna, Caritas Archidiecezji Katolickiej Ośrodek św. Jacka - Katowice, Dąbrowskie Stowarzyszenie Rodzin w Kryzysie, Stowarzyszenie ″Być razem″ - Cieszyn, wykorzystały dotacje głównie na: opłaty energii cieplnej, elektrycznej, na zakup środków czystości i żywności oraz na przewozy osób.

Na realizację programu „Wsparcie dla osób z zaburzeniami psychicznymi″ największą kwotę dotacji wykorzystano w województwie mazowieckim (446,1 tys. zł), śląskim (378,2 tys. zł) i małopolskim (257,0 tys. zł), natomiast najniższą kwotę dotacji wykorzystano w województwie opolskim (41,8 tys. zł) i lubuskim (76,4 tys. zł).

Na realizację programu ″Bezdomność″ największą kwotę dotacji wykorzystano w województwie mazowieckim (454,1 tys. zł), śląskim (318,6 tys. zł), i dolnośląskim (261,2 tys. zł), natomiast najniższą kwotę dotacji wykorzystano w województwie świętokrzyskim (79,2 tys. zł), podlaskim (81,6 tys. zł) i opolskim (88,4 tys. zł).

W strukturze dochodów Funduszu Pracy, dotacje z budżetu państwa (3.944,0 mln zł) stanowiły 40,2%. Zrealizowane wydatki Funduszu Pracy wyniosły 10,5 mld zł, tj. 89,1% planu po zmianach. Przyczyną niezrealizowania planu wydatków była mniejsza niż przyjęta w planie liczba osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych (planowano 632 tys. osób, a faktycznie zasiłki dla bezrobotnych wypłacono tylko 472 tys. osób). Wydatki Funduszu w 37,6% realizowano środkami pochodzącymi z dotacji budżetowej. Największy udział w tych wydatkach miały transfery na rzecz ludności, tj. wydatki obligatoryjne na zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne, dodatki szkoleniowe i stypendia. Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydatkowano kwotę 1.406,6 mln zł, co stanowiło 100,1% kwoty ustalonej na aktywne formy w planie po zmianach i 13,4% wykonania wydatków ogółem. Ponadto poniesiono wydatki na szkolenia i przekwalifikowania (109,2 mln zł), wydatki na prace interwencyjne (222,9 mln zł), wydatki

na roboty publiczne (297,4 mln zł), wydatki na aktywizację absolwentów (496,8 mln zł), wydatki na programy specjalne (30,3 mln zł), pożyczki (196,2 mln zł). W 2003 r. zorganizowano i przeprowadzono seminaria i szkolenia dla pracowników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy z zakresu poradnictwa zawodowego, klubów pracy, pośrednictwa pracy, z zakresu kontroli przestrzegania przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Z usług urzędów pracy w zakresie poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej skorzystało ogółem 324.064 osób. Z inicjatywy urzędów pracy przeszkolono 123.443 osoby, co stanowiło 3,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. W ramach programu ″Pierwsza Praca″ były podejmowane działania m.in. w zakresie aktywizacji w ramach programów rynku pracy, staży absolwenckich, umów absolwenckich, szkoleń, prac społecznie użytecznych, robót publicznych. W 2.495 gminach powołano do życia Gminne Ośrodki Informacji Europejskiej, w których w ramach programu ″Pierwsza praca″ objęto stażami absolwenckimi 4.997 absolwentów szkół wyższych i średnich o kierunkach humanistycznych, przeznaczając z Funduszu Pracy na ich stypendia kwotę 13.900,0 tys. zł. W wyniku II edycji konkursu na tworzenie Gminnych Centrów Informacji powstało 427 nowych centrów. Na ten cel przeznaczono 22.491 tys. zł.

Wydatki w części 73 – ZUS przeznaczone były na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze, wyniosły 4,4 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 0,6%.

Dział 752 – Obrona narodowa

W ustawie budżetowej na rok 2003 ustalono wydatki w dziale 752 – Obrona narodowa w wysokości 9.864,1 mln zł, z czego 7.135,9 mln zł planowano przeznaczyć na wydatki bieżące, 1.964,0 mln zł na wydatki majątkowe, 748,3 mln zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych, a 15,9 mln zł na dotacje i subwencje. Plan wydatków przewidywał ich realizację głównie przez resort obrony narodowej (99,6% planowanych wydatków w tym dziale, tj. 9.823,1 mln zł). Pozostałe wydatki obronne miały być realizowane poza Ministerstwem Obrony Narodowej, z czego w województwach 6,3 mln zł, a w Ministerstwie Spraw Zagranicznych 24,8 mln zł.

W ciągu roku dokonano zwiększenia wydatków na obronę narodową do kwoty 10.014,5 mln zł, tj. o 1,5%. Zrealizowane w 2003 r. wydatki w dziale 752 wyniosły 9.982,3 mln zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach oraz 5,3% wydatków budżetu państwa ogółem. W stosunku do 2002 r. wydatki w dziale 752 były wyższe o 581,7 mln zł, tj. o 6,2%.

Wydatki zrealizowane w dziale 752 przez Ministerstwo Obrony Narodowej wyniosły 9.937,2 mln zł i były niższe o 32,0 mln zł, tj. o 0,3% od planu po zmianach. Większość wydatkowanej kwoty przeznaczono na: Wojska Lądowe – 4.908,6 mln zł (49,4% wydatków działu), Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej – 2.429,0 mln zł (24,4%) oraz Marynarkę Wojenną – 994,6 mln zł (10,0%).

Zrealizowane w dziale 752 wydatki bieżące wyniosły 7.041,5 mln zł (70,9% wydatków ogółem), a wydatki majątkowe – 2.148,7 mln zł (21,6%). W ramach wydatków bieżących sfinansowano m.in.: wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 4.060,3 mln zł, tj. 57,7% wydatków bieżących oraz zakupy towarów i usług – 2.566,2 mln zł (36,4%), w tym m.in. zakup materiałów i wyposażenia – 922,4 mln zł, zakup usług remontowych – 566,6 mln zł i zakup pozostałych usług – 516,2 mln zł.

W ramach wydatków majątkowych wydatkowano na:

– modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP - 1.911,6 mln zł, tj. 99,0% kwot przewidzianych w planie po zmianach;
– budowlane wydatki inwestycyjne - 237,1 mln zł, tj. 96,1% kwot przewidzianych w planie po zmianach.

W ujęciu rzeczowym wydatki na modernizację sił zbrojnych dotyczyły m.in.: dostawy 140 rakiet i 48 kpl. mechanizmów startowych do przenośnego zestawu rakietowego GROM, przedpłaty za czołgi LEOPARD, modernizacji 34 transporterów opancerzonych BRDM-2-ŻBIK, dostaw wozów dowodzenia IRYS 2000 oraz radiostacji pokładowych i plecakowych, sprzętu typu NATO REGA, dostawy 2 samolotów PZL M-28B, 85 radiowysokościomierzy do śmigłowców, przedpłaty za samolot CASA C-295, remontu statków powietrznych, dostawy systemów rakietowych woda-woda dla okrętów typu 660 – Żeglarek, systemów torpedowych LWT dla okrętów i śmigłowców typu MU-90 oraz przedpłaty za okręty KOBEN.

Niższe o 19,4 mln zł wykonanie wydatków na modernizację Sił Zbrojnych RP spowodowane było niepełną realizacją wydatków na zakupy sprzętu w ramach programu wyposażania sił zbrojnych w samolot wielozadaniowy. Faktyczne wydatki w tym zakresie dotyczące 2003 r. wyniosły 1.707,6 mln zł, tj. 88,4% planu po zmianach. Kontrola wykazała, że w ramach wydatków na modernizację sił zbrojnych zrealizowano pod koniec 2003 r. przypadające na rok 2004 płatności z tytułu umów wieloletnich na dostawę sprzętu wojskowego w wysokości 204,0 mln zł. Jako przyczynę przyspieszenia umownych terminów płatności wskazano niepełną realizację planowanych na 2003 r. robót modernizacyjnych, a wcześniejsze uregulowanie płatności, zdaniem MON, ma się przyczynić do skrócenia

terminów dostaw samolotów transportowych. Brak korelacji między planami finansowymi, a centralnymi planami rzeczowymi spowodowany przez dysponentów, w tym m.in. dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz wprowadzenie do planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP wszystkich zadań z grupy wydatków majątkowych powodowały, że plan ten obciążony był zakupami sprzętu powszechnego użytku.

W ramach inwestycji budowlanych zakończono 87 zadań, tj. 85,3% planowanych do zakończenia oraz rozpoczęto 100 zadań, tj. 79,4% planowanych do rozpoczęcia. W 2003 r. wystąpiły po raz kolejny poważne trudności w realizacji planu inwestycji budowlanych, w tym również wykonywanych we współdziałaniu z NATO (NSIP).

Plan wydatków Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie NSIP był pierwotnie ustalony przez Ministra Obrony Narodowej w kwocie 57,2 mln zł, a następnie czterokrotnie zmniejszany i ostatecznie ustalony w wysokości 17,7 mln zł tj. w kwocie równej wykonaniu. Przyczyną ograniczenia zamierzeń było wolniejsze, niż zakładano tempo przygotowania zadań do realizacji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewykorzystanie 3,9% środków budżetowych na realizację budowlanych zamierzeń inwestycyjnych, przy jednoczesnym nie zakończeniu 15 zadań planowanych do zakończenia w 2003 r., tj. 14,7%, świadczy o nierzetelności planowania rzeczowego w odniesieniu do planowania finansowego. Powyższy stan, zdaniem NIK, wymaga pilnych i skutecznych działań w celu zharmonizowania zakresu rzeczowego z planowanym zakresem finansowym realizowanych zadań inwestycyjnych, natomiast ograniczenie o 20,6%, ilości zadań zaplanowanych do rozpoczęcia w 2003 r. było, w ocenie NIK, działaniem efektywnym ekonomicznie, ponieważ umożliwiło racjonalizowanie wykorzystania środków budżetowych.

Ustalono, że stan przygotowania do realizacji zadań przewidzianych do finansowania w 2003 r. z rezerwy celowej na samoloty wielozadaniowe był niewystarczający i nie gwarantował prawidłowego przebiegu procesu inwestycyjnego. Poza jednym przedsięwzięciem (modernizacja bazy Komendy Obsługi Lotniska w Poznaniu-Krzesinach) były to zadania nowe (65) lub rozpoczęte w roku 2002 (6 z nakładami wynoszącymi od 14,6 tys. zł do 234,8 tys. zł). Zadania nowe nie mogły wejść w fazę realizacji ze względu m.in. na nie zakończenie fazy przygotowawczej oraz brak pozwolenia na budowę. Stwierdzono, że plany inwestycji budowlanych zostały sporządzone nierzetelnie, a dokonywane w ciągu roku korekty były spóźnione i miały na celu doraźne zapobieżenie utracie przez MON środków finansowych. Badając przyczyny niskiej realizacji zadań ustalono, że np. na realizację zadania pn. – Budowa portu lotniczego w Łasku nie została opracowana dokumentacja techniczna, w związku z czym nie było możliwe wykonanie

planowanego zakresu rzeczowego robót w przewidzianym terminie (wartość kosztorysową zadania ustalono na kwotę 23.000 tys. zł). Nie można było również zrealizować zadania pn. „Budowa portu lotniczego w Poznaniu-Krzesinach", ze względu na brak decyzji administracyjnej dotyczącej pozwolenia na budowę i konieczność przeprowadzenia czasochłonnych procedur przetargowych. W związku z niewystarczającym przygotowaniem inwestycji w zakresie infrastruktury lotniczej, w ciągu roku zmniejszono wydatki finansowane z rezerwy na te cele w § 6050 z 80,0 mln zł do 62,1 mln zł i zwiększono wydatki na zakupy sprzętu specjalistycznego z 50,0 mln zł do 67,9 mln zł.

W ustawie budżetowej na 2003 r. planowane wydatki w dziale 752 dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynosiły 24,8 mln zł i w ciągu roku nie uległy zmianie. Z tego 12 mln zł (48,4%) wydatkowano na cele związane z zespołami kontaktowymi i strukturami dowodzenia NATO, a 12,8 mln zł, tj. 51,6% przeznaczono na pozostałe wydatki obronne.

W budżetach wojewodów wydatki na cele obronne w dziale 752 wyniosły w 2003 r. 6,2 mln zł i zostały zrealizowane w 99,8% w stosunku do planu po zmianach. Wydatki te w budżecie wojewody wynosiły średnio 0,4 mln zł i kształtowały się w wysokości od 0,14 mln. zł (woj. kujawsko – pomorskie) do 0,81 mln zł (woj. mazowieckie). Wykonanie w stosunku do planu po zmianach wynosiło od 99,4% (woj. warmińsko – mazurskie) do 100,0% (woj. dolnośląskie, kujawsko - pomorskie, lubelskie, opolskie, śląskie i zachodniopomorskie).

Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

W ustawie budżetowej na 2003 r. ustalono wydatki w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w wysokości 8.239,8 mln zł, z czego na dotacje i subwencje 1.106.1 mln zł (13,4%), na wydatki bieżące 6.209,3 mln zł (75,4%), świadczenia na rzecz osób fizycznych 702,2 mln zł (8,5%), a na wydatki majątkowe 222,2 mln zł (2,7%). Zaplanowane wydatki na 2003 r. były o 296,6 mln zł (tj. o 3,7%) wyższe od wykonania wydatków w dziale 754 w 2002 r. Plan po zmianach wynosił 8.386,7 mln zł i w 2003 r. został wykonany w kwocie 8.381,0 mln zł (w tym 23,7 mln zł wydatki niewygasające), czyli w 99,9%. Wydatki te stanowiły 4,4% wydatków budżetu państwa ogółem w 2003 r.

Planowane wydatki dotyczyły:

– bezpieczeństwa, utrzymania porządku publicznego oraz ochrony obywateli (Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie, powiatowe, ochotnicze straże pożarne) – 5.509,7 mln zł, tj. 65,7% planowanych wydatków w dziale i zostały zrealizowane w 99,9% (5.501,5 mln zł);

– ochrony przeciwpożarowej, działalności ratowniczo – gaśniczej i zapobiegawczej (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, komendy wojewódzkie, powiatowe, ochotnicze straże pożarne) – 1.409,7 mln zł, tj. 16,8% wydatków i zostały zrealizowane w 99,1% (1.396,4 mln zł),
– ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (Straż Graniczna) – 820,8 mln zł, tj. 9,8% wydatków i zostały zrealizowane w 99,4% (815,5 mln zł),
– pozostałej działalności z zakresu bezpieczeństwa państwa (Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, usuwania skutków klęsk żywiołowych i obrony cywilnej – 646,5 mln zł, tj. 7,7% wydatków i zostały zrealizowane w 99,6% (643,7 mln zł).

Zasadnicza część wydatków (80,6%, tj. 6.735,2 mln zł) w dziale 754 została zrealizowana za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Wydatki te zostały zrealizowane w 99,9% w stosunku do planu po zmianach. Wydatki majątkowe w części 42, w dziale 754 zrealizowano w 176,3 mln zł, tj. w 99,7% w stosunku do planu po zmianach. W ramach wydatków majątkowych:

– Policja wydatkowała kwotę 61,6 mln zł. Z tego 21,7 mln zł m.in. na: modernizację budynku Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego, budowę osiedla mieszkaniowego „Kabaty-Wschód-Warszawa", budowę strzelnicy i rozbudowa zaplecza odnowy biologicznej w Centrum Szkolenia Policji, modernizację przepompowni wód deszczowych i prace modernizacyjno-instalacyjne w obiektach Szkoły Policji w Słupsku. W komendach wojewódzkich i powiatowych policji na zadania inwestycyjne wydatkowano - 39,9 mln zł, z czego na: budowę nowych obiektów - 14,5 mln zł, modernizację i adaptacje obiektów pozyskanych dla potrzeb policji – 11,5 mln zł, modernizację i rozbudowę użytkowanych obiektów – 13,9 mln zł;
– Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej wydatkowała 87,6 mln zł, w tym na zadania inwestycji wieloletniej „Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej" - 80,8 mln zł (w ramach tych wydatków zakupiono między innymi 15 samochodów ratowniczo-gaśniczych, 4 samochody ratowniczo-gaśnicze z funkcją do ograniczania zagrożeń ekologicznych, 3 samochody ratowniczo-gaśnicze z funkcją do ograniczania stref skażeń, 1 ciężki samochód gaśniczy wodno-proszkowy, 1 samochód ratownictwa technicznego RW-2 oraz przekazano do użytkowania 32 zadania budowlane. Na zadania budownictwa służbowego wydatkowano 6,8 mln zł, realizując z tych środków: rozbudowę i modernizację obiektów Szkoły Podoficerskiej w Bydgoszczy, budowę bloku dydaktyczno-hotelowego w Centralnej Szkole PSP w Częstochowie, rozbudowę Szkoły Aspirantów PSP w Poznaniu, rozbudowę Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie).

– Straż Graniczna wydatkowała kwotę 21,1 mln zł na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie budownictwa służbowego, tj. na budowę strażnic i na dokumentację techniczną związaną z budownictwem mieszkaniowym. Z wydatkowanych środków zakończono budowę i oddano do użytku obiekt strażnicy w miejscowości Szudziałowo oraz wykonano adaptację obiektu dla potrzeb strażnicy w Sejnach. Ponadto prowadzono prace budowlane i modernizacyjne w 20 strażnicach Straży Granicznej. Wydatki budownictwa mieszkaniowego dotyczyły budynku mieszkalnego przy ul. Podchorążych w Warszawie.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji polegające m.in. na zastosowaniu przy zakupie 5 samochodów specjalnych typu „Miotacz wody" w wersji „AW-6000" o wartości 8.540 tys. zł niemierzalnych kryteriów oceny dotyczących parametrów użytkowych pojazdu. Przy zakupie 24 szt. samochodów VW transporter w wersji wypadowej o wartości 2,1 mln zł zastosowano tryb zamówienia z wolnej ręki bez spełnienia wymaganych przesłanek ustawowych.

W ramach realizacji wydatków w dziale 754 zakupiono m. in. sprzęt ochrony przed skażeniami chemicznymi, biologicznymi i promieniotwórczymi (8.100 sztuk indywidualnych zestawów ochrony przeciwchemicznej, 14 kompletów przyrządów rozpoznania radiologicznego, 100 szt. masek pgaz MP-5), uzbrojenie i wyposażenie (160 kpl. kamizelek kuloodpornych kamuflowanych, 220 szt. hełmów kuloodpornych, 140 szt. gogli, 140 szt. kombinezonów AT, amunicję i granaty hukowo – błyskowe, 12.888 kpl. pistoletów P-99/FB).

W ramach budżetów województw zrealizowano wydatki w wysokości 1.211,8 mln zł (w tym wydatki niewygasające 8,7 mln zł), co stanowiło blisko 100,0% planu po zmianach. Średnie wydatki wojewody w dziale 754 w 2003 r. wynosiły 75,7 mln zł, a wydatki w poszczególnych województwach kształtowały się w granicach od 44,1 mln zł (województwo lubuskie) do 154,1 mln zł (województwo mazowieckie) We wszystkich województwach realizacja wydatków kształtowała się na poziomie 99,9 – 100,0% planu po zmianach. W budżetach województw środki w dziale 754 zostały przeznaczone na sfinansowanie działalności wojewódzkich i powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej oraz na obronę cywilną. Wydatki majątkowe realizowane w ramach budżetów wojewodów w dziale 754 dotyczyły m. in. zakupu sprzętu komputerowego, radiostacji, samochodów osobowych i specjalistycznych, modernizacji komend wojewódzkich i budowy strażnic oraz zintegrowanego sytemu alarmowania ludności.

W 15 województwach nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji tych wydatków. W województwie pomorskim 50 tys. zł przeznaczone w planie finansowym na zakup materiałów i wyposażenia Biuro Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego wydatkowało na refundację kosztów związanych z rozbudową i adaptacją Centrum Zarządzania Kryzysowego przy Remizie OSP w Gminie Rzecznica. Zadanie to powinno być finansowane z dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ze środków programów wieloletnich.

Dział 750 – Administracja publiczna

W ustawie budżetowej na 2003 r. ustalono wydatki w dziale 750 w wysokości 6.335,2 mln zł (w tym wydatki majątkowe 266,0 mln zł). W ciągu 2003 r. wydatki zostały zwiększone o 300,5 mln zł do łącznej wysokości 6.635,7 mln zł (w tym wydatki majątkowe 383,9 mln zł). Zrealizowane wydatki wyniosły 6.551,4 mln zł (w tym wydatki niewygasające 119,4 mln zł), tj. 98,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki były niższe o 49,7 mln zł, tj. o 0,8%. Wydatki majątkowe stanowiące 5,6% wydatków w tym dziale wyniosły 369,8 mln zł (w tym wydatki niewygasające 108 mln zł). Wydatki majątkowe poniesione w 2003 r. były o 94,4 mln zł, tj. o 34,2% wyższe od wydatków majątkowych w 2002 r. (275,4 mln zł).

Wydatki realizowane były przez dysponentów 67 części budżetu państwa, w tym 16 wojewodów i stanowiły 3,5% wydatków budżetu państwa.

Najwyższy udział w wydatkach w dziale 750 miały wydatki urzędów naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, które wyniosły 1.390,9 mln zł, tj. 96,5% planu po zmianach. Były one o 202,3 mln. zł, tj. o 17% wyższe niż w 2002 r.

Wydatki urzędów skarbowych wyniosły 1.198,3 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były o 21,8 mln zł, tj. o 1,9% wyższe niż w 2002 r. Wydatki izb skarbowych zrealizowane zostały w stosunku do planu po zmianach w 99,8% i wyniosły 140,3 mln zł. Były one wyższe o 6,5 mln, tj. o 4,9% od wydatków w 2002 r.

Przy izbach skarbowych funkcjonowały 24 ośrodki zamiejscowe. Koszty utrzymania tych ośrodków w 2003 r. wyniosły 59,5 mln zł, z tego wydatki budżetowe 36,8 mln zł (w tym wynagrodzenia i pochodne 29,4 mln zł, pozostałe wydatki bieżące – 6,2 mln zł oraz fundusz premiowy – 23,4 mln zł).

Wydatki urzędów kontroli skarbowej wyniosły 334,0 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach, w tym na sfinansowanie ośrodków zamiejscowych zatrudniających 2.616 osób wydatkowano 202,5 mln zł.

Wydatki urzędów wojewódzkich wyniosły 884,6 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach i 13,5% wydatków w tym dziale. Były one o 45,2 mln zł, tj. o 5,4% wyższe niż w 2002 r. Na utrzymanie placówek zagranicznych wydatkowano 622,2 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach i o 17,1 mln (o 2,8%) więcej niż w 2002 r.

W wydatkach urzędów naczelnych i centralnych organów administracji rządowej dominowały wynagrodzenia osobowe korpusu służby cywilnej, które wyniosły 532,1 mln zł, tj. 99,0% planu po zmianach; składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy i PFRON – 111,7 mln zł; zakupy pozostałych usług – 259 mln zł. Wydatki majątkowe (97 mln zł, w tym wydatki niewygasające 34,1 mln zł) zrealizowano w 91,2% planu po zmianach, z tego na:

- zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 70,4 mln zł,
- inwestycje jednostek budżetowych – 26,5 mln zł,
- dotacje celowe na inwestycje jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych – 0,058 mln zł.

Najwyższe wydatki majątkowe w dziale 750 zostały zaplanowane i zrealizowane w następujących częściach budżetu państwa:

- 19 – Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe – 148,8 mln zł (w tym wydatki niewygasające 27,6 mln zł), tj. 97,1% planu po zmianach, z czego resort i jednostki resortu wydatkowały 110,3 mln zł, a centrala Ministerstwa 10,9 mln zł),
- 45 – Sprawy zagraniczne – 51,6 mln zł (w tym wydatki niewygasające 14,0 mln zł), tj. 98,9% planu po zmianach,
- 16 – Kancelaria Prezesa RM – 51,2 mln zł (w tym wydatki niewygasające 44,9 mln zł), tj. 99,3% planu po zmianach,
- 17 – Administracja publiczna – 19,3 mln zł (w tym wydatki niewygasające 14,1 mln zł), tj. 91,0% planu po zmianach.

W innych częściach na realizację wydatków majątkowych przeznaczono znacznie niższe kwoty, np.: w części 20 - Gospodarka – 3,4 mln zł, w części 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 1,5 mln zł, w części 46 - Zdrowie – 1,5 mln zł i w części 65 - Polski Komitet Normalizacyjny – 0,3 mln zł.

Środki przeznaczone na realizację wydatków majątkowych umożliwiły m.in.:

a) w Ministerstwie Finansów:
   – za 59,3 mln zł (w tym na potrzeby administracji skarbowej 41,4 mln zł, a na potrzeby administracji celnej 17,9 mln zł) powiększenie i modernizację posiadanej bazy lokalowej o 59.370 m kw., w tym m.in. zakup obiektu na potrzeby Izby Skarbowej w Warszawie (10,9 mln zł),
   – zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania za 58,1 mln zł (w tym na informatyzację centrali wydatkowano 8,6 mln zł) oraz zakup sprzętu technicznego za 3,5 mln zł,
   – modernizację gmachu Ministerstwa (0,4 mln zł),
b) w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w placówkach zagranicznych za 32,4 mln zł - remonty i prace inwestycyjne w 15 placówkach, w tym m.in. przygotowanie urzędów konsularnych do obsługi ruchu wizowego na granicy wschodniej (konsulaty w Kijowie, Grodnie, Charkowie, Kaliningradzie, Odessie oraz ambasady w Moskwie i Mińsku), zakup sprzętu i urządzeń związanych z funkcjonowaniem systemów łączności i bezpieczeństwa, zakup sprzętu komputerowego, m.in. na wyposażenie urzędów konsularnych obsługujących ruch wizowy na granicy wschodniej (5,2 mln zł)
c) w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - modernizację obiektów przy Al. Ujazdowskich 1/3 (4,9 mln zł) oraz zakup sprzętu (1,5 mln zł), w tym m.in.: oprogramowania komputerowego, szyfratora głosu, urządzenia rtg do prześwietlania bagażu,
d) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji sfinansowano m.in.: rozbudowę serwera IBM oraz systemów komputerów centralnych IBM (3,7 mln zł), rozbudowę systemu teletransmisyjnego SDH typu SMA 4/1 (0,5 mln zł), zakup oraz instalację sprzętu i osprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (0,8 mln zł),
e) w centrali Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej ze środków części 20 w kwocie 3,3 mln zł sfinansowano rozbudowę i modernizację bazy szkoleniowo-wypoczynkowej w ośrodku wypoczynkowym w Rucianem-Nidzie (1,7 mln zł), zakup sprzętu, osprzętu i oprogramowania komputerowego, kopiarek (1,6 mln zł),
f) w centrali Ministerstwa Kultury - wykonano prace projektowe i architektoniczne centrali telefonicznej i kotłowni, wykonano zasilanie centrali telefonicznej, telewizji obserwacyjnej, zakup sprzętu, osprzętu, oprogramowania komputerowego, zakup kserokopiarek modernizację systemów oprogramowania oraz instalację sieci komputerowej (1,1 mln zł),
g) w Ministerstwie Zdrowia za 1,5 mln zł dokonano zakupu sprzętu i oprogramowania komputerowego oraz samochodu „Lublin”.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji wydatków dotyczyły m.in.:

a) Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie gospodarki, gdzie przy realizacji dwóch zamówień o łącznej wartości 2,4 mln zł naruszono postanowienia ustawy o zamówieniach publicznych przez:
   – podpisanie umowy na udzielenie Ministerstwu licencji na oprogramowanie Lotus Notes przed upływem 7 dni od dnia powiadomienia uczestników postępowania o wyborze oferenta, tj. w okresie, w którym dostawcy mogli zgłaszać protesty (naruszenie art. 69 ust. 4 i art. 82 w związku z art. 81 ust. 1 ustawy),
   – udzielenie zamówienia publicznego przedsiębiorstwu podległemu Ministrowi Sprawiedliwości, działającemu przy zakładzie karnym, bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, podczas gdy przedsiębiorstwo to nie było faktycznym wykonawcą zamówienia, a pełniło jedynie rolę pośrednika.

b) Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, w którym niecelowo i niegospodarnie wydatkowano 466,6 tys. zł między innymi na remont siedziby PKN, który prowadzono bez właściwego nadzoru, w efekcie czego wprowadzono prace zamienne i dodatkowe, przez co dopuszczono do rozbieżności między zamawianym a faktycznie wykonanym zakresem prac (wartość prac dodatkowych i zamiennych zleconych wykonawcy przez nadzór inwestorski wyniosła 352,8 tys. zł, a wartość niewykonanych w tym czasie robót planowych wyniosła 314,6 tys. zł); spośród prac remontowych holu wejściowego do siedziby PKN, objętych kosztorysem ofertowym, faktycznie wykonano roboty o wartości 123,1 tys. zł, rozliczono zaś prace za 132,8 tys. zł, tj. bez właściwego udokumentowania rozliczono prace o wartości 9,7 tys. zł netto. Poza tym z naruszeniem prawa wydatkowano 150,7 tys. zł, w tym m.in. przez udzielenie zamówienia publicznego o wartości 140,8 tys. zł netto na opracowanie koncepcji zagospodarowania holu wejściowego do budynku PKN oraz wykonania remontu holu. W ustalonym terminie wpłynęły trzy oferty, z których dwie nie spełniały wymogu wykonania remontu w wyznaczonym terminie i powinny być odrzucone, a postępowanie unieważnione, zaś wybrana oferta nie spełniała wymagań określonych w dokumentacji przetargowej.

c) W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji - nie przestrzegano szczegółowych procedur uregulowanych decyzją Dyrektora Generalnego nr 42 z dnia 12 sierpnia 2002 r. w zakresie przygotowania i obiegu dokumentów przy zlecaniu zadań jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom, które ubiegały się o przyznanie dotacji celowych na podstawie art. 71 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych. Ustalono, iż w 2003 r. w MSWiA przyznano z naruszeniem procedur wewnętrznych dwie dotacje na łączną kwotę 440 tys. zł.

Wydatki województw w 2003 r. w dziale 750 wyniosły 919,3 mln zł (w tym wydatki niewygasające 3,8 mln zł), tj. 99,8% planu po zmianach. Najwyższe wydatki wraz z niewygasającymi zrealizowali: Wojewoda Mazowiecki (117,6 mln zł), Wojewoda Śląski (95,2 mln zł), Wojewoda Małopolski (75,3 mln zł), oraz Wojewoda Wielkopolski (72,5 mln zł). Najniższe, m.in.: Wojewoda Opolski (27,8 mln zł), Wojewoda Lubuski (33,3 mln zł) oraz Wojewoda Świętokrzyski (35,6 mln zł).

Najwyższy udział w wydatkach wojewodów w dziale 750 miały wydatki urzędów wojewódzkich, które wyniosły 884,6 mln zł (w tym niewygasające 1,8 mln zł).

Zrealizowane przez wojewodów wydatki majątkowe wyniosły 29,4 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Na wydatki majątkowe złożyły się: wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 12,6 mln zł, wydatki na zakupy inwestycyjne – 10,9 mln zł, dotacje celowe na inwestycje zlecone gminom – 0,08 mln zł, dotacje celowe na własne inwestycje gmin – 0,22 mln zł, dotacje celowe na własne inwestycje powiatów – 0,06 mln zł oraz dotacje na własne inwestycje samorządów wojewódzkich – 5,5 mln zł.

Środki finansowe wojewodów w dziale 750 przeznaczone na wydatki majątkowe umożliwiły m.in.:

- w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, za kwotę 3,8 mln zł realizację:
  a) zadań inwestycyjnych (1,7 mln zł), w tym m.in.: termorenowację kompleksu budynków użytkowanych przez MUW (0,5 mln zł), rekonstrukcję wystroju sali konferencyjnej (0,5 mln zł),wykonanie nowych instalacji i adaptację pomieszczeń do nowych funkcji (0,3 mln zł),
  b) zakupów inwestycyjnych (2,1 mln zł), w tym m.in. zakupu: sprzętu komputerowego i licencji na potrzeby MUW (0,6 mln zł), stanowisk komputerowych (0,4 mln zł), serwerów i firewall-a zabezpieczającego sieć MUW (0,3 mln zł), środków transportu (0,5 mln zł), urządzeń poligraficznych i telefaksu (0,2 mln zł)
- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim - modernizację i remont korytarzy i klatek schodowych (0,3 mln zł), utworzenie punktu biura obsługi klienta (0,1 mln zł), budowę sieci komputerowej (0,1 mln zł), zakup nagłaśniającego systemu konferencyjnego, zasilaczy i sprzętu komputerowego (0,2 mln zł),
- w Kujawsko - Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim za 1,8 mln zł – wykonano wewnętrzną sieć elektryczną, sfinansowano zakup i montaż okien (1,1 mln zł) oraz zakup zestawów komputerowych i programów komputerowych (0,6 mln zł) zakup samochodu osobowego (0,07 mln zł),

– w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim za 3,2 mln zł wykonano m.in. modernizację pomieszczeń w Urzędzie (1,1 mln zł), realizację „Programu dla Odry 2006" (1,5 mln zł), zakup urządzeń technicznych (0,6 mln zł), w tym m.in. systemu nagłośnienia, zestawów komputerowych wraz z oprogramowaniem i konfiguracją sprzętu (0,3 mln zł), trzech samochodów osobowych (0,2 mln zł),
– w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim za 2,1 mln zł – roboty modernizacyjne budynku (1,9 mln zł), realizacje zadania „Internetowy Portal Regionalny" (0,24 mln zł),
– w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim za 1,4 mln zł – wymianę dźwigów osobowych (1,0 mln zł) i doposażenie w sprzęt komputerowy (0,4 zł),
– w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim 1,2 mln zł – adaptację i modernizację pomieszczeń (0,7 mln zł) oraz zakup taboru samochodowego (0,14 mln zł), sprzętu komputerowego (0,24 mln zł), kserokopiarek (0,08 mln zł).

Na podstawie wyników kontroli w 16 województwach stwierdzono, że urzędy wojewódzkie posiadały w 2003 r. łącznie 401 samochodów, a wydatki z tytułu kosztów ich utrzymania wyniosły 7,6 mln zł, tj. 0,8% wydatków w dziale 750 Administracja publiczna. Średnio na 1 użytkowany samochód przypadała rocznie kwota 18,9 tys. zł. Najniższy średni koszt eksploatacji jednego samochodu wykazano w urzędach wojewódzkich: podlaskim (15,6 tys. zł), świętokrzyskim (12,2 tys. zł), a najwyższe koszty wystąpiły w urzędach: kujawsko-pomorskim i pomorskim (26,1 tys. zł) oraz podkarpackim (26,0 tys. zł).

W urzędach wojewódzkich zatrudnionych było w 2003 r. łącznie 245 kierowców, a koszty ich wynagrodzenia (wraz z godzinami nadliczbowymi) wyniosły 8,2 mln zł, tj. 0,9% wydatków ogółem w dziale 750. Średnie miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego kierowcę wynosiło 2,7 tys. zł brutto (najniższe wystąpiło w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (1,7 tys. zł), Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (2,0 tys. zł), a najwyższe w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (3,4 tys. zł) oraz Dolnośląskim Urzędzie wojewódzkim (3,3 tys. zł).

Kontrolą objęto również wyposażenie pracowników w telefony komórkowe. Na koniec 2003 r. w urzędach wojewódzkich użytkowano 887 telefonów komórkowych, a opłaty z tego tytułu wyniosły 2,2 mln zł, tj. 0,2% wydatków na administrację publiczną w urzędach wojewódzkich. Średni koszt eksploatacji jednego telefonu w okresie rocznym wyniósł 2,4 tys. zł (najniższe koszty wystąpiły w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim (1,5 tys. zł), Łódzkim i Opolskim Urzędzie Wojewódzkim (1,6 tys. zł), a najwyższe w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (3,7 tys. zł) oraz w urzędach wojewódzkich podlaskim (3,6 tys. zł) i kujawsko-pomorskim (3,3 tys. zł).

W 43 urzędach centralnych objętych kontrolą w 2003 r. użytkowano średnio 91 telefonów komórkowych na 1 urząd, a średnie roczne koszty związane z użytkowaniem tych urządzeń wynosiły 2,6 tys. zł i wahały się od: 1,4-1,8 tys. zł (Urząd Transportu Kolejowego, Państwowa Agencja Atomistyki, Polska Akademia Nauk, Wyższy Urząd Górniczy, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych) do wysokości od 4,1 – 5,8 tys. zł (Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Ministerstwo Środowiska, Rzecznik Praw Dziecka).

Średni roczny koszt eksploatacji samochodów w urzędach centralnych objętych kontrolą wynosił 22,4 tys. zł, a średnia płaca kierowcy 3,7 tys. zł.

W realizacji przez wojewodów wydatków w dziale 750 stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, np. w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim udzielono 5 zamówień publicznych na kwotę 775,8 tys. zł, w tym:

– z naruszeniem art. 3 ust. 2 ustawy, podzielono zamówienie, udzielając w jednym czasie, temu samemu wykonawcy dwóch zamówień (na kwotę 227,6 tys. zł), na remont dwóch budynków w Ośrodku Wypoczynkowym w Darłówku, odrębnie na każdy z budynków, tj. podzielono zamówienie na części, których wartość określono poniżej 3 tys. EUR, w celu uniknięcia stosowania procedur określonych w ustawie,
– zamówienia na remont czterech łazienek (o wartości 56,2 tys. zł) udzielono w trybie z wolnej ręki ze względu na konieczność usunięcia awarii pomimo, że nie wystąpiły okoliczności uzasadniające zastosowanie trybu art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy, gdyż rokowania z wykonawcą przeprowadzono dopiero po upływie miesiąca od zgłoszenia awarii. Przedmiotem prac było nie tylko usunięcie awarii, a cała procedura udzielenia zamówienia trwała 39 dni,
– przy udzielaniu zamówienia na dostawę mebli o wartości 143,4 tys. zł, bezpodstawnie odrzucono ofertę tańszą od wybranej, w pełni odpowiadającej wymaganiom zamawiającego, naruszając w ten sposób przepis art. 49 ustawy o zamówieniach publicznych i art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych obligujący dysponentów środków finansowych do dokonywania wydatków w sposób oszczędny.

Kontrola wydatków zrealizowanych przez Biuro Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego wykazała m.in. nieprawidłowości polegające na dokonaniu 30 grudnia 2003 r. wpłaty 300 tys. zł na rachunek Rejonowego Urzędu Poczty w Bydgoszczy, tytułem przedpłaty na 2004 r. za usługi pocztowe, która nie wynikała z zawartej umowy.

Dział 600 – Transport i łączność

W ustawie budżetowej na 2003 r. wydatki w dziale 600 określono w kwocie 3.514,0 mln zł. Wydatki bieżące zaplanowano m. in. na sfinansowanie: dróg publicznych krajowych, dotacji na dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorządy województw, dotacji na dofinansowanie zadań własnych województw samorządowych w zakresie organizowania i dotowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich, kosztów utrzymania i działalności urzędów morskich w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, utrzymania przejść granicznych, funkcjonowania Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Inspekcji Transportu Drogowego.

Wydatki zaliczone do działu transport i łączność miały być realizowane przez ministrów właściwych do spraw: transportu, gospodarki morskiej, łączności, gospodarki wodnej, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz wojewodów. Wydatki inwestycyjne, w tym na inwestycje wieloletnie, miały być przeznaczone na cele budowlane i zakupy inwestycyjne w budżetach:

a) ministra właściwego do spraw transportu z przeznaczeniem m. in. dla:
   - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na budowę i przebudowę dróg, obwodnic dróg, mostów i wiaduktów oraz na wykup gruntów pod budowę autostrad i pod drogi krajowe,
   - PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. na modernizację 10 linii kolejowych o znaczeniu państwowym (E-20 Warszawa – Terespol odcinek Mińsk Mazowiecki – Siedlce, E-20 odcinek Siedlce – Terespol, E-20 odcinek Rzepin - Kunowice – granica państwowa, E-30 odcinek Legnica – Węgliniec, E-30, CE-30 odcinek Legnica – Wrocław – Opole, E-30 odcinek Węgliniec – Zgorzelec – granica państwowa, CE-30 odcinek Węgliniec – Bielawa Dolna – granica państwa, E-65 Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie, E-20 Poznański Węzeł Kolejowy, Nr 3 Łowicz – Kutno.), na modernizację kolejowych i lotniczych przejść granicznych oraz na zakup sprzętu odprawowego,
   - Inspekcji Transportu Drogowego na zakup sprzętu informatycznego i środków transportowych,

b) ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej z przeznaczeniem na:
   - modernizację Toru Wodnego Szczecin – Świnoujście,
   - rozbudowę wejścia do Portu Kołobrzeg,

- system nawigacyjny VTS wraz z Centrum Bezpieczeństwa Morskiego w Gdyni,
- zakup maszyn, urządzeń oraz statków dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa SAR,
- stabilizację zbocza klifu w Jastrzębiej Górze,

c) Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty – na zakup aparatury kontrolno – pomiarowej oraz sprzętu informatycznego i oprogramowania,

d) wojewodów – na zadania z zakresu krajowych pasażerskich przewozów kolejowych, budowę i modernizację drogowych przejść granicznych, na zadania i zakupy inwestycyjne oraz na modernizację i rozbudowę Portu Lotniczego Szczytno – Szymany w województwie warmińsko – mazurskim.

W budżecie po zmianach, wydatki działu 600 – Transport i łączność ustalono na kwotę 5.082,4 mln zł, tj. w wysokości o 44,6% wyższej niż w ustawie budżetowej na 2003 r.

Wydatki w dziale 600 w 2003 r. wyniosły 5.041,7 mln zł (w tym wydatki niewygasające 170,3 mln zł), co stanowiło 99,2 % budżetu po zmianach. Na wydatki bieżące wydatkowano kwotę 1.575,5 mln zł, a na wydatki majątkowe 2.623,5 mln zł. W stosunku do zrealizowanej w poprzednim roku kwoty 4.888 mln zł, wydatki te były wyższe o 153,7 mln zł, tj. o 3,1% i stanowiły 2,7% wydatków budżetu państwa ogółem.

W strukturze wydatków dominujące pozycje stanowiły: wydatki na drogi publiczne krajowe (53,0%) w wysokości 2.671,2 mln zł, krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (10,2%) w kwocie 515,5 mln zł, krajowe pasażerskie przewozy autobusowe (7,9%) w wysokości 397 mln zł i na przejścia graniczne (5,3%) w kwocie 265,4 mln zł.

W wydatkach na finansowanie dróg publicznych, wydatki na autostrady płatne w wysokości 103,7 mln zł, stanowiły 2,1%. Wydatki na sfinansowanie dróg publicznych krajowych stanowiły 47,0% ogółu wydatków poniesionych w 2003 r. z budżetu państwa na drogi publiczne (w łącznej kwocie 5.678,1 mln zł).

Wydatki w dziale 600 – Transport i łączność zrealizowano w 2003 r. w następujących częściach budżetowych: Transport – 3.252,1 mln zł, Gospodarka morska – 230,3 mln zł, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty – 62,0 mln zł, Łączność – 0,5 mln zł i Gospodarka wodna – 0,2 mln zł, a ponadto 1.496,6 mln zł w budżetach województw.

Kontrola wykonania budżetu w 2003 r. przez Ministerstwo Infrastruktury wykazała, że poniesione wydatki w dziale 600 umożliwiły realizację m. in. następujących zadań:

- odnowienie 735,0 km nawierzchni drogowej,
- odnowienie 2.584,8 m oraz przebudowę lub budowę 5.419,7 m obiektów mostowych,

– oddanie do użytku 32 zadań drogowych inwestycyjnych, spośród 94 ogółem realizowanych na terenie kraju,
– kontynuowano przebudowę lub budowę 267,3 km dróg i 9 obwodnic o łącznej długości 50,7 km,
– kontynuowano rozbudowę wejścia do portu w Kołobrzegu,
– kontynuowano modernizację toru wodnego Szczecin-Świnoujście.

Pomimo opóźnienia w realizacji o 33 miesiące w 2003 r., oddano inwestycję pn. „System nawigacyjny VTS wraz z Centrum Bezpieczeństwa Morskiego w Gdyni". Realizacja tej inwestycji umożliwi kontrolę ruchu statków pasażerskich i przewożących ładunki niebezpieczne oraz monitorowanie zagrożeń dla środowiska morskiego i uczestnictwa w akcjach poszukiwawczo – ratowniczych.

Ministerstwo Infrastruktury zainwestowało około 4,5 mln zł w remont i wyposażenie siedziby Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni. Budynek ten jest własnością spółki Skarbu Państwa, która ma być prywatyzowana, a właścicielem gruntu jest Skarb Państwa. W związku z tym, że wartość rynkowa omawianej nieruchomości wynosi blisko 1 mln zł, zainwestowane środki stanowią 471% tej wartości. Starania Ministerstwa podejmowane w celu uzyskania prawa własności budynku okazały się dotychczas nieskuteczne.

Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty zawarł umowę na kwotę 401 tys. zł z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Umowa dotyczyła remontu Centralnej Stacji Kontroli Emisji Radiowej w Boruczy. Nieprawidłowości polegały na przyjęciu oferty firmy, która nie spełniała warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Kontrola wykonania budżetu w 2003 r. przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad wykazała, że podobnie jak w roku poprzednim, GDDKiA nie zapewniła możliwości pełnego wykorzystania posiadanych w 2003 r. środków finansowych przeznaczonych na poprawę stanu infrastruktury drogowej. W sytuacji kiedy około 30%, tj. ponad 5.000 km dróg krajowych wymaga natychmiastowego remontu, w 2003 r. GDDKiA nie wykorzystała 719,8 mln zł, tj. 15% środków jakimi dysponowała, uwzględniając wszystkie źródła finansowania, w tym głównie środki: ISPA, BŚ, i PHARE. W ogólnej

kwocie niewykorzystanych środków finansowych, 57,1% dotyczyło środków pomocowych Unii Europejskiej ISPA, 11,1% PHARE, a 9,4% Banku Światowego. Wyniki kontroli wykazały, że podstawową przyczyną niewykorzystania środków finansowych było niewłaściwe przygotowanie zadań do realizacji pod względem formalnym.

GDDKiA nie wykonała także w zadowalającym stopniu planu wydatków budżetowych na inwestycje wieloletnie. Ustawa budżetowa na 2003 r. zakładała realizowanie 27 wieloletnich inwestycji drogowych, określając nakłady na te inwestycje na ogólną kwotę 2.551,1 mln zł, z czego wykorzystano tylko 1.609,0 mln zł, tj. ok. 63,0% kwoty określonej ustawą. Było to spowodowane niewłaściwym przygotowaniem tych inwestycji, a w szczególności nie opracowaniem kompleksowego harmonogramu ich realizacji oraz nie uzyskaniem wymaganej dokumentacji stwierdzającej możliwość pełnego dysponowania prawami własności do gruntów. Powyższe nieprawidłowości dotyczyły m. in.: budowy obwodnicy Szubina w ciągu drogi krajowej nr 5, budowy drogi ekspresowej Bielsko Biała – Cieszyn i drogi ekspresowej S-69 Żywiec – Zwardoń, budowy autostrady na odcinku Kleszczów – Sośnica oraz przebudowy i modernizacji autostrady Wrocław – Krzywa.

Wydatki województw w dziale 600 – Transport i łączność w 2003 r. wynosiły 1.496,6 mln zł, (w tym wydatki niewygasające w wysokości 90,6 mln zł), tj. 97,7% planu po zmianach i były o 4,3% niższe od wykonania 2002 r. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem budżetów wojewodów stanowił 10,7%.

W wydatkach ogółem poszczególnych województw, udział wydatków w dziale 600 stanowił od 4,6% (województwo łódzkie) do 15,9% (województwo śląskie). Najniższe wskaźniki wykonania planu wydatków wystąpiły w województwie podlaskim (87,1%), śląskim (92,5%), zachodniopomorskim (98,6%) i lubelskim (98,9%), a najwyższe wskaźniki w wysokości równej i bliskiej 100% w: dolnośląskim, kujawsko – pomorskim i podkarpackim. W pozostałych województwach odnotowano kształtowanie się omawianych wydatków na poziomie równym lub przewyższającym 99% planu po zmianach.

Wydatki przewidziane w budżetach wojewodów na drogi publiczne w łącznej kwocie 319,7 mln zł (plan po zmianach) wykonano w wysokości 318,3 mln zł, tj. w 99,6%. Plan wydatków (po zmianach) na finansowanie dróg publicznych krajowych wykonano w wysokości 6,8 mln zł, a dróg publicznych w miastach na prawach powiatu w wysokości

140,1 mln zł, tj. w 100%. Plan wydatków na drogi publiczne wojewódzkie, powiatowe i gminne wykonano w wysokości odpowiednio: 119,9 mln zł, 26,6 mln zł i 24,9 mln zł, co stanowiło 99,2, 99,2 i 99,1 % planu po zmianach. Wydatki te stanowiły około 21,3% wydatków ogółem poniesionych przez wojewodów w dziale 600 – Transport i łączność. Struktura tych wydatków wskazuje, że 44,0% z nich wykorzystano na finansowanie dróg publicznych w miastach na prawach powiatu, 37,7% na finansowanie dróg publicznych wojewódzkich, a dróg publicznych powiatowych, gminnych i krajowych, odpowiednio: 8,3%, 7,8% oraz 2,1%.

Najwyższe kwotowo wydatki zrealizowały trzy urzędy wojewódzkie: śląski (251,4 mln zł), mazowiecki (207,1 mln zł) i lubelski (132,5 mln zł), a najniższe: łódzki (40,3 mln zł), świętokrzyski (40,1 mln zł) i opolski (27,6 mln zł).

Poniesione w 2003 r. przez województwa wydatki umożliwiły realizację m.in. następujących zadań rzeczowych: przebudowę drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice-Tuchola-Świecie i nr 246 Paterek-Dąbrowa Biskupia oraz rozbudowę i modernizację portu lotniczego w Bydgoszczy (województwo kujawsko-pomorskie), kontynuowanie inwestycji wieloletniej pn.: Drogowe Przejście Graniczne w Dorohusku, wykonanie prac geodezyjno-budowlanych w Hrebennem i Dorohusku i prac modernizacyjnych budynków w Kukurykach i Terespolu oraz modernizację systemu sterowania ruchem i kontroli dostępu „Infinity" na Terminalu Samochodowym w Koroszczynie (województwo lubelskie), modernizację połączenia drogi nr 132 z drogami krajowymi w Gorzowie Wlkp.(województwo lubuskie), modernizację drogi wojewódzkiej nr 216 Reda-Władysławowo-Hel oraz rozbudowę i modernizację falochronu zachodniego oraz pirsów i nadbrzeża na Helu (województwo pomorskie), realizację drogowego przejścia granicznego Zwardoń-Myto, budowę Drogowej Trasy Średnicowej GOP Katowice-Gliwice (województwo śląskie), modernizację i rozbudowę przejścia granicznego w Bezledach, rozbudowę telewizji przemysłowej na przejściach granicznych w Bezledach, i Gronowie (województwo warmińsko-mazurskie), wymianę i montaż bramek radiometrycznych na przejściach granicznych w Osinowie Dolnym i Rosówku (województwo zachodniopomorskie) oraz finansowanie budowy metra w Warszawie.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim nie wykorzystano 56% środków budżetowych przeznaczonych na budowę drogowego przejścia granicznego w Grzechotkach, ujętych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2003 r. w łącznej kwocie 42,5 mln zł.

Przyczyną niewykorzystania środków w zaplanowanej wysokości było długotrwałe postępowanie przetargowe, związane z wyborem wykonawcy robót. Ponadto przy udzielaniu zamówienia związanego z obsługą tej inwestycji Wojewoda naruszył przepisy art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych, udzielając inwestorowi zastępczemu dodatkowego zamówienia na przygotowanie i przeprowadzenie przetargów międzynarodowych w trybie z wolnej ręki, bez wymaganego zatwierdzenia tego trybu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Podlaski Urząd Wojewódzki przekazał inwestorowi zastępczemu środki na rozbudowę i modernizację międzynarodowego przejścia granicznego w Kuźnicy na podstawie nieudokumentowanych zapotrzebowań, tj. wbrew postanowieniom umowy o pełnienie usługi zastępstwa inwestorskiego. Skutkiem tego, inwestor zastępczy otrzymywał od Urzędu środki finansowe, których nie był w stanie wykorzystać.

Miały miejsce także nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków w podległych wojewodom, wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego. W Inspektoracie Transportu Drogowego w Łodzi stwierdzono dokonanie zakupu sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem i serwisem za kwotę 28,8 tys. zł bez stosowania trybu i zasad określonych w ustawie o zamówieniach publicznych oraz wypłacie nagrody w wysokości 5,3 tys. zł pracownikom Inspektoratu z rezerw przeznaczonych na inny cel. W Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Warszawie poniesiono wydatki na kwotę 68,2 tys. zł ponad wysokość określoną w planie (przed dokonaniem zmian), a przeprowadzone później zmiany planu sankcjonowały jedynie wcześniej poniesione wydatki. W Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Poznaniu spośród 18 tytułów wykonawczych, 11 na kwotę 35,3 tys. zł wystawiono z opóźnieniem wynoszącym od 26 do 123 dni, czym naruszono przepisy §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego nie miały wpływu na realizacje przez te jednostki wydatków budżetowych.

5. Deficyt budżetu państwa i źródła jego finansowania

5.1. Deficyt budżetu państwa i pozostałe krajowe potrzeby pożyczkowe

Deficyt budżetu państwa w 2003 r. wyniósł 37,0 mld zł, co stanowiło 95,6% limitu zawartego w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2002 r. zrealizowany deficyt był niższy o 2,3 mld zł. Dane dotyczące planowanych i zrealizowanych dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa przedstawia poniższa tabela:

Tabela 39

Treść	Wykonanie 2000 r.	Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2002 r.	Plan 2003 r.	Wykonanie 2003 r.	6:5	6:4	4:3	3:2
	mln zł					%%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody	135.664	140.527	143.520	155.698	152.111	97,7	106,0	102,1	103,6
Wydatki	151.055	172.885	182.922	194.432	189.154	97,3	103,4	105,8	114,5
Deficyt	15.391	32.358	39.403	38.734	37.043	95,6	94,0	121,8	210,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Deficyt budżetu państwa w 2003 r. był mniejszy od limitu określonego w ustawie budżetowej o 1,7 mld zł. Mimo to, część zadań publicznych, wykonywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Agencję Rynku Rolnego i Fundusz Pracy, została sfinansowana kredytami bankowymi. Spowodowało to wzrost zadłużenia tych instytucji w ciągu roku łącznie o 3,9 mld zł. Działanie to wprawdzie od strony formalnej było zgodne z obowiązującymi przepisami, jednak powoduje, zdaniem NIK, zmniejszenie przejrzystości finansów publicznych i rachunku deficytu budżetu państwa. Występujący w wymienionych podmiotach niedobór środków finansowych, spowodowany niewystarczającymi dotacjami budżetowymi skutkował zwiększeniem deficytu całego sektora finansów publicznych i rozmiarów państwowego długu publicznego.

W 2003 r. państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji – w relacji do PKB – przekroczył pierwszy z trzech progów ostrożnościowych (50%) określonych w ustawie o finansach publicznych.

Dalsze utrzymywanie wysokiego poziomu deficytu budżetowego oraz zaciąganie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych, grozi przekroczeniem przez dług publiczny kolejnych progów ostrożnościowych. Skutkiem tego w przyszłości może być nawet całkowity zakaz uchwalania deficytu budżetu państwa.

Wskaźnik udziału deficytu w PKB obniżył się z 5,0% w 2002 r. do 4,5 % w 2003 r. Utrzymująca się relacja deficytu budżetowego do PKB na poziomie przekraczającym 3% nie odpowiada warunkom przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej w ramach Unii Europejskiej i wprowadzenia wspólnej waluty euro. W latach 2000 – 2003 relacja deficytu budżetowego do PKB przedstawiała się następująco:

Tabela 40

Treść	Wykonanie 2000 r.	Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2002 r.	Wykonanie 2003 r.
1	2	3	4	5
Deficyt budżetu państwa (w mln zł)	15.391,0	32.358,3	39.402,6	37.043,0
PKB* (w mln zł)	713.390,9	760.595,3	781.112,4	814.698,1
Relacja do PKB (w %)	2,2	4,3	5,0	4,5

*/ Według nowej metodologii GUS. Dane dotyczące wielkości PKB za lata 2000-2003 zostały przyjęte wg obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 12 maja 2004 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane GUS

W 2003 r. deficyt narastał nierównomiernie. Najwyższa jego miesięczna wartość wystąpiła w lutym i wyniosła 7,6 mld zł, a najniższe kwoty deficytu wystąpiły w czerwcu - 600,8 mln zł i listopadzie - 653,4 mln zł, przy średniomiesięcznej kwocie deficytu - 3,1 mld zł. W planowanych na rok 2003 krajowych potrzebach pożyczkowych budżetu państwa w łącznej kwocie 165,7 mld zł, deficyt stanowił 20,3%. Planowany deficyt w wysokości 38,7 mld zł przewidziany był do sfinansowania ze źródeł krajowych w kwocie 33,6 mld zł, a ze źródeł zagranicznych w kwocie 5,1 mld zł. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa na rynku krajowym okazały się niższe od planowanych o 36,5 mld zł, pomimo zgromadzenia na koniec roku wyższej od planowanej o 3,2 mld zł kwoty środków przechodzących na rok 2004. Różnica ta wynika z:

- niższego od planu o 2,6 mld zł finansowania deficytu budżetowego ze środków pozyskanych na rynku krajowym,
- niższej o 1,7 mld zł kwoty przeznaczonej na wykupy skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym,
- niższej o 0,3 mld zł kwoty udzielonych z budżetu państwa pożyczek,
- niższej o 0,2 mld zł kwoty wypłaconych rekompensat,
- niezrealizowania tzw. „pozostałych rozchodów" planowanych w kwocie 35 mld zł.

Wykonanie budżetu państwa w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej przedstawia poniższa tabela:

Tabela 41

Treść	Wykonanie w 2002 r.			Plan 2003 r.			Wykonanie 2003 r.			Odchylenia od planu		
	Saldo	Przy-chody	Roz-chody	Saldo	Przy-chody	Roz-chody	Saldo	Przy-chody	Roz-chody	Saldo	Przy-chody	Roz-chody
	mln zł											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Finansowanie deficytu budżetowego, w tym:	39.403	148.102	108.699	38.734	266.723	227.989	37.043	171.065	134.022	-1.691	-95.659	-93.968
I. Finansowanie ze źródeł krajowych	35.955	116.905	8. 950	33.633	165.716	132.083	31.081	129.249	98.167	-2.551	-36.467	-33916
1. Wpływy z prywatyzacji	1.972	1.972	-	7.400	7.400	-	2.963	2 963	-	-4.437	-4.437	-
2. Skarbowe papiery wartościowe	36.359	107.375	71.016	29.330	115.640	86.310	34.339	118.963	8. 624	5.009	3.323	-1.686
2.1. Skarbowe papiery rynkowe	37.699	104.537	66.837	31.845	111.250	79.405	37.647	115.034	77.387	5.802	3.784	-2.018
a) Bony skarbowe	7.994	44.509	36.515	1.886	53.258	51.371	6.774	54.352	47.577	4.888	1.094	-3.794
b) Obligacje rynkowe	29.706	60028	30.322	29.959	57.992	28.034	30.873	60.682	29.809	914	2.690	1.776
2.2. Obligacje oszczędnościowe	1.608	2.830	1.230	234	4.390	4.156	-351	3.929	4.280	-585	-461	124
2.3. Obligacje nierynkowe	-2.949	-	2.949	-2.749	-	2.749	-2.957	-	2.957	-208	-	208
3. Pożyczki krajowe	-28	6	35	106	417	311	-10	6	16	-116	-411	-295
4. Rekompensaty	-2.702	0	2.702	-3.300	-	3.300	-3.134	-	3.134	166	-	-166
5. Spłata zobowiązań AWR SP	285	285	-	143	143	-	143	143	-	-	-	-
6. Pozostałe przychody i rozchody	2	2	-	-	35.000	35.000	-	-	-	-	-35.000	-35.000
7. Środki przechodzące	67	7.264	7.197	-46	7.116	7.162	-3.219	7.174	10.393	-3.173	57	3.230
II. Finansowanie ze źródeł zagranicznych	3.448	31.197	27.749	5.101	101.007	95.906	5.962	41.816	35.854	860	-59.191	-60.052

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

„Pozostałe rozchody", o charakterze fakultatywnym zaplanowane zostały w związku z możliwością wystąpienia następujących operacji:

- wykupu niestandardowych bonów, sprzedawanych głównie w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa – 9,9 mld zł,
- wykupu (i sprzedaży) obligacji na przetargach zamiany – 9 mld zł,
- zapewnienia środków na ewentualny przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych i obligacji dla Banku Gospodarki Żywnościowej – 6,3 mld zł,
- zapewnienia środków na ewentualny gotówkowy wykup zobowiązań wobec OFE – 2,3 mld zł,
- wyższego niż plan przedterminowego wykupu obligacji oszczędnościowych – 7,5 mld zł.

W przypadku wystąpienia rozchodów w wymienionych tytułach nastąpiłoby ich sfinansowane przychodami, w tej samej wysokości, ujętymi w pozycji „pozostałe przychody" z uzupełniającej sprzedaży bonów, sprzedaży obligacji skarbowych na przetargach zamiany i innych operacji. Z opisanych wyżej warunkowych operacji, zrealizowane zostały rozchody na kwotę 5,8 mld zł, w tym wykup niestandardowych bonów 10-tygodniowych za 3,5 mld zł, wykupy w ramach przetargów zamiany obligacji zapadających poza 2003 r. za 1,9 mld zł, przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych za 271 mln zł oraz ponadplanowy wykup obligacji oszczędnościowych za 124 mln zł.

Coroczne rezerwowanie w budżecie państwa tak znaczącej kwoty „pozostałych przychodów i rozchodów" jest wyrazem bardzo ostrożnego podejścia Ministerstwa Finansów do zapewnienia wystarczającego limitu rozchodów budżetowych na finansowanie operacji trudnych do przewidzenia na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej. Przykładem tego jest założenie możliwości przedterminowego wykupu obligacji oszczędnościowych w wysokości równej całemu zadłużeniu w tych obligacjach.

5.2. Finansowanie deficytu budżetowego i pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Finansowanie deficytu budżetowego środkami pozyskanymi na krajowym i zagranicznym rynku finansowym, przedstawiało się następująco:

Tabela 42

Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		
			Plan	Wykonanie	Struktura
	mln zł				%
1	2	3	4	5	6
Finansowanie deficytu budżetu państwa ogółem	32.358,3	39.402,6	38.734,0	37.043,0	100%
1.finansowanie krajowe	43.670,8	35.954,6	33.632,8	31.081,4	83,9
2.finansowanie zagraniczne	-11.312,5	3.448,0	5.101,2	5.961,6	16,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W ostatnich dwóch latach 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, w 2002 r. saldo finansowania zagranicznego było dodatnie i pokrywało 13,2 % deficytu budżetowego, a w 2003 r. pokrywało już 16,1% deficytu.

Finansowanie deficytu budżetowego oraz pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegało w 2003 r. odmiennie od założeń przyjętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej. Krajowe potrzeby pożyczkowe na etapie planu miały stanowić 62,1% całości potrzeb, a potrzeby zagraniczne 47,9%. W rzeczywistości potrzeby te wyniosły odpowiednio 75,6% i 24,4%. Krajowe finansowanie deficytu budżetowego było o 2,6 mld zł niższe od planowanego, a saldo finansowania zagranicznego było wyższe od planowanego o 860,3 mln zł.

Zmiana ta wynikła przede wszystkim z niższych potrzeb pożyczkowych związanych z mniejszym niż planowano o 1,7 mld zł deficytem, z wyższą od planowanej o 3,2 mld zł kwotą środków przechodzących na rok 2004 i z realizacji niższych od planowanych przychodów z prywatyzacji – o 4,4 mld zł. Niższe wpływy z prywatyzacji spowodowały konieczność dokonywania dodatkowych, nieplanowanych emisji skarbowych papierów wartościowych (spw).

Ponadto, w związku ze spadkiem popytu i wzrostem rentowności w przypadku skarbowych papierów wartościowych oferowanych na rynku krajowym, w IV kwartale 2003 r. finansowanie deficytu budżetu państwa odbywało się na rynkach zagranicznych. Saldo finansowania zagranicznego wzrosło z minus 792 mln zł na koniec września do 5.962 mln zł na koniec 2003 r. Pozyskanie środków na rynku zagranicznym było bowiem w IV kwartale tańsze niż na rynku krajowym.

Krajowe finansowanie deficytu budżetowego w 2003 r. wyniosło 31,1 mld zł. Główne źródło krajowego finansowania deficytu stanowiło saldo wpływów ze sprzedaży i wykupu spw. Saldo to wyniosło dla obligacji rynkowych 30,9 mld zł, a dla bonów skarbowych 6,8 mld zł.

Razem saldo rynkowych spw wyniosło 37,7 mld zł, zapewniając finansowanie deficytu. Ponadto dodatnie saldo zostało osiągnięte na:

– przychodach z prywatyzacji w wysokości prawie 3 mld zł,
– spłacie zobowiązań w wysokości ok. 0,1 mld zł.

Razem dodatnie saldo wpływów z powyższych operacji wyniosło 40,7 mld zł i służyło krajowemu sfinansowaniu deficytu budżetowego (31,1 mld zł), a pozostałe środki w wysokości 9,7 mld zł sfinansowały głównie przyrost stanu środków przechodzących na rok następny (3,2 mld zł), wypłaty rekompensat (3,1 mld zł) oraz wykupy obligacji nierynkowych (prawie 3 mld zł).

Na pozytywną ocenę zasługuje przedterminowy wykup w 2003 r. zobowiązań zagranicznych, tj. obligacji Brady'ego typu PDI[117] i DCB[118] oraz jednego z kredytów, o łącznej wartości 6,1 mld zł. Ich oprocentowanie w 2003 r. wynosiło 7% w skali roku w przypadku obligacji PDI, wzrastało z 6% do 7% w przypadku obligacji DCB oraz wynosiło 6,903% dla kredytu FMF[119]. Oprocentowanie tych zobowiązań było wyższe od rentowności obligacji skarbowych wyemitowanych za granicą w 2003 r., która kształtowała się poniżej 5,25%. Jednym ze źródeł przedterminowego wykupu obligacji Brady'ego było zaciągnięcie nieplanowanego na etapie ustawy budżetowej kredytu rewolwingowego[120] w kwocie 950 mln EUR. W trakcie 2003 r. ww. kredyt został spłacony (łącznie z zadłużeniem z 2002 r. w kwocie 275 mln USD). Pozytywna ocena wykorzystania tego kredytu – mającego charakter odnawialny – wynika z jego zastosowania jako instrumentu zarządzania płynnością budżetu państwa.

---

[117] PDI Bonds-Past Due Interest Bonds- obligacje za zaległe odsetki.

[118] DCB Bonds- Debt Conversion Bonds – obligacje z tytułu konwersji zadłużenia.

[119] Umowa pożyczki z 18 kwietnia 2003 r. zawarta między Rządem RP a Rządem USA nr PL-031L (FMF) na finansowanie zakupu artykułów i usług obronnych oraz pochodzących z USA usług projektowych i konstruktorskich dot. tych artykułów.

[120] Kredyt rewolwingowy - jest to wielowalutowy kredyt odnawialny, zaciągnięty przez Ministra Finansów na podstawie umowy z dnia 28 września 2002 r. Limit tego kredytu został ustalony na kwotę 1 mld EUR lub równowartość tej kwoty w USD, a przeznaczeniem jego są operacje związane z zarządzaniem płynnością budżetu państwa. Nowa umowa z dnia 16 października 2003 r. zwiększyła limit kredytu do 2 mld EUR lub równowartości tej kwoty w USD. Na podstawie ww. umowy kredytowej, postanowienia dotyczące zasad i warunków wykorzystania i spłaty tego kredytu objęte są tajemnicą handlową.

5.3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Pomimo nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych, w tym tempa narastania deficytu budżetowego, Ministerstwo Finansów zapewniło utrzymanie płynności budżetu państwa, zarówno złotowej jak walutowej, na przestrzeni całego 2003 roku.

Podstawowym instrumentem zarządzania płynnością złotową w 2003 r. było lokowanie zgromadzonych nadwyżek środków finansowych na rachunku lokat w NBP. W ciągu roku Minister Finansów, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dokonywał oprocentowanych lokat w NBP z nadwyżek środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa. Średni dzienny stan lokat w NBP wyniósł 6,1 mld zł. Dochody z tytułu oprocentowania środków na rachunkach lokat terminowych wyniosły łącznie 332,5 mln zł. Średnie oprocentowanie tych lokat wyniosło 5,4% i było równe bądź wyższe od średniej rentowności bonów skarbowych sprzedawanych w tym czasie.

W 2003 r. nastąpiła zmiana systemu lokowania środków budżetowych w NBP. Podpisana w maju 2003 r. umowa ramowa w sprawie lokowania w NBP środków pieniężnych, na rachunkach lokat terminowych w złotych, wprowadziła nową formułę obliczania oprocentowania lokat, mniej korzystną dla budżetu państwa. Zmianę warunków umowy NBP argumentował działaniami Ministerstwa Finansów, które pozyskiwało znaczne środki na krajowych rynkach pieniężnych i lokowało je w NBP, co wpływało na poziom nadpłynności sektora bankowego i powodowało zaburzenie operacji absorbujących tę nadpłynność, zaplanowanych przez bank centralny.

W I półroczu 2003 r. średnie oprocentowanie lokat w NBP ukształtowało się na poziomie 5,939%, przy koszcie środków pozyskiwanych z rynku (rentowność bonów 52-tygodniowych) w wysokości 5,391%, podczas gdy w II półroczu – po zawarciu nowej umowy, oprocentowanie lokat wyniosło 4,714 %, a rentowność bonów 5,332%.

Umowa ta wprowadziła również korzystne z punktu widzenia zarządzania płynnością budżetu państwa zmiany, tj. lokaty jednodniowe typu overnight oraz zawiązywanie lokat w dniu złożenia zlecenia, nie zaś jak poprzednio od dnia następnego.

Innym elementem zarządzania płynnością złotową budżetu państwa w 2003 r. były przetargi zamiany obligacji. Realizację tych przetargów należy ocenić pozytywnie, gdyż wpłynęły one na ograniczenie ryzyka refinansowania i przyczyniły się do wydłużenia średniej

zapadalności długu w skarbowych papierach wartościowych. Bez przetargów zamiany wyniosłaby 2,60 roku, a z przetargami zamiany – 2,66 roku. Wykupy obligacji przeprowadzone w 2003 r. w ramach przetargów zamiany, dotyczyły obligacji obciążonych dyskontem w wysokości 820,3 mln zł, zaliczonym do wydatków roku 2003. Na miejsce wykupionych obligacji sprzedano inne, od których dyskonto wyniesie 334,7 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 niższy niż dotychczas.

Zarządzanie płynnością walutową w 2003 r. przebiegało prawidłowo. Zgromadzone na rachunkach walutowych środki gwarantowały pełną i terminową obsługę zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa, a lokowanie przejściowo wolnych środków na rachunku w NBP i BGK pozwoliło na uzyskanie dochodów w kwocie 31,7 mln zł.

Należy zwrócić uwagę, na potrzebę dalszego doskonalenia sposobu zarządzania środkami budżetu państwa, szczególnie w warunkach przekroczenia w 2003 r. pierwszego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto. Zaniepokojenie na tym tle budzi aktualne zaawansowanie prac związanych z wykonaniem i wdrożeniem informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.

Prace związane z wdrażaniem nowego systemu obsługi budżetu państwa trwają w Ministerstwie Finansów ponad 4 lata. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w 2003 r. nastąpił niewielki pod względem merytorycznym postęp podjętych w tym zakresie działań. Kontynuowano prace nad drugim etapem przetargu dwustopniowego na projekt, wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa dla Ministerstwa Finansów. Ze względu na unieważnienie postępowania przetargowego w listopadzie 2003 r., ostateczny wybór oferty nastąpił dopiero w lutym 2004 r.

Przedłużanie się prac związanych z wprowadzeniem zintegrowanego systemu obsługi rachunków budżetowych skutkowało negatywnymi konsekwencjami finansowymi i organizacyjnymi 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. Średni dzienny stan środków na rachunku budżetu (obejmujący środki znajdujące się na rachunkach u dysponentów, jak i środki na centralnym rachunku bieżącym budżetu) wynosił,

poza lokatami - 1.551,5 mln zł. Środki te zostały pozyskane z rynku głównie w wyniku sprzedaży spw, a koszty ich pozyskania wyniosły około 83,8 mln zł (przy założeniu pozyskania ich w wyniku emisji 52-tygodniowych bonów skarbowych , dla których średnia rentowność wyniosła 5,4%).

Wdrożenie jednolitego rachunku budżetowego jest także jednym z czynników, które według Ministerstwa Finansów warunkują rozpoczęcie lokowania wolnych środków budżetu państwa w bankach komercyjnych. Od wdrożenia nowego systemu obsługi budżetu państwa uzależnione jest również wprowadzenie planu kont, w którym przewidziane są funkcje księgowości i sprawozdawczości budżetowej.

6. Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa

Na państwowy dług publiczny składa się nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami tego sektora (tj. po konsolidacji). Zagadnienia związane z wielkością państwowego długu publicznego zostały uregulowane w Konstytucji RP i w ustawie o finansach publicznych:

- zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji zadłużenie to, powiększone o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto,
- stosownie do art. 45 ust.1 ustawy o finansach publicznych, przekroczenie zapisanych tam progów zadłużenia, skutkuje wdrożeniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Założenia makroekonomiczne dotyczące państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa przedstawiono w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej[121].

6.1. Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji

Państwowy dług publiczny na koniec 2003 r. wyniósł 408,6 mld zł, a powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez podmioty należące do sektora finansów publicznych – 420,0 mld zł. Relację tych wielkości do PKB na przestrzeni ostatnich 3 lat prezentuje poniższa tabela:

[121] Przepis art. 87 pkt. 2 lit b ustawy o finansach publicznych.

Tabela 43

Wyszczególnienie	31.12.2001 r.		31.12. 2002 r.		31.12. 2003 r.	
	Kwota	PKB	Kwota	PKB	Kwota	PKB
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Dług Skarbu Państwa *)	283.938,2	37,3	327.904,2	42,0	378.943,8	46,5
Dług Skarbu Państwa powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	293.274,8	38,6	339.960,0	43,5	390.281,0	47,9
Państwowy dług publiczny	302.107,4	39,7	352.610,6	45,1	408.640,5	50,2
Państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji	311.603,5	41,0	364.734,5	46,7	420.049,9	51,6

*) przed konsolidacją

**) Według danych ogłoszonych przez Ministra Finansów w 2003 r. państwowy dług publiczny na koniec 2002 r. wynosił 353.843,4 mln zł. W wyniku korekt sprawozdań dotyczących długu publicznego, zgłoszonych przez niektórych ministrów i wojewodów oraz korekty sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego, aktualnie wyliczona kwota PDP na koniec 2002 r. wynosi 352.610,6 mln zł.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Konieczność sfinansowania wysokiego deficytu budżetowego, głównie poprzez zaciąganie nowych zobowiązań, nie pozwoliła na zahamowanie wzrostu długu publicznego. Narastający w ten sposób od lat państwowy dług publiczny, powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, osiągnął na koniec 2003 r. poziom 51,6% PKB. Tym samym, w minionym roku relacja długu publicznego do PKB przekroczyła pierwszy z trzech progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. W związku z tym, w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa na rok 2005, relacja deficytu do dochodów nie może być wyższa niż w roku 2004.

W ciągu ostatnich dwóch lat państwowy dług publiczny wzrósł o ponad 100 mld zł, tj. o 33,1%, z czego znaczący przyrost o 56 mld zł nastąpił w 2003 r.

Wielkość państwowego długu publicznego oraz jego struktura w roku 2003 przedstawione zostały w poniższej tabeli:

Tabela 44

Wyszczególnienie	31.12.2002	31.12.2003	Zmiana	Struktura kol. 3
	mln zł			%%
1	2	3	4	6
Zadłużenie sektora finansów publicznych*	352.610,6	408.640,5	56.029,9	100,0
1. Zadłużenie sektora rządowego	338.552,1	392.089,5	53.537,4	95,9
w tym: Zadłużenie Skarbu Państwa	326.750,2	378.511,7	51.761,4	92,6
ZUS i zarządzane przez ZUS fundusze	9.014,6	11.225,4	2.210,8	2,7
Pozostałe państwowe osoby prawne utworzone na podst. odrębnych ustaw	1.306,5	1.245,8	-60,8	0,3
2. Zadłużenie sektora samorządowego	14.058,5	16.551,0	2.492,5	4,1

* Struktura państwowego długu publicznego po konsolidacji według nominału

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wzrost w 2003 r. państwowego długu publicznego o 56 mld zł, wynikał przede wszystkim ze zwiększenia zadłużenia sektora rządowego - o 53,5 mld zł oraz zadłużenia sektora samorządowego o 2,5 mld zł. Wśród podmiotów należących do sektora rządowego największy przyrost długu dotyczył Skarbu Państwa (o 51,8 mld zł) oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy (o 2,2 mld zł).

Wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa miały przede wszystkim działania związane z:

- koniecznością sfinansowania wysokiego deficytu budżetowego, który wyniósł 37,0 mld zł, przy niższych o 4,4 mld zł wpływach z prywatyzacji,
- różnicami kursowymi, które w stosunku do stanu na koniec 2002 r. przyczyniły się do przyrostu długu o 11,7 mld zł,
- zaciągnięciem kredytów bankowych przez Fundusz Pracy, co skutkowało przyrostem długu o 1,3 mld zł,
- rozpoczętą w grudniu 2003 r. operacją konwersji przejmowanych przez Skarb Państwa zobowiązań ZUS, z tytułu zaległych składek wobec OFE, na obligacje rynkowe - wzrost długu z tego tytułu wyniósł 0,4 mld zł.

W przypadku sektora samorządowego wzrost zadłużenia, wynikał przede wszystkim z konieczności finansowania deficytów (w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego łączny deficyt ukształtował się na poziomie 1,8 mld zł).

6.1.1. Dług Skarbu Państwa

Dług krajowy

Dług krajowy Skarbu Państwa na 31 grudnia 2003 r. (przed konsolidacją) wyniósł 251,2 mld zł i stanowił 66,3% zadłużenia Skarbu Państwa, podczas gdy w 2002 r. stanowił 66,9%.

Kształtowanie się wielkości oraz struktury długu krajowego w latach 2002 – 2003 przedstawia poniższa tabela:

Tabela 45

Rodzaje zadłużenia	31.12.2002 r.		31.12.2003 r.		Zmiana mln zł
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	
1	2	3	4	5	6
Dług krajowy* ogółem, z tego:	219.347,0	100,0	251.165,9	100,0	31.818,9
1. Dług z tytułu SPW	212.371,3	96,8	245.979,3	97,9	33.608,0
1.1. Rynkowe SPW	195.887,5	89,3	232.564,4	92,6	36.676,9
- bony skarbowe	42.030,8	19,2	48.067,4	19,1	6.036,6
- obligacje rynkowe	153.856,7	70,1	184.496,9	73,5	30.640,3
1.2. Obligacje oszczędnościowe	7.718,1	3,5	7.449,6	3,0	-268,5
1.3. Nierynkowe SPW	8.765,7	4,0	5.965,4	2,4	-2.800,3
2. Pozostałe zadłużenie krajowe SP	6.975,8	3,2	5.186,6	2,1	-1.789,2

* Wg nominału

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Dług krajowy obejmował:

- zadłużenie w spw, które stanowiło prawie 98% długu krajowego (246 mld zł),
- pozostałe zadłużenie, stanowiące 2 % długu krajowego, tj. 5,2 mld zł.

W stosunku do roku 2002 wzrost długu krajowego wyniósł 31,8 mld zł i wynikał ze wzrostu zadłużenia w spw o 33,6 mld zł i spadku pozostałego zadłużenia o 1,8 mld zł. Głównym powodem wzrostu długu krajowego Skarbu Państwa było sfinansowanie deficytu budżetowego.

Zmiany, jakie zaszły w 2003 r. w poszczególnych składowych długu krajowego, dotyczyły przede wszystkim:

- wzrostu zadłużenia w obligacjach rynkowych o oprocentowaniu stałym o 35,2 mld zł, tj. o 26,3%,
- spadku zadłużenia w obligacjach rynkowych o oprocentowaniu zmiennym o 4,5 mld zł, tj. o 22,6%, spowodowanego przede wszystkim całkowitą likwidacją zadłużenia w obligacji nominowanej w USD (tzw. obligacji brazylijskiej), będącej w posiadaniu NBP,
- spadku zadłużenia w obligacjach nierynkowych o 2.800,3 mln zł, tj. o 31,9%, będącego głównie wynikiem spłat rat kapitałowych, przypadających na 2003 r., a także ponadplanowym oddłużeniem poprzez wykup całości kapitału obligacji restrukturyzacyjnych serii A (329,9 mln zł),
- zmniejszenia długu w obligacjach oszczędnościowych o 268,5 mln zł, tj. o 3,5%,
- wzrostu długu w bonach skarbowych o 6 mld zł, tj. o 14,4%, spowodowanego głównie koniecznością zapewnienia płynności budżetu państwa w IV kwartale 2003 r. wobec niższych od prognozowanych wpływów z prywatyzacji[122].

[122] Mimo tego udział bonów w długu krajowym pozostał na prawie niezmienionym poziomie (19,2% w 2002 r. i 19,1% w 2003 r.), co było wynikiem znacznie wyższej dynamiki przyrostu długu w obligacjach rynkowych (20%).

Wzrost długu w skarbowych papierach wartościowych (spw) nastąpił również w wyniku:

– konwersji zobowiązań ZUS wobec OFE z tytułu nieprzekazanych składek na obligacje dziesięcioletnie o zmiennym oprocentowaniu. W wyniku tej konwersji zadłużenie Skarbu Państwa w spw na koniec 2003 r. wzrosło o 387,7 mln zł,
– konwersji całości zobowiązań Skarbu Państwa wobec związków zawodowych na obligacje rynkowe - wzrost długu o 4,6 mln zł.

W strukturze długu według instrumentów odnotowano zmiany polegające na zwiększeniu udziału obligacji o oprocentowaniu stałym, co było zbieżne z kierunkami ustalonymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych.

Niepożądane natomiast obniżenie wartości podstawowych mierników ryzyka refinansowania długu nastąpiło na skutek wzrostu zadłużenia w instrumentach o krótkim terminie zapadalności, tj. w bonach skarbowych oraz obligacjach dwuletnich zerokuponowych, łącznie o 20.711 mln zł. Wyrażona w latach średnia zapadalność długu rynkowego z 2,74 na koniec 2002 r. spadła do 2,66 na koniec 2003 r., a średnia duration, będąca miarą wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stóp procentowych, z 2,15 do 2,12 w analogicznym okresie.

W 2003 r. wysokość tzw. pozostałego zadłużenia zmniejszyła się o 1,8 mld zł (wynosząc na koniec roku 5,2 mld zł). Największe zmniejszenia powstały w wyniku:

– wypłat należnych rekompensat z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur, w wyniku czego nastąpiło oddłużenie Skarbu Państwa na kwotę prawie 3 mld zł,
– zmniejszenia stanu zobowiązań wymagalnych o 94,8 mln zł. Zobowiązania te ujmowane są w długu Skarbu Państwa na podstawie sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-Z).

Jednocześnie na stan pozostałego zadłużenia oddziaływał wzrost zadłużenia Funduszu Pracy o 1,3 mld zł na skutek zaciągnięcia, za zgodą Ministra Finansów, kredytów bankowych na uzupełnienie środków na wypłatę części świadczeń.

Dług zagraniczny

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (wg kryterium miejsca emisji, wg nominału) na koniec roku 2003 wyniosło 127,8 mld zł, co stanowiło wzrost w stosunku do stanu na koniec 2002 r. o 19,2 mld zł, tj. o 17,7%. W ujęciu dolarowym zadłużenie zagraniczne wyniosło 34,2 mld USD i było wyższe od stanu na koniec roku 2002 o 5,9 mld USD, tj. o 20,8%. Stan zadłużenia zagranicznego wyrażonego w PLN na koniec roku 2002 i 2003 przedstawia poniższa tabela:

Tabela 46

Rodzaj zadłużenia	XII 2002	Struktura XII 2002	XII 2003	Struktura XII 2003	Zmiana XII.2003--XII.2002
	mln zł	w %	mln zł	w %	mln zł
1	2	3	4	5	6
Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	108.557,2	100,0	127.777,9	100,0	19.220,7
1. Dług z tytułu SPW	29.187,7	26,9	44.267,4	34,6	15.079,7
- obligacje Brady'ego	10.358,3	9,5	4.463,3	3,5	- 5.895,0
- pozostałe obligacje zagraniczne	18.829,4	17,4	39.804,1	31,1	20.974,7
2. Dług z tytułu kredytów	79.369,4	73,1	83.510,6	65,4	4.141,2
- Klub Paryski	65.960,5	60,8	67.121,5	52,5	1.161,0
- MIF, w tym:	11.538,2	10,6	15.279,1	12,0	3.740,9
- Bank Światowy	7.215,3	6,6	7.476,8	5,8	261,5
- Europejski Bank Inwestycyjny	3.153,9	2,9	6.331,9	5,0	3.178,0
- EBOiR	90,5	0,1	86,8	0,1	- 3,7
- Bank Rozwoju Rady Europy	1.078,7	1,0	1.383,6	1,1	304,9
- pozostałe	1.870,7	1,7	1.109,9	0,9	- 760,8

Kurs (PLN/USD) przyjęty do obliczeń stanu zadłużenia na dzień 31 grudnia 2002 r. wyniósł 3,8388, natomiast na dzień 31 grudnia 2003 r. kształtował się na poziomie 3,7405.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W ujęciu dolarowym, stan zadłużenia zagranicznego na koniec roku 2002 i 2003 kształtował się następująco:

Tabela 47

Rodzaj zadłużenia	XII 2002	Struktura XII 2002	XII 2003	Struktura XII 2003	Zmiana XII.2003 – XII.2002
	mln USD	%	mln USD	%	mln USD
1	2	3	4	5	6
Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	28.278,9	100,0	34.160,7	100,0	5.881,7
1. Dług z tytułu SPW	7.603,4	26,9	11.834,6	34,6	4.231,3
- obligacje Brady'ego	2.698,3	9,5	1.193,2	3,5	- 1.505,1
- pozostałe obligacje zagraniczne	4.905,0	17,3	10.641,4	31,1	5.736,4
2. Dług z tytułu kredytów	20.675,6	73,1	22.326,0	65,4	1.650,5
- Klub Paryski	17.182,6	60,8	17.944,5	52,5	761,9
- MIF, z tego:	3.005,7	10,6	4.084,8	12,0	1.079,1
- Bank Światowy	1.879,6	6,6	1.998,9	5,8	119,3
- Europejski Bank Inwestycyjny	821,6	2,9	1.692,8	5,0	871,3
- EBOiR	23,6	0,1	23,2	0,1	- 0,3
- Bank Rozwoju Rady Europy	281,0	1,0	369,9	1,1	88,9
- pozostałe	487,3	1,7	296,7	0,9	- 190,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Wzrost zadłużenia zagranicznego w roku 2003 był wypadkową:

- zaciągnięcia nowych kredytów w wysokości 2.003,1 mln USD;
- emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym na łączną kwotę 4.722,4 mln USD (faktyczna emisja w USD, EUR i JPY);
- spłaty kredytów w wysokości 3.261,9 mln USD;
- wykupu obligacji Brady'ego na kwotę 1.505,1 mln USD, w tym przedterminowego wykupu całości pozostających obligacji typu PDI o wartości 1.089,2 mln USD i przedterminowego wykupu całości obligacji typu DCB na kwotę 393,0 mln USD;
- wzrostu zadłużenia o 3.923,2 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 2003, miały zobowiązania z tytułu kredytów wobec Klubu Paryskiego w kwocie 17.944,5 mln USD, stanowiące 52,5% zadłużenia. W stosunku do stanu na koniec roku 2002 zobowiązania Skarbu Państwa wobec Klubu Paryskiego wzrosły o 761,9 mln USD. Zmiana ta była efektem dokonanych w 2003 roku spłat zadłużenia z tego tytułu w kwocie 652,0 mln USD i 741,0 mln EUR, ekokonwersji zadłużenia o łącznej wartości 37,0 mln USD i 4,1 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. 2.210 mln USD).

Drugim co do wielkości tytułem zadłużenia zagranicznego, według stanu na koniec roku 2003, były obligacje skarbowe wyemitowane na międzynarodowym rynku finansowym. Zadłużenie z tego tytułu na koniec roku 2003 wyniosło 10.641,4 mln USD i było wyższe od stanu na koniec roku 2002 o 5.736,4 mln USD, tj. o 116,9%. Wzrost zadłużenia był głównie spowodowany przeprowadzonymi w roku 2003 emisjami obligacji nominowanych w EUR o łącznej wartości nominalnej 2.800 mln, nominowanych w USD o łącznej wartości 1.400 mln i nominowanych w jenach japońskich o wartości 25 mld.

Na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności ustalenie terminu zapadalności wyemitowanych w 2003 r. obligacji zagranicznych (7- i 10-letnie) poza lata 2004-2009 (z wyjątkiem emisji 500 mln EUR na 3 lata), w których obciążenie budżetu państwa z tytułu spłat zadłużenia zagranicznego będzie największe.

6.1.2. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2003-2005

Kierunki i cele zarządzania długiem Skarbu Państwa w 2003 r. zostały określone w Strategii na lata 2003-2005. Efekty podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w 2003 r. działań w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa, nie zawsze były zbieżne z celami zapisanymi w strategii. Wynikało to w głównej mierze ze skomplikowanej sytuacji gospodarczej w kraju i konieczności dostosowania się do niej. W szczególności dotyczyło to następujących celów:

- nie zostało zahamowane tempo przyrostu długu; było to głównie wynikiem finansowania wysokiego deficytu budżetowego (37,0 mld zł) przy niskich przychodach z prywatyzacji (ok.3,0 mld zł wobec 7,4 mld zł założonych w ustawie budżetowej),
- nastąpił wzrost poziomu długu zagranicznego w rezultacie osłabienia złotego, zmiany kursów krzyżowych oraz emisji obligacji na rynkach zagranicznych także na potrzeby finansowania krajowego (saldo finansowania zagranicznego wyniosło 6,0 mld zł) Wynikiem tego był wzrost w 2003 r. udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa ogółem z 33,1% w 2002 r. do 33,7% w 2003 r.,
- wartość podstawowego miernika ryzyka refinansowania, tj. wyrażonej w latach średniej zapadalności długu rynkowego, spadła z 2,74 na koniec 2002 r. do 2,66 na koniec 2003 r., w wyniku wzrostu zadłużenia krajowego w papierach krótkich (bonach i obligacjach dwuletnich).

Realizację podstawowych celów strategii w 2003 r. utrudniały przede wszystkim czynniki niezależne od Ministra Finansów, wynikające z niepokoju inwestorów na rynku krajowym i ze zmian kursów na rynkach zagranicznych oraz braku wpływów z prywatyzacji. Niemniej występowały nadal, zależne od Ministra Finansów, czynniki utrudniające skuteczne zarządzanie finansami Skarbu Państwa, tj. brak jednolitego rachunku budżetowego i informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.

6.2. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji

Zobowiązania niewymagalne Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2003 r. wynosiły 30,1 mld zł i w porównaniu do 2002 r. uległy zmniejszeniu o 2,4 mld zł, tj. o 7,4%. Natomiast udział w PKB przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wynosił 1,39%.

Kategoria wysokiego ryzyka, w ogólnym udziale zobowiązań niewymagalnych Skarbu Państwa na koniec 2003 r., stanowiła 9,1 mld zł. W stosunku do roku 2002 nastąpił w tej kategorii wzrost zobowiązań niewymagalnych o kwotę 1,3 mld zł, tj. o 17,1%, co może spowodować w następnych latach konieczność uruchomienia środków budżetowych na spłatę poręczonych i gwarantowanych zobowiązań.

W 2003 roku udzielono 8 kredytobiorcom nowych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa (w tym jedno poręczenie wypłaty odszkodawania za zniszczony, lub skradziony eksponat wystawowy) o wartości 4.354,1 mln zł, co stanowiło 18,9% ustalonego w ustawie budżetowej limitu. Zasadniczy wpływ na stopień wykorzystania ustawowego limitu poręczeń i gwarancji miały czynniki zewnętrzne bezpośrednio niezależne od gwaranta. Udzielone w 2003 r. w imieniu Skarbu Państwa poręczenia i gwarancje, obejmowały zobowiązania czterech podmiotów o niskim ryzyku spłaty, po jednym podmiocie z kategorii średnie i podwyższone ryzyko oraz zobowiązania Agencji Rynku Rolnego i PKP S.A. zakwalifikowane do grupy wysokiego ryzyka. Pozytywnie należy ocenić fakt, prowadzenia działań spójnych ze średniookresową strategią udzielania gwarancji i poręczeń do 2010 roku, zmierzających do ograniczenia ryzyka obciążającego budżet państwa z tytułu działalności poręczeniowo –gwarancyjnej.

Ministerstwo Finansów rzetelnie rozpatrywało przedmiotowe wnioski, a decyzje w sprawie udzielania poręczeń i gwarancji były podejmowane po pozytywnej rekomendacji Komisji do spraw Gwarancji i Poręczeń oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[123]. Ministerstwo Finansów w sposób prawidłowy dokonywało również zabezpieczeń interesu Skarbu Państwa, a przyjęte w umowach zabezpieczenia poręczeń i gwarancji pokrywały kwoty na wypadek roszczeń wynikających z realizacji obowiązków gwaranta.

6.3. Należności Skarbu Państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 34,4 mld zł, co stanowi 89,8% stanu należności na koniec 2002 r. Wartość poszczególnych należności oraz zmiany ich stanu w roku 2003 przedstawia poniższa tabela:

[123] Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. (DzU z 2003 r., nr 174, poz.1689).

Tabela 48

Lp.	Tytuł należności	Stan		Zmiana 4 -3
		31.12.2002 r.	31.12.2003 r.	
		mln zł		
1	2	3	4	5
	Należności Skarbu Państwa ogółem w tym:	38.267,6	34.357,9	- 3.909,7
1.	Zaległości podatkowe i niepodatkowe	14.800,6	15.941,1	1.140,5
2.	Należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych	7.786,1	7.817,8	31,7
3.	Należności z tytułu pożyczek udzielonych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [1)]	6.000,0	0,0	- 6.000,0
4.	Należności z tytułu pożyczki dla kas chorych [2)]	821,5	821,5	0,0
5.	Należności z tytułu poręczeń i gwarancji [3)] w tym:	1.642,0	1.957,6	315,6
	- z tytułu gwarancji	158,4	176,5	18,1
	- z tytułu poręczeń	1.483,6	1.781,1	297,5
6.	Należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych w tym:	4.526,5	5.295,0	768,5
	- w walutach wymienialnych [4)]	4.520,3	5.288,7	768,4
	- w walutach niewymienialnych	6,2	6,3	0,1
7.	Należności w walutach rozliczeniowych (salda likwidacyjne, rozliczenia clearingowe i bartery, rach. spec.)	26,8	26,9	0,1
8.	Należności z tyt. collateralu	1.561,7	1.539,6	- 22,1
9.	Należności z tyt. spłaty kredytów MBI od Rosji i FRE	23,6	27,6	4,0
	- MBI	4,4	8,6	4,2
	- Porozumienie Generalne[5)]	17,4	17,3	- 0,1
	- Fundusz Rozwoju Eksportu	1,7	1,7	0,0
10.	Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym[6)]	766,4	737,1	- 29,3
11.	Inne należności, w tym:	195,2	56,2	- 139,0
	- pożyczki dla Orbis S.A.	11,6	5,3	- 6,3
	- zobowiązania AWR SP	149,1	0,0	- 149,1
	- pożyczki dla KUKE	34,5	50,9	16,4
12.	Należności od MBI w Moskwie	117,2	137,5	20,3

1) na mocy art. 15 ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074) – pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 1999-2000 i odsetki od tych pożyczek uległy umorzeniu.

2) prezentowana kwota należności nie obejmuje odsetek naliczonych memoriałowo, które podlegają spłacie razem z kwotą główną pożyczki (wg stanu na 31.12.2003 r. wyniosły one 2.490,1 tys. zł).

3) należności S.P. z tytułu poręczeń i gwarancji prezentowane są memoriałowo.

4) kwota należności nie obejmuje naliczonych memoriałowo odsetek bieżących, które na koniec 2002 r. wynosiły 65,9 mln zł, a na koniec 2003 r. – 93,8 mln zł.

5) należności na koniec 2003 obejmują niewymagalne, naliczone memoriałowo odsetki bieżące od Morskiej Stoczni Remontowej w Świnoujściu (PG) i Foster Wheeler Energy Fakop sp. z o.o. w Sosnowcu (MBI).

6) prezentowana kwota nie obejmuje niewymagalnych, naliczonych memoriałowo odsetek bieżących, które na koniec roku 2002 wyniosły 6.366,1 tys. zł, a na koniec roku 2003 - 5.966,2 tys. zł.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Największy udział w kwocie należności ogółem, na koniec roku 2003, stanowiły należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych (22,8%), należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (15,4%) oraz należności z tytułu poręczeń i gwarancji (5,7%).

W roku 2003 należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych wzrosły o 31,7 mln zł, osiągając na koniec roku wartość 7.817,8 mln zł. Wzrost należności Skarbu Państwa wynikał z wydatków poniesionych w 2003 r. na wykup odsetek w kwocie 243,2 mln zł, korekty rozliczeń (91,4 mln zł) oraz oprocentowania wykupionych odsetek podlegających skapitalizowaniu na koniec roku w kwocie 7,1 mln zł. Na zmniejszenie wielkości tych należności wpłynęły umorzenia na kwotę 206,1 mln zł[124], spłaty dokonane przez kredytobiorców w kwocie 98,4 mln zł oraz korekta rozliczeń w wysokości 5,5 mln zł.

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych, wyniosły na koniec 2003 r. – 5.295,0 mln zł i były wyższe od należności z tego tytułu na koniec roku 2002 o 768,5 mln zł, tj. o 17,0%. Z tej kwoty, 99,9% stanowiły należności z tytułu udzielonych kredytów w walutach wymienialnych. Na kwotę 5.288,7 mln zł (1.413,9 mln USD) składały się należności bieżące (272,5 mln USD) i należności zaległe (1.141,4 mln USD). Wzrost należności bieżących wyrażonych w USD o 300,4%, tj. o 181,8 mln USD, związany był z udzieleniem nowych kredytów (Serbia i Czarnogóra), wykorzystaniem kredytów udzielonych w latach poprzednich (Wietnam, Chiny) i z wejściem w życie w 2003 r. umowy restrukturyzacyjnej z Angolą, skutkiem czego było przekwalifikowanie całości zadłużenia w kwocie 153,1 mln USD z należności zaległych na należności bieżące. Spośród należności bieżących obsługiwane są kredyty udzielone przez Polskę Jemenowi, Algierii, ChRL i Wietnamowi.

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2003 r. wyniosły 1.957,6 mln zł. W porównaniu z rokiem 2002 uległy one zwiększeniu o 315,6 mln zł tj. o 19,2%.

[124] Decyzje o umorzeniu zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek podejmują banki na podstawie art. 6 ust. 3, art. 10 i art. 11 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy Państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych (...) (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.).

Działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów w celu odzyskania należności zaległych wynikających ze zrealizowanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji spłaty kredytów bankowych doprowadziły do odzyskania w 2003 roku środków w wysokości 92,0 mln zł, co stanowiło 17,9% poniesionych wydatków z powyższego tytułu. Relacja ta w porównaniu do roku 2002 (69,0%) uległa znacznemu pogorszeniu.

Minister Finansów dokonał 2 konwersji wierzytelności Skarbu Państwa na udziały w spółkach w łącznej kwocie 7,9 mln zł oraz sprzedał wierzytelności Skarbu Państwa wobec dłużnika w wysokości 45,4 mln zł. Po spełnieniu się warunków zawartych w umowie prywatyzacyjnej nastąpiła zapłata ceny wierzytelności w dniu 8 marca 2004 r. W roku 2003 nie zastosowano innych procedur odzyskania należności Skarbu Państwa. Podjęte działania windykacyjne były przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie warunków sprzedaży i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany wierzytelności na akcje, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności na akcje, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części[125].

[125] DzU nr 106, poz. 683.

VI. FUNDUSZE CELOWE I AGENCJE

1. Państwowe fundusze celowe

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2003 r. ujęto plany finansowe 13 państwowych funduszy celowych, w tym 6 z uwzględnieniem dotacji z budżetu. Dotacje dla funduszy celowych ujęto także w częściach budżetowych w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej, w tym również dla funduszy, których planów finansowych nie ujęto w załączniku nr 6.

Należy zauważyć, że ustawą budżetową nie jest objęty plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia. Przychody tego funduszu w 2003 r. wyniosły 26,9 mld zł, a wydatki 29,6 mld zł, co stanowiło odpowiednio 3,3% i 3,6% PKB. Fundusz ten posiada wszystkie cechy charakterystyczne dla państwowych funduszy celowych. Pozostawienie tego funduszu poza ustawą budżetową narusza zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz ogranicza jego kontrolę.

W strukturze dochodów sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) państwowe fundusze celowe ustępują tylko budżetowi państwa. W 2003 r. dochody budżetu państwa wyniosły 154.055,5 mln zł (w 2002 r. – 143.443,7 mln zł), a ich udział w dochodach wyniósł 47,4%. Dochody państwowych funduszy celowych wyniosły 69.613,3 mln zł, a ich udział w dochodach sektora finansów publicznych wyniósł 21,4% i był niższy o 1,2 punktu procentowego niż w 2002 r. Po uwzględnieniu dotacji z budżetu państwa dochody państwowych funduszy celowych wzrastają do 118.375,2 mln zł. Oznacza to, iż państwowe fundusze celowe przejęły faktycznie 36,4% dochodów całego sektora finansów publicznych.

W wydatkach sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) państwowe fundusze celowe przewyższają wydatki budżetu państwa. W 2003 r. wydatki państwowych funduszy celowych wyniosły 129.260,7 mln zł, a ich udział w wydatkach ogółem sektora finansów publicznych wyniósł 35,0% (w 2002 r. – 35,7%), podczas gdy wydatki budżetu państwa wyniosły 90.764,1 mln zł, a ich udział w wydatkach sektora finansów publicznych wyniósł 24,6%.

W 2003 r. państwowe fundusze celowe zrealizowały 35,0% wydatków sektora publicznego, podczas gdy ich dochody własne stanowiły tylko 21,4% skonsolidowanych dochodów całego sektora.

W 2003 r., po wyeliminowaniu przepływów między funduszami, przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 132.618,9 mln zł i stanowiły 16,3% PKB (w 2002 r. – 16,5%), natomiast wydatki wyniosły 135.345,1 mln zł, co stanowiło 16,6% PKB (w 2002 r. – 17,1%).

W 2003 r. do grupy sześciu dotowanych funduszy celowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), Funduszu Pracy (FP), Funduszu Alimentacyjnego (FA), Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (FPiR) oraz Państwowego Funduszu Kombatantów (PFK), dołączył Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych ustaw[126] PFRON od 2003 r. otrzymywał dotację z budżetu państwa na zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Po wyeliminowaniu przepływów między funduszami, łączne przychody funduszy dotowanych wyniosły 131.268,8 mln zł, tj. 99,0% ogółu przychodów, w tym 48.761,9 mln zł pochodziło z dotacji budżetu państwa. Wydatki tej grupy funduszy w kwocie 133.841,9 mln zł stanowiły 98,9% ogółu wydatków funduszy.

Plany finansowe państwowych funduszy celowych ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej

W 2003 r. przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 134.447,4 mln zł (tj. 100,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej), wydatki omawianych funduszy osiągnęły kwotę 135.700,3 ml zł, tj. 100,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Dotacje z budżetu państwa dla funduszy celowych wyniosły 48.761,9 mln zł, tj. 101,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej.

W trakcie roku budżetowego zwiększono limity dotacji: dla FUS o 309,5 mln zł (z poz. 95[127] rezerw celowych na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa na wypłatę świadczeń z FUS), dla FA o 219,7 mln zł (z poz. 89 rezerw celowych na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu

---

[126] DzU z 2003 r. nr 7 poz. 79 ze zm.

[127] Pozycje rezerw utworzone w trakcie wykonywania budżetu w roku 2003.

alimentacyjnym)[128], dla PFRON o 32,0 mln zł (z poz. 34 rezerw celowych na zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego) oraz dla PFK o 0,5 mln zł (z rezerwy ogólnej na pomoc socjalną dla kombatantów oraz dofinansowanie adaptacji budynku Domu Kombatanta w Olsztynie). Łącznie limit dotacji dla wyżej wymienionych funduszy zwiększono o 561,7 mln zł.

Powyższe zmiany nie zostały uwzględnione w planach przychodów przedmiotowych funduszy, gdyż stosownie do art. 99 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dokonywanie zmian w planie przychodów państwowego funduszu celowego jest niedozwolone. W sprawozdaniach z wykonania przychodów tych funduszy zwiększone dotacje zostały wykazane zgodnie ze stanem faktycznym.

Ze zwiększonych dotacji przedmiotowe fundusze finansowały zadania ustawowe. Wydatki dokonywane były zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa.

NIK nie neguje celowości zwiększenia w 2003 r. dotacji na realizację ważnych zadań państwowych, pragnie jednak zwrócić uwagę, że działania takie trudno uznać za zgodne z art. 26 ust. 2 pkt 2 ppkt b ustawy o finansach publicznych, w którym to przepisie ustawodawca przewidział możliwość zmiany wydatków, o ile zmiana ta nie powoduje zwiększenia dotacji oraz planowanego stanu środków na koniec roku.

Proponowany przepis art. 143 ust. 1 rządowego projektu stawy o finansach publicznych („dokonywanie zmian w planie przychodów – z wyłączeniem dotacji z budżetu państwa – państwowego funduszu celowego jest niedozwolone") pozwoli w przyszłości uniknąć sprzeczności jakie wystąpiły w 2003 r.

Realizację przychodów[129] państwowych funduszy celowych w 2003 przedstawiono w poniższej tabeli:

---

[128] DzU z 1991 r. nr 45, poz. 200 ze zm.

[129] Przychody w ujęciu memoriałowym. NIK w Analizie za 2001 r. zwracała uwagę, że fundusze celowe księgują przychody memoriałowe, co powoduje, że przychody funduszy są systematycznie zawyżane, bowiem ściągalność należnych funduszom wpłat nie jest stuprocentowa, a możliwości egzekucyjne ograniczone. W efekcie prowadzi to do niespójności przy konsolidacji finansów publicznych, ponieważ jednostki budżetowe księgują dochody na zasadzie kasowej. NIK podtrzymuje wyrażone wówczas stanowisko.

Tabela 49

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2002 r.[1]	2003 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach[6)]	Wykonanie			
		mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	[1)] 105.976,5	101.927,7	[2)] 102.237,2	102.347,8	96,6	100,4	100,1
	w tym dotacja:	26.987,9	27.967,5	28.277,0	28.265,3	104,7	101,1	100,0
2.	Fundusz Emerytalno–Rentowy	16.406,0	16.024,2	16.024,2	16.101,3	98,1	100,5	100,5
	w tym dotacja:	15.390,0	15.013,9	15.013,9	15.013,9	97,6	100,0	100,0
3.	Fundusz Pracy	9.276,0	9.763,7	9.763,7	9.812,4	105,8	100,5	100,5
	w tym dotacja:	3.634,6	3.944,0	3.944,0	3.944,0	108,5	100,0	100,0
4.	Fundusz Alimentacyjny	2.790,7	2.737,9	[3)] 2.957,6	3.123,6	111,9	114,1	105,6
	w tym dotacja:	1.316,4	1.249,2	1.468,9	1.468,9	111,6	117,6	100,0
5.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1.632,5	1.531,3	[4)] 1.563,3	1.314,1	80,5	85,8	84,1
	w tym dotacja:	0	0	32,0	32,0	-	-	100,0
6,	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	30,7	33,8	33,8	33,7	110,1	99,8	99,8
	w tym dotacja:	27,0	29,3	29,3	29,3	108,5	100,0	100,0
7.	Państwowy Fundusz Kombatantów	88,1	8,0	[5)] 8,5	9,1	10,3	113,6	107,0
	w tym dotacja:	88,0	8,0	8,5	8,5	9,7	106,3	100,0
	Ogółem fundusze dotowane:	136.200,5	132.026,7	132.588,4	132.741,9	97,5	100,5	100,1
	w tym dotacje:	47.443,9	48.211,9	48.773,5	48.761,9	102,8	101,1	99,98
8.	Fundusz Administracyjny	461,5	466,0	466,0	467,2	101,2	100,3	100,3
9.	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	124,4	247,8	247,8	223,5	179,6	90,2	90,2
10.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	843,3	804,0	804,0	793,8	94,1	98,7	98,7
11.	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	18,5	16,9	16,9	17,6	94,9	103,7	103,7
12.	Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	168,1	153,4	153,4	202,5	120,5	132,0	132,0
13.	Fundusz Promocji Twórczości	0,5	0,8	0,8	0,7	160,5	92,5	92,5
	Ogółem:	137.816,8	133.715,6	134.277,3	134.447,4	97,6	100,5	100,1

1) różnica pomiędzy danymi prezentowanymi obecnie i w sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2002 jest wynikiem przeprowadzonego badania sprawozdań FUS przez biegłego rewidenta. W 2002 r. w sprawozdaniu FUS przychody zostały wykazane w wysokości 99.013.167 tys. zł;

2) kwota obejmuje zmiany wynikające z decyzji Ministra Finansów, podjętej po uzyskaniu opinii nr 78 Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP uchwalonej w dniu 18.12.2003 r., na podstawie której dotacja dla Funduszu została zwiększona o kwotę 309.497 tys. zł.;

3) kwota obejmuje zmiany wynikające z decyzji Ministra Finansów, podjętej po uzyskaniu opinii nr 61 Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, uchwalonej w dniu 14.10.2003 r., na podstawie której zwiększona została dotacja dla Funduszu o kwotę 219.660 tys. zł;

4) kwota 32.000 tys. zł obejmuje zmiany wynikające z decyzji Ministra Finansów z dnia 30.10.2003 r. (FS10-453-901/03), polegającej na zwiększeniu z rezerwy celowej planu wydatków w części 44-Zabezpieczenie społeczne z przeznaczeniem na dotację dla PFRON na zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego;

5) kwota obejmuje zmiany wynikające z decyzji Ministra Finansów z dnia 9.09.2003 r. (FS10-453-723/03), podjętej w związku z zarządzeniem Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.08.2003 r. w sprawie przyznania Urzędowi do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań realizowanych przez PFK w kwocie 500 tys. zł;

6) Kolumna nr 5 „po zmianach" – kwoty wykazane w tej kolumnie uwzględniają zwiększenia dotacji dokonane na podstawie decyzji Ministra Finansów. W planie przychodów poszczególnych funduszy przedmiotowe zmiany nie zostały uwzględnione.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

W 2003 r. przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 134.447,4 mln zł i były wyższe o 0,5% w stosunku do ustawy budżetowej na 2003 r., a po uwzględnieniu zmian dokonanych na podstawie decyzji Ministra Finansów były wyższe o 0,1%. W porównaniu do 2002 r. przychody te były niższe o 2,4%.

Wyraźnie poniżej planu (84,1%) wykonał przychody PFRON. Na niższe niż planowano przychody w 2003 r. wpływ miały koszty finansowe i pozostałe koszty operacyjne, o które korygowane są przychody. W 2003 r. przychody zostały skorygowane o kwotę 463.749 tys. zł, w tym m.in. z tytułu umorzenia należności w wyniku ich restrukturyzacji (o 336.118 tys. zł).

Realizację wydatków państwowych funduszy celowych w 2003 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 50

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2002 r.	2003 r.			6: 3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	8	9	10
1.	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	101.363,6	102.186,8	102.186,8	104.196,3	102,8	102,0	102,0
2.	Fundusz Emerytalno–Rentowy	16.402,3	16.129,6	16.129,6	16.226,7	98,9	100,6	100,6
3.	Fundusz Pracy	9.807,0	11.774,8	11.774,8	10.494,4	107,0	89,1	89,1
4.	Fundusz Alimentacyjny	1.492,8	1.452,4	1.452,4	1.640,1	109,9	112,9	112,9
5.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1.420,9	1.556,8	1.698,7	1.588,1	111,8	102,0	93,5
6,	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	31,0	34,1	34,1	33.,3	107,7	97,8	97,8
7.	Państwowy Fundusz Kombatantów	171,3	8,0	8,0	18,2	10,6	228,0	228,0
	Ogółem fundusze dotowane:	130.689,0	133.142,5	133.284,4	134.197,1	102,7	100,8	100,7
8.	Fundusz Administracyjny	461,0	486,8	486,8	478,0	103,7	98,2	98,2
9.	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	27,6	40,0	40,0	35,4	128,2	88,4	88,4
10.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	730,2	803,9	803,9	800,4	109,6	99,6	99,6
11.	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	18,0	16,9	16,9	18,3	101,5	107,8	107,8
12.	Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	182,0	181,9	181,9	170,5	93,6	93,7	93,7
13.	Fundusz Promocji Twórczości	0,7	1,0	0,8	0,7	97,7	67,4	83,8
	Ogółem:	132.108,5	134.673,0	134.814,8	135.700,3	102,7	100,8	100,7

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Zrealizowane w 2003 r. wydatki omawianych funduszy osiągnęły kwotę 135.700,3 mln zł i w porównaniu do 2002 r. były wyższe o 2,7%.

Stan funduszy celowych w 2003 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 51

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2002 r. [1]	2003 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych [1]							
a)	stan funduszu na początek roku	-14.122,9	-15.249,3	-15.249,3	-9.510,0	67,3	62,4	62,4
b)	stan funduszu na koniec roku	-9.510,0	-15.508,3	-15.508,3	-11.358,5	119,4	73,2	73,2
2.	Fundusz Emerytalno–Rentowy							
a)	stan funduszu na początek roku	416,1	614,2	614,2	419,9	100,9	68,4	68,4
b)	stan funduszu na koniec roku	419,9	508,8	508,8	294,5	70,1	57,9	57,9
3.	Fundusz Pracy							
a)	stan funduszu na początek roku	-154,2	-1.240,4	-1.240,4	-685,2	444,4	55,2	55,2
b)	stan funduszu na koniec roku	-685,2	-3.251,5	-3.251,5	-1.367,3	199,5	42,1	42,1
4.	Fundusz Alimentacyjny							
a)	stan funduszu na początek roku	4.637,3	5.844,6	5.844,6	5.887,6	127,0	100,7	100,7
b)	stan funduszu na koniec roku	5.887,6	7.130,1	7.130,1	7.296,1	123,9	102,3	102,3
5.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych							
a)	stan funduszu na początek roku	1.240,3	1.292,2	1.425,7	1.425,7	115,0	110,3	100,0
b)	stan funduszu na koniec roku	[2] 1.425,7	[3] 1.274,4	[4] 1.277,9	[5] 1.161,5	81,5	91,1	90,9
6.	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji							
a)	stan funduszu na początek roku	1,3	0,3	0,3	1,0	76,8	348,8	348,8
b)	stan funduszu na koniec roku	1,0	0,0	0,0	1,4	138,2	23.700,0	23.700
7.	Państwowy Fundusz Kombatantów							
a)	stan funduszu na początek roku	-27,9	-114,7	-114,7	-111,2	398,1	96,9	96,9
b)	stan funduszu na koniec roku	-111,2	-114,7	-114,7	-120,3	108,2	104,9	104,9
	Ogółem:							
a)	stan funduszy na początek roku	-8.010,0	-8.853,1	-8.719,6	-2.572,2	32,1	29,1	29,5
b)	stan funduszy na koniec roku	-2.572,2	-9.961,2	-9.957,7	-4.092,6	159,1	41,1	41,1
8.	Fundusz Administracyjny							
a)	stan funduszu na początek roku	33,9	21,0	21,0	34,4	101,4	163,7	163,7
b)	stan funduszu na koniec roku	34,4	221,0	221,0	23,6	68,7	10,7	10,7
9.	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych							
a)	stan funduszu na początek roku	1.408,1	1.501,8	1.501,8	1.505,0	106,9	100,2	100,2
b)	stan funduszu na koniec roku	1.505,0	1.709,5	1.709,5	1.693,1	112,5	99,0	99,0
10.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej							
a)	stan funduszu na początek roku	4.519,3	4.540,0	4.540,0	4.634,0	102,5	102,1	102,1
b)	stan funduszu na koniec roku	4.634,0	4.546,7	4.546,7	4.633,3	100,0	101,9	101,9
11.	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych							
a)	stan funduszu na początek roku	4,1	5,1	5,1	4,6	112,1	90,9	90,9
b)	stan funduszu na koniec roku	4,6	5,1	5,1	3,9	84,6	77,0	77,0
12.	Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym							
a)	stan funduszu na początek roku	151,2	48,5	48,5	137,3	90,8	282,9	282,9
b)	stan funduszu na koniec roku	137,3	20,1	20,1	169,3	116,2	106,8	121,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
13.	Fundusz Promocji Twórczości							
a)	stan funduszu na początek roku	0,6	0,6	0,4	0,4	59,7	59,0	100,0
b)	stan funduszu na koniec roku	0,4	0,4	0,3	0,4	116,2	106,8	121,4
	Ogółem:							
a)	stan funduszy na początek roku	-1.892,8	-2.736,2	-2.602,9	3.743,4			
b)	stan funduszy na koniec roku	3.743,4	-3.458,5	-3.455,0	2.431,0			

1) różnica między danymi prezentowanymi obecnie i w sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2002 jest wynikiem przeprowadzonego badania sprawozdań FUS przez biegłego rewidenta;
2) stan funduszu na koniec 2002 r. powiększają wydatki inwestycyjne własne w wys. 12.437 tys. zł oraz pomniejszają wydatki na amortyzację majątku trwałego w wys. 6.790 tys. zł i zmiany stanu funduszu z lat ubiegłych w wys. 31.759 tys. zł;
3) stan funduszu na koniec 2003 r. powiększają wydatki inwestycyjne własne w wys. 15.500 tys. zł oraz pomniejszają wydatki na amortyzację majątku trwałego w wys. 7.791 tys. zł;
4) stan funduszu na koniec 2003 r. powiększają wydatki inwestycyjne własne w wys. 30.253 tys. zł oraz pomniejszają wydatki na amortyzację majątku trwałego w wys. 10.641 tys. zł;
5) stan funduszu na koniec 2003 r. powiększają wydatki inwestycyjne własne w wys. 19.338 tys. zł oraz pomniejszają wydatki na amortyzację majątku trwałego w wys. 9.556 tys. zł.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Fundusze celowe dotowane z budżetu państwa odnotowały w 2003 r. deficyt, którego łączna wartość wyniosła 1.520,4 mln zł. Zasadniczą część wydatków dotowanych z budżetu państwa funduszy celowych stanowią wypłaty ustawowo gwarantowanych świadczeń. Fakt, iż fundusze nie dysponowały w 2003 r., podobnie jak rok wcześniej, środkami niezbędnymi dla wypłaty tych świadczeń dowodzi, że budżetowe dotacje dla nich zostały zaniżone. Tym samym zaniżony został – przez przerzucenie niedoborów na fundusze celowe – deficyt budżetu państwa.

O wyniku finansowym funduszy, mimo wyraźnie niższych ujemnych stanów początkowych i końcowych niż przewidywała ustawa budżetowa, zadecydowały FUS i FP. Stan zobowiązań FUS na koniec 2002 r. wyniósł 13.283,0 mln zł. W porównaniu do planu według ustawy budżetowej na rok 2003 był niższy o 7.403,6 mln zł. Na zaistniałą różnicę w decydującym stopniu wpłynęło umorzenie pożyczek z budżetu państwa w kwocie 8.142,1 mln zł. Zobowiązania na koniec 2003 r. powiększyły się do kwoty 15.713,9 mln zł głównie z powodu przyrostu zobowiązań z tytułu niespłaconych kredytów bankowych. Zadłużenie FUS z tytułu zaciągniętych kredytów w bankach komercyjnych wzrosło z 2.388,8 mln zł na początku roku do 4.736,3 mln zł na koniec roku, czyli o 2.347,5 mln zł, tj. o 98,3%. Średnioroczny stan zadłużenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w bankach komercyjnych z tytułu kredytów w ostatnich latach systematycznie wzrasta z 556 mln zł w 2001 r. do 1.514 mln zł w 2002 r. (wzrost o 958 mln zł w porównaniu do 2001 r.) i do 2.572 mln zł w 2003 r. (wzrost o 1.058 mln zł w porównaniu do 2002 r.). Spłata kredytów – zdaniem NIK – w latach następnych będzie dokonywana z jego przychodów, co w znacznym stopniu wpłynie na sytuację Funduszu w okresach przyszłych, grożąc zachwianiem płynności finansowej FUS oraz brakiem możliwości realizacji zadań ustawowych. Ponadto zmniejszeniu uległ stan środków

pieniężnych z 152,5 mln zł na początek roku do 56,1 mln zł na koniec 2003 r. W obydwu przypadkach kwoty środków były niższe od planowanych w ustawie budżetowej. Stan środków na początek 2003 r. w wysokości 152,5 mln zł stanowił tylko ok. 13,7% świadczeń przypisanych do pierwszego terminu płatności stycznia, a na koniec 2003 r. w wysokości 56,1 mln zł stanowił tylko ok. 5,0% świadczeń przypisanych do pierwszego terminu płatności stycznia. Zaistniała sytuacja jest zjawiskiem bardzo niepokojącym, wskazuje bowiem na zagrożenie dla płynności finansowej Funduszu. Ponadto zakłada konieczność rezerwowania w budżecie państwa coraz większych środków (bądź konieczność zaciągania nowych kredytów) na zagwarantowanie wypłat świadczeń z FUS oraz na pokrycie rosnących zobowiązań.

O stanie Funduszu Pracy zadecydował przyrost o 1.173,6 mln zł zobowiązań na koniec 2003 r. w stosunku stanu na koniec 2002 r. Zobowiązania FP na koniec 2003 r. wyniosły 3.225,9 mln zł, a 96,0% ogólnej kwoty zobowiązań stanowiły niespłacone kredyty zaciągnięte przez FP w latach 2002-2003.

Negatywnie ocenia się przyjętą koncepcję stałego współfinansowania zadań Funduszu Pracy poprzez zaciąganie bankowych kredytów komercyjnych. Powoduje to narastające zadłużenie Funduszu, wzrost środków przeznaczonych corocznie na obsługę zaciąganych kredytów, a w konsekwencji realne zagrożenie dla realizacji zadań ustawowych Funduszu Pracy.

Zaciągnięty kolejny kredyt w kwocie 2.400 mln zł na uzupełnienie wypłaty zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, stanowiący 24,5% przychodu Funduszu Pracy w 2003 r. oraz istniejące zobowiązania z roku 2002 w łącznej kwocie 700 mln zł (II transza w wysokości 400 mln zł będzie spłacona w dniu 31 grudnia 2004 r. i III transza będzie spłacona w dniu 31 grudnia 2005 r.) wraz z kosztami obsługi oraz planowanym w 2004 r. kredytem w kwocie 1.900 mln zł stanowi zagrożenie dla istnienia Funduszu Pracy. Uruchomienie w grudniu 2003 r. transzy w wysokości 400 mln zł z kredytu zaciągniętego w 2003 r. było niecelowe, gdyż spowodowało wzrost środków pieniężnych na koniec 2003 r. do kwoty 1.278,9 mln zł, tj. o 326,3% większej niż zaplanowano i o 66,3% większej od wykonania w 2002 r.

Negatywnie Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie planu finansowego tylko jednego funduszu celowego – Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) – z powodu:

– nierealizowania ustawowych zadań i utrzymywania w związku z tym wysokiego poziomu środków na koncie przez cały 2003 r. NFOŚiGW posiadał wolne środki w wysokości

od 251,5 mln zł (styczeń) do 690,1 mln zł (czerwiec), które w następnych miesiącach utrzymywały się na poziomie wyższym – maksymalnie 758,4 mln zł (wrzesień). Wolne środki były lokowane głównie w formie papierów wartościowych i lokat bankowych;

- wysokiego stanu papierów wartościowych i środków pieniężnych na koniec 2003 r. Stan środków pieniężnych był wyższy o 279,8% od ujętego w ustawie budżetowej (30,0 mln zł), a stan papierów wartościowych był wyższy o 395,8% od ujętego w ustawie budżetowej (20,0 mln zł);
- nieumieszczania w umowach z beneficjentami korzystającymi ze środków z NFOŚiGW zobowiązania do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych;
- niewystąpienia do zarządów województw o należne odsetki od zaległych zobowiązań w kwocie 6,2 mln zł;
- wykorzystania środków na wspomaganie działalności i dofinansowanie w formie dotacji zadań, które nie mieszczą się w celach określonych w art. 406, 409 i 410 ustawy Prawo ochrony środowiska na łączną kwotę 7,5 mln zł;
- nieprzestrzegania procedur i przekroczenie maksymalnego czasu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w przypadku 43% zawartych w 2003 r. umów;
- naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy zakupach na rzecz NFOŚiGW na kwotę 64 tys. zł;
- nieegzekwowania od beneficjentów dokumentowania wkładu własnego w realizowane przedsięwzięcie;
- niskiego wykorzystaniem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, zwłaszcza z funduszu ISPA – 13% planu zapisanego w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej.

W 2003 r. w trakcie realizacji planów finansowych funduszy celowych naruszono dyscyplinę finansów publicznych:

- w PFRON przez dopuszczenie do przedawnienia z tytułu należnych wpłat kwoty 0,9 mln zł oraz przekroczenie planu wydatków bieżących PFRON w 3 paragrafach w łącznej wysokości 0,7 mln zł;
- w Funduszu Administracyjnym przez wydatkowanie 583,9 tys. zł na modernizację obiektu w Szklarskiej Porębie oraz 3.978,4 tys. zł rozbudowę Centrum Rehabilitacji Rolników w Jedlcu bez podstawy prawnej.

W 2003 r. dotacje z budżetu państwa dla wymienionych 7 funduszy wyniosły 48.761,9 mln zł i były wyższe niż założono w ustawie budżetowej o 550 mln zł[130], tj. o 1,1%, a po uwzględnieniu dokonanych na podstawie decyzji Ministra Finansów zmian, realizacja dotacji wyniosła 99,98%. W porównaniu do 2002 r. dotacje dla funduszy celowych były wyższe o 1.318 mln zł, tj. o 2,8%.

---

[130] Wykonanie dotacji dla FUS było o 11,7 mln zł mniejsze niż w planie po zmianach.

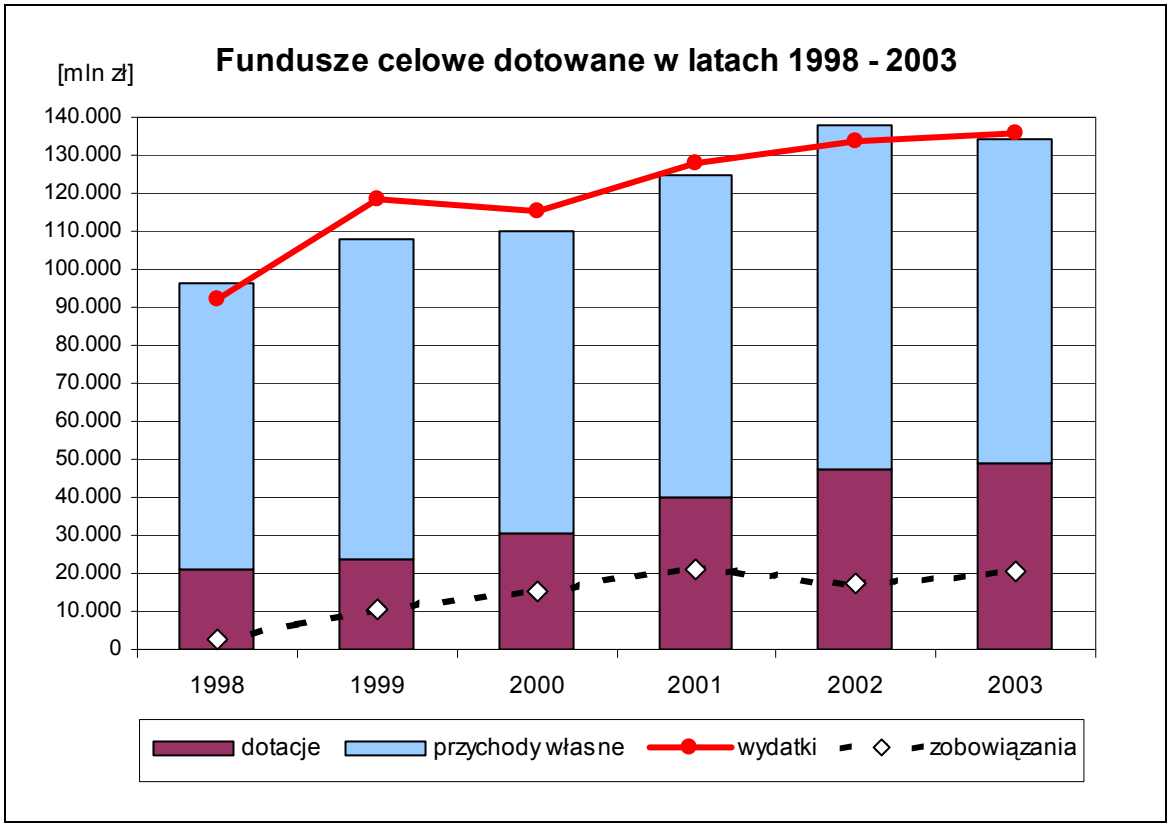
Stopień finansowania wydatków poszczególnych funduszy dotacją budżetową wynosił:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 27,1% (w 2002 r. - 26,3%)
- Fundusz Emerytalno-Rentowy – 92,5% (w 2002 r. - 93,8%)
- Fundusz Pracy – 37,6% (w 2002 r. - 37,1%)
- Fundusz alimentacyjny – 89,6% (w 2002 r. - 88,2%)
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 2,0% (w 2002 r. – 0%)
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji – 87,9% (w 2002 r. - 87,2%)
- Państwowy Fundusz Kombatantów – 46,6% (w 2002 r. - 51,4%)

Kwota dotacji dla funduszy celowych w 2003 r. stanowiła 25,8% wydatków budżetu państwa ogółem. W roku poprzednim stosunek ten wyniósł 26,4%.

Udział dotacji w przychodach, wydatki i zobowiązania dotowanych funduszy celowych w latach 1998-2003 przedstawiono na wykresie poniżej:

Wykres 17



Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy i Fundusz Pracy mają łącznie 96,8% udziału w dotacjach, 95,4% udziału w przychodach i 96,5% udziału w wydatkach państwowych funduszy celowych. Dwa z wymienionych funduszy, tj. FUS i FP są funduszami, które finansują corocznie zdania przekraczające przychody tych funduszy (łącznie z dotacjami), co zmusza je do zaciągania kredytów w bankach komercyjnych.

Kredyty zaciągnięte przez FUS i FP w bankach komercyjnych w 2003 r. były wprawdzie oprocentowane na poziomie skarbowych papierów wartościowych, jednakże w latach poprzednich różnica oprocentowania sięgała kilku punktów procentowych. Odsetki od kredytów zaciągniętych przez FUS w 2003 r. wyniosły 32,4 mln zł, a odsetki płatne w 2003 r., ale od kredytów zaciągniętych w latach wcześniejszych – 105,2 mln zł. Analogiczne wielkości w FP wyniosły 13,2 mln zł oraz 70,7 mln zł. Tylko w latach 2002-2003 z tytułu odsetek dla banków oba fundusze zapłaciły kwotę 448,1 mln zł.

Zaciąganie kredytów było dopuszczalne z legalnego punktu widzenia, celowe dla sfinansowania zadań tych funduszy i nie powodowało konieczności finansowania tych zadań z budżetu, czyli nie powodowało zwiększenia deficytu budżetu państwa, lecz zwiększało deficyt sektora finansów publicznych.

Utrzymywanie nadal takiego stanu (na co NIK zwracała uwagę już w analizie ... za 2002 r.) nie wydaje się być zgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych. Należy rozważyć wprowadzenie regulacji precyzyjnie określających możliwość zaciągania kredytów przez państwowe fundusze celowe i inne jednostki sektora publicznego.

Pozytywnie oceniono podjęte w końcu 2002 r. i w 2003 r. próby porządkowania finansów publicznych związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń społecznych. Mając na względzie fundamentalną zasadę wynikającą z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, że wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo, uregulowano niezwykle ważny problem, którym były zobowiązania ZUS wobec Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) oraz zlikwidowano fikcję finansową, jaką były zobowiązania FUS wobec budżetu państwa z tytułu pożyczek z budżetu państwa dla FUS.

Skarb Państwa, na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.[131], przejął zobowiązania ZUS wobec OFE z tytułu składek opłaconych przez ich płatników do dnia 31 grudnia 2002 r. za okres od dnia 1 kwietnia 1999 r. i nieprzekazanych w terminie przez ZUS do OFE, a ich

[131] DzU nr 149, poz.1450.

zaspokojenie nastąpi w formie obligacji skarbowych. Fakt ten nie zmienia wielkości długu publicznego, a jedynie zmienia jego strukturę.

Kwoty nieprzekazanych składek do OFE zaczęły się co prawda zmniejszać w ostatnich dwóch latach, jednak skumulowana wielkość zobowiązań jest na tyle duża (według szacunków ZUS łączna kwota nieprzekazanych składek wraz z odsetkami wyniosła na początek 2003 r. – 9.356,5 mln zł, a na koniec 2003 r. – 9.690 mln zł, tj. zwiększyła się o 333,5 mln zł), że dokonanie jednorazowej spłaty w gotówce jest praktycznie niemożliwe. Zobowiązanie państwa wynika z faktu, że wskutek braku transferu środków do OFE w pełnej wysokości, dotacja budżetu do FUS była mniejsza niż w przypadku, gdyby wszystkie składki były przekazane prawidłowo (zwłaszcza w latach 2000-2001). Praktycznie więc, zgodnie z repartycyjną zasadą finansowania systemu emerytalnego, środki, które nie zostały przekazane do OFE, wykorzystano na wypłatę bieżących świadczeń. Formalnie, zamierzony „systemowy deficyt", pochodzący z ubytku w repartycyjnym systemie emerytalnym 37,4% przypisu składek emerytalnych (7,3 punktu procentowego ze składki 19,52%) przeznaczonego na przekazanie do „kapitałowej" części systemu emerytalnego (OFE), miał być finansowany z prywatyzacji.[132] Systematyczne niewykonywanie planów przychodów z prywatyzacji, a co za tym idzie nieprzekazywanie do FUS kwot dotacji w odpowiedniej wysokości, to powód zasadniczy wzrostu zadłużenia wobec OFE, a niesprawny system komputerowy nie pozwalał na precyzyjne określenie kwot tych zobowiązań.

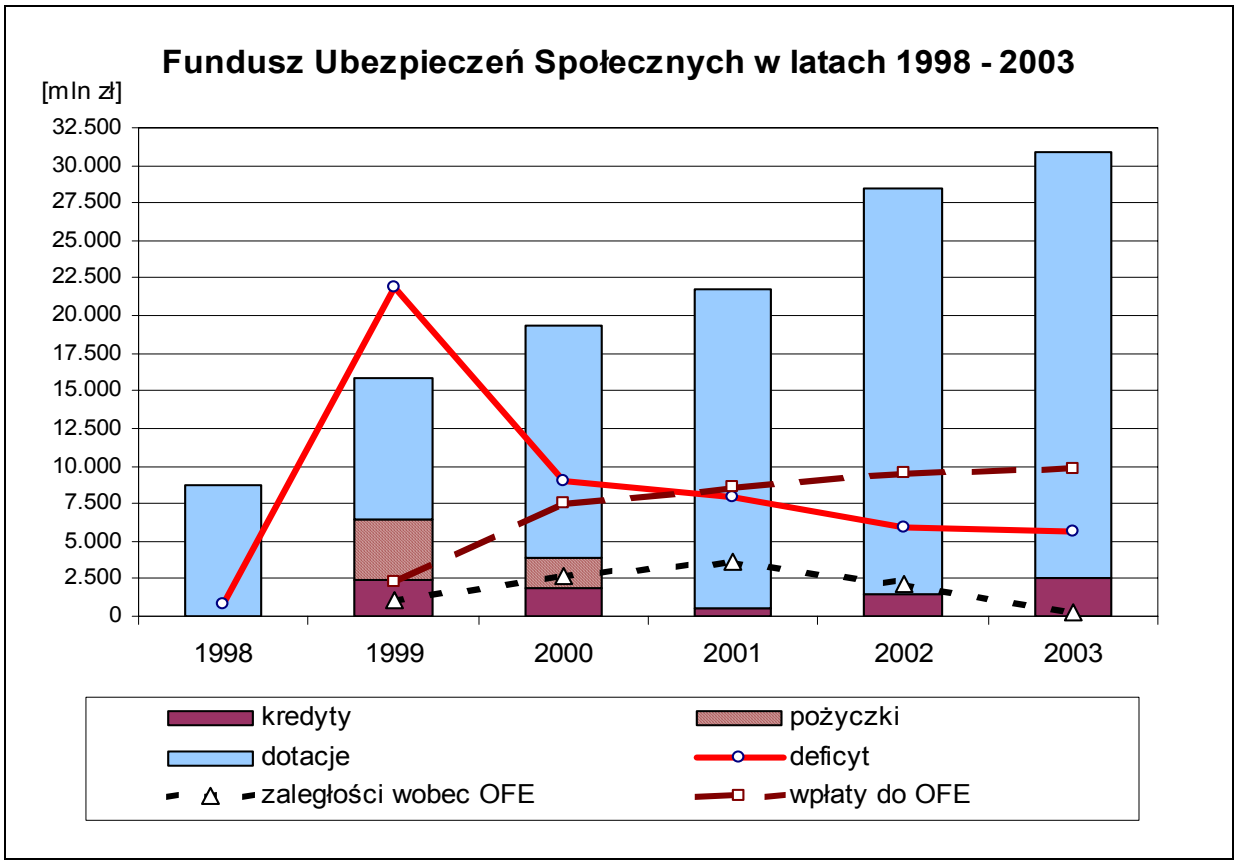
Nie tylko część kapitałowa systemu emerytalnego jest systematycznie niedofinansowana. Zatwierdzane w kolejnych latach plany finansowe FUS zakładały z góry nadwyżkę wydatków nad przychodami i tak też było w roku 2003. Uwzględniając planowany stan środków pieniężnych na początek roku w wysokości 356 mln zł i wpływy z tytułu przychodów w ujęciu kasowym w kwocie 100.174 mln zł, kwota wydatków ujęta w planie w wysokości 102.187 mln zł (w tym dotacja w kwocie 27.967,5 mln zł), była wyższa od przychodów FUS o 1.657 mln zł. Oznaczało to, że luka finansowa FUS ma być pokryta poprzez wykorzystanie przyszłej dotacji budżetowej i drogą zaciągnięcia kredytu w bankach komercyjnych.

Na wykresie poniżej przedstawiono kwoty różnicy między wpływami kasowymi i wydatkami (deficyt), kwoty środków przekazywanych corocznie do OFE, roczny przyrost zaległości wobec OFE wraz z odsetkami, średnioroczną wartość kredytu i pożyczek oraz dotacje do FUS w latach 1998-2003:

---

[132] Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych – DzU nr 106, poz. 673 ze zm.

Wykres 18



Łączna kwota dotacji do FUS w latach 1998-2003 wyniosła 110.027,9 mln zł, a łączna kwota przekazana do OFE w latach 1999-2003 wyniosła 37.873,5 mln zł.

Na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[133] z dniem 1 stycznia 2003 r. umorzone zostało 6.000 mln zł kwoty pożyczek z budżetu państwa oraz odsetek w wysokości 2.142,1 mln zł, przez co zlikwidowano finansową fikcję, jaką było wykazywanie w stanach FUS przekazywanych w latach 1999-2000 pożyczek z budżetu.

Kontrola Parlamentu nad zadłużeniem funduszy celowych jest ograniczona. Wyraźna rozbieżność wykonania stanów funduszy na koniec roku w porównaniu do stanów przewidzianych ustawą budżetową, a co za tym idzie również rozbieżność stanów zobowiązań i należności, wskazuje na formalny charakter planów finansowych państwowych funduszy zamieszczanych w ustawie budżetowej. Z uwagi na znaczenie, zwłaszcza FUS, FER i FP dla stanu finansów publicznych, parlamentarna kontrola finansów państwowych funduszy celowych winna ulec wzmocnieniu.

---

[133] DzU nr 241, poz. 2074.

Jeszcze mniejszej kontroli podlega Narodowy Fundusz Zdrowia, który według ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia[134], jest państwową jednostką organizacyjną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia.

Dotacje do funduszy, których plany finansowe nie zostały zamieszczone w ustawie budżetowej

W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej zaplanowano wydatki w formie dotacji budżetowej do 5 innych funduszy niż wymienione w załączniku nr 6.

Dotacje z załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2003 prezentują dane w poniższej tabeli:

Tabela 52

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2002 r.	2003 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
			w mln zł			%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (część 01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)	29,2	29,9	29,9	29,9	102,5	100,0	100,0
2.	Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich (część 38 - Szkolnictwo Wyższe)	271,7	183,2	183,2	164,7	60,6	89,9	89,9
3.	Fundusz Kościelny (część 43 - Wyznania religijne)	75,7	78,3	78,3	78,3	103,5	100,0	100,0
4.	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (część 55 - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast)	472,5	450,0	455,9	455,9	96,5	101,3	100,0
5.	Fundusz Termomodernizacji (część 55 - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast)	36,8	5,0	5,3	5,3	14,3	105,0	100,0
	Ogółem	885,9	746,5	752,7	734,1	82,9	98,3	97,5

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Decyzjami Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 29 grudnia 2003 r. zwiększono planowany limit wydatków przeznaczonych na:

- dofinansowanie Funduszu Termomodernizacji o kwotę 0,25 mln zł, tj. o 5,0%, pomimo że wypłaty premii termomodernizacyjnych zrealizowano w 56,0%, tj. w kwocie 19,6 mln zł. Stan wolnych środków na koniec roku 2003 wynosił 34,2 mln zł i przekroczył planowany poziom o 86,5%.
- dofinansowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego o kwotę 5,9 mln zł, tj. o 1,3%, pomimo że zadania zostały zrealizowane w 63,6%, tj. w kwocie 886,6 mln zł.

  W 2003 r. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy wolne środki w kwocie 375,0 mln zł zainwestował w papiery wartościowe a 113,6 mln zł umieścił na lokatach bankowych. Stan wolnych środków na koniec 2003 r. wyniósł 488,6 mln zł. W 2003 r. z części 55 – Urząd

[134] DzU nr 45, poz. 391 ze zm. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 7 stycznia 2004 r. uchylił w części przywołaną ustawę (DzU nr 5, poz. 37). Wśród artykułów, które przestaną obowiązywać z dniem 31 grudnia 2004 r. jest art. 36 mówiący o utworzeniu NFZ.

Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przekazano na rachunek Krajowego Funduszu Mieszkaniowego dotację w wysokości 455,9 mln zł, tj. zgodnie z planem po zmianach. Sytuacja dotowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego jest przykładem patologii w finansach państwa: Minister Finansów emituje papiery wartościowe, żeby sfinansować deficyt budżetu państwa, a dysponent części 55 budżetu państwa przekazuje 455,9 mln zł dotacji do Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z których to środków Fundusz kupuje papiery wartościowe emitowane przez Ministra Finansów.

2. Wykonanie planów finansowych agencji

Agencje, będące przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale stanowią grupę podmiotów, posiadających osobowość prawną, które utworzone zostały na mocy odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych, polegających na zarządzaniu mieniem Skarbu Państwa, wykonywaniu zadań w imieniu Skarbu Państwa i wspieraniu wybranych rodzajów działalności gospodarczej.

W 2003 roku po raz pierwszy w ustawie budżetowej (art. 51) zaprezentowano plany finansowe agencji, które zostały ujęte w załączniku nr 14 do ustawy.[135] Obejmowały one dotacje dla siedmiu agencji realizujących zadania rządowe w kwocie ogółem 2.760,1 mln zł, co stanowiło 110,9% wykonania 2002 r. Wykorzystano je w kwocie 2.743,9 mln zł. tj. w 99,4% kwoty planowanej.

W 2003 roku – tak jak w latach poprzednich – najwyższe dotacje z budżetu otrzymały Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – 1.597,2 mln zł (57,9% łącznej kwoty dotacji), Agencja Rynku Rolnego (ARR) – 747,6 mln zł (27,1%) oraz Wojskowa Agencja Mieszkaniowa – 321,1 mln zł (11,6%).

Przychody ogółem sześciu agencji rządowych (z wyłączeniem wpływów statutowych Agencji Nieruchomości Rolnych) zostały wykonane w 2003 r. w kwocie 6.361,6 mln zł, tj. w 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2002 przychody te były wyższe o 33%. W przychodach ogółem dotacje z budżetu państwa stanowiły 2.743,7 mln zł, tj. 43,1%. Uzyskane wpływy statutowe w Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR)– następcy prawnego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 1.037,9 mln zł. Dotacja budżetowa dla AWRSP została zaplanowana w wysokości 239 tys. zł i stanowiła 0,02% wpływów statutowych Agencji.

---

[135] NIK w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r. wnioskowała o ujmowanie planów finansowych agencji.

Realizację przychodów i wpływów statutowych państwowych agencji wyszczególnionych w zał. nr 14 do ustawy budżetowej, w tym dotacji z budżetu państwa przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Tabela 53

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2002 r.	2003 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1.544,2	1.622,6	1.686,9	1.687,1	109,3	103,9	100,0
	w tym dotacja:	1.480,4	1.602,6	1.602,5	1.597,2	107,9	99,7	99,7
2.	Agencja Rynku Rolnego	1.055,7	2.365,9	2.278,4	2.227,1	211,0	94,1	97,7
	w tym dotacja:	615,9	752,8	753,1	747,6	121,4	99,3	99,3
3.	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	1.277,9	1.221,2	1.221,2	1.288,2	100,8	105,5	105,5
	w tym dotacja:	295,3	321,1	321,1	321,1	108,7	100,0	100,0
4.	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	129,9	652,2	652,2	500,1	385,0	76,7	76,7
	w tym dotacja:	55,0	51,8	51,8	46,2	84,0	89,2	89,2
5.	Agencja Rezerw Materiałowych	470,1	399,0	399,0	453,5	96,5	113,7	113,7
	w tym dotacja:	35,0	30,0	30,0	30,0	85,7	100,0	100,0
6.	Agencja Mienia Wojskowego	303,9	200,2	200,2	205,7	67,8	102,7	102,7
	w tym dotacja:	6,2	1,6	1,6	1,8*	29,0	100,0	100,0
	Ogółem przychody: dla sześciu agencji	4.781,7	6.461,1	6.437,9	6.361,6	133,0	98,5	98,8
	w tym dotacje:	2.487,8	2.759,9	2.760,1	2.743,9	110,3	99,4	99,4
7.	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agencja Nieruchomości Rolnych)							
	Wpływy statutowe-ogółem	1.317,9	1.368,2	970,9	1.037,9	78,8	76,0	106,9
	w tym dotacja	0,24	0,24	0,24	0,24	100,0	100,0	100,0

* Ujęta w sprawozdaniu Agencji Mienia Wojskowego kwota 1.796 tys. zł dotycząca realizacji dotacji budżetowej obejmuje również środki finansowe przekazane w wysokości 174 tys. zł przez Marynarkę Wojenną z wydatków bieżących. Środki te zostały zwrócone wraz z odsetkami przez Agencję w dniu 5 kwietnia 2004 r. do MON i zarachowane na dochody budżetowe.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Zrealizowane w 2003 r. koszty sześciu agencji (z wyłączeniem wydatków Agencji Nieruchomości Rolnych) osiągnęły kwotę 6.756,1 mln zł, tj. 92,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. koszty były wyższe o 29,9%. Zaplanowany w ustawie budżetowej ujemny wynik finansowy dla wyżej wymienionych agencji w kwocie 1.417,1 mln zł został wykonany w wysokości (-) 9,2 mln zł. Ujemny wynik wystąpił w Agencji Rynku Rolnego (701,8 mln zł).

Wydatki statutowe Agencji Nieruchomości Rolnych zrealizowano w kwocie 1.276,1 mln zł, tj. w 86,8% planu po zmianach. Ustawa budżetowa nie określiła wyniku finansowego dla tej Agencji.

Realizację w 2003 roku kosztów i wydatków statutowych dla państwowych agencji rządowych oraz wyniku finansowego prezentują dane zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 54

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2002 r.	2003 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa							
	Koszty	1.444,7	2.200,5	1.962,9	1.666,7	115,4	75,7	84,9
	Wynik finansowy (brutto)	300,9	-577,8	32,1	340,8	113,3	59,0	1061,7
2.	Agencja Rynku Rolnego*							
	Koszty	1.975,4	3.380,9	3.049,1	2.933,2*	148,5	86,8	96,2
	Wynik finansowy (brutto)	-914,8	-1.015,0	-766,3	-701,8*	76,7	69,1	91,6
3.	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa							
	Koszty	1.192,5	1.151,8	1.166,8	1.102,9	92,5	95,8	94,5
	Wynik finansowy (brutto)	85,4	69,4	54,5	185,3	217,0	267,0	340,0
4.	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości							
	Koszty	105,7	646,3	646,3	557,5	527,4	86,3	86,3
	Wynik finansowy (brutto)	-4,0	6,0	6,0	3,0	75,0	50,0	49,9
5.	Agencja Rezerw Materiałowych							
	Koszty	423,3	420,0	420,0	419,7	99,1	99,9	99,9
	Wynik finansowy (brutto)	46,9	-21,0	-21,0	33,9	72,3	161,4	161,4
6.	Agencja Mienia Wojskowego							
	Koszty	59,6	78,8	78,8	76,1	127,7	96,6	96,6
	Wynik finansowy (brutto)	244,3	121,3	121,3	129,6	53,0	106,8	106,8
	Ogółem dla sześciu agencji							
	Koszty	5.201,2	7.878,3	7.323,9	6.756,1	129,9	85,7	92,2
	Wynik finansowy (brutto)	-1.596,3	-1.417,1	-573,4	- 9,2	x	x	x
7.	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agencja Nieruchomości Rolnych)							
	Wydatki statutowe	1.547,2	1.654,7	1.469,8	1.276,1	82,5	77,1	86,8

* Dane przedbilansowe (wg stanu na 4.05.2004 r.)

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że agencje rolnicze (Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) w 2003 r. prowadziły swoją działalność na podstawie planów finansowych opracowanych i zatwierdzanych zgodnie z ustawami szczególnymi[136]. Plany te znacznie różniły się od planów finansowych ujętych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej. Rozbieżności w planach finansowych agencji rolniczych naruszają zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz ograniczają kontrolę i ocenę ich realizacji.

[136] Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU z 2001 r. nr 57, poz. 603 ze zm.), ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (DzU z 1994 r. nr 1, poz. 2 ze zm.), ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (DzU z 1997 r. nr 142, poz. 951 ze zm.).

Poniżej przedstawiono ważniejsze ustalenia w agencjach.[137]

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

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w 2003 r. przygotowywała się do uzyskania akredytacji pełnienia funkcji agencji płatniczej oraz osiągnięcia pełnej gotowości operacyjnej w zakresie obsługi płatności do gruntów rolnych, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, rynku owoców i warzyw oraz rynku ryb. Osiągnięcie tej gotowości wiązało się z wypełnieniem przez ARiMR kryteriów akredytacji dla agencji płatniczej określonych w prawodawstwie Unii Europejskiej. Agencja uzyskała w 2004 r. warunkową akredytację w zakresie ewidencji producentów, ewidencji płatności obszarowych oraz ewidencji płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jednocześnie z realizacją nowych zadań, ARiMR wywiązywała się z dotychczasowych obowiązków związanych z obsługą pomocy krajowej w zakresie udzielania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, do suszu paszowego, mleka w klasie ekstra oraz pełnienia funkcji Agencji SAPARD.

W 2003 roku przychody Agencji zrealizowane zostały w wysokości 1.687,1 mln zł i były wyższe o 64,5 mln zł, tj. o 3,9% w stosunku do ustawy budżetowej oraz o 142,9 mln zł tj. o 9,3% w stosunku do wykonania w roku 2002. Przekroczenie planu przychodów wynikało z uzyskania wyższych niż planowano wpływów z odsetek od środków Agencji, wpływów wynikających ze zwrotów środków z tytułu udzielonych pożyczek w ramach programu „małej przedsiębiorczości", jak również zwrotów dopłat do oprocentowania kredytów bankowych.

Przychody z tytułu dotacji podmiotowej w kwocie 1.602,6 mln zł wykonano w 99,7%, tj. w wysokości 1.597,2 mln zł, z czego kwotę 1.593,2 mln zł Agencja przeznaczyła na działalność statutową (podstawową),a pozostałą część na współfinansowanie projektów PHARE. W strukturze wydatków działalności podstawowej największy udział miały wydatki na dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych (407,2 mln zł), dopłaty do cen mleka w klasie ekstra (360,2 mln zł), budowę oprogramowania dla systemu IACS (70,0 mln zł) i wydatki związane z identyfikacją i rejestracją zwierząt (54,6 mln zł).

Pozostałe przychody Agencji były wyższe o 5.520 tys. zł, tj. o 7% od planowanych po zmianach i wyższe o 69,9 mln zł od kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Przekroczenie planowanych pozostałych przychodów wynikało z uzyskania wyższych wpływów z tytułu odsetek od środków Agencji, zwrotów środków z tytułu udzielonych pożyczek w ramach programu „małej przedsiębiorczości", jak również zwrotów dopłat do oprocentowania kredytów bankowych.

---

[137] Szczegółowe ustalenia przedstawione zostały w opracowanych dla poszczególnych agencji „Informacjach o wykonaniu planu finansowego w 2003 r. ..."

Udział dotacji ARiMR w wydatkach ogółem zrealizowanych w części 33 – Rozwój wsi (1.934,4 mln zł) wyniósł 82,6%.

Zrealizowane w 2003 r. koszty Agencji wyniosły 1.666,7 mln zł i stanowiły wydatki poniesione w 2003 r. w kwocie 1.308,6 mln zł oraz zobowiązania płatne w 2004 r. w wysokości 358,1 mln zł. Koszty Agencji były niższe o 533,8 mln zł, tj. o 24% w stosunku do ustawy budżetowej oraz niższe o 296,2 mln zł (o15%) w stosunku do planu finansowego po zmianach.

W 2003 roku ARiMR poniosła niższe od planowanych o 163,2 mln zł wydatki majątkowe, co wynikało z niedokonania zakupu nowej siedziby dla Centrali Agencji, niezrealizowania zakupu urządzeń informatycznych na wyposażenie serwerowni głównej i zapasowej. W 2003 roku Agencja nie wykonała planowanych zadań i kosztów z tytułu dopłat do mleka klasy ekstra, na budowę systemu Identyfikacji Działek Rolnych – LPIS oraz współfinansowanie programów PHARE.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako działanie nierzetelne:

- niższe od planowanych (o 17,3 mln zł, tj. o 20%) zrealizowanie wydatków na budowę oprogramowania dla systemu ZSZiK-IACS i Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt dla trzody chlewnej, co skutkowało opóźnieniem realizacji zadań związanych ze znakowaniem zwierząt i uruchomieniem aplikacji dla systemu identyfikacji i rejestracji bydła;
- opóźnienie rozliczenia 3 programów PHARE i przekazanie dotacji podmiotowej w wysokości 24 tys. zł (18 dni po terminie określonym w wewnętrznym zarządzeniu Nr 45/2003 Prezesa Agencji z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie zarządzania i obsługi programów PHARE);
- niskie wykonanie wydatków na współfinansowanie programów PHARE, które wyniosły 326 tys. zł, tj. 3,4% planowanych. Spowodowało to częściowe wykorzystanie środków na kampanię szkoleniowo-informacyjną rolników w zakresie wypełniania wniosków o dopłaty obszarowe oraz niewykonanie ortofotomapy na bazie zdjęć lotniczych;
- opóźnienia w uruchamianiu programu utylizacji padłych przeżuwaczy, które wynikało z przedłużającego się opracowania regulacji dotyczących sposobu wyboru podmiotów z branży utylizacyjnej;
- zaplanowanie wydatków i zobowiązań roku 2003 r. płatnych w 2004 r. na finansowanie działalności jednostek doradztwa rolniczego, obejmujących doradztwo i informacje o zarządzaniu gospodarstwem rolnym. Dokonane w grudniu 2003 r. zwiększenie o 1,7 mln zł planowanych zobowiązań płatnych w 2004 r. w ocenie NIK nie wynikało z liczby i wartości zawartych umów.

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 dniu 19 kwietnia 2004 r. Minister Finansów akredytował[138] Agencję Rynku Rolnego jako agencję płatniczą dla 51 mechanizmów interwencyjnych stosowanych w Unii Europejskiej. Po wejściu Polski do UE, ARR jako agencja płatnicza, będzie administrowała instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej. Do jej zadań należeć będzie m.in. dokonywanie płatności, wydawanie decyzji administracyjnych, obsługa systemu finansowo-księgowego dla potrzeb mechanizmów interwencji, a także sprawowanie nadzoru i kontroli nad wydatkowaniem środków finansowych zgodnie z wymogami Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

Otrzymaną w 2003 dotację w kwocie 747,6 mln zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem tj.: na działalność interwencyjną (387,0 mln), na uzupełnienie rezerw państwowych (337,1 mln zł), na realizację programów PHARE (6,8 mln zł) oraz na wydatki majątkowe (11,0 mln zł). Niewykorzystana dotacja zaplanowana na realizację programu PHARE w kwocie 5,7 mln zł została zwrócona w terminie na rachunek MRiRW.

Udział dotacji ARR w wydatkach ogółem zrealizowanych w części 35 – Rynki rolne (781,7 mln zł) wyniósł 95,6%.

Uzyskane w 2003 r. przychody ogółem zostały zrealizowane w kwocie 2.227,1 mln zł – stanowiącej 97,7% planu po zmianach, a koszty uzyskania przychodów w kwocie 2.933,2 mln zł (96,2% planu po zmianach). Agencja w 2003 r. uzyskała ujemny wynik finansowy (701,8 mln zł), który wynikał głównie ze strat poniesionych 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.

---

[138] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia ARR agencją płatniczą (DzU nr 76 poz. 712).

Agencja Rynku Rolnego poprawnie realizowała zadania wynikające z ustawy o utworzeniu ARR, ustaw sektorowych oraz uchwalonego przez Radę Ministrów ”Rocznego programu działań interwencyjnych ARR”. Podejmowane działania w większości przypadków stabilizowały rynki produktów rolnych i żywnościowych oraz dochody części rolników i przetwórców. Realizując roczny program działań interwencyjnych, Agencja udzieliła dopłat do cen skupu 4.555 tys. ton zbóż oraz zakupiła 69,1 tys. ton półtusz wieprzowych. W 2003 r. kontynuowane były także prace związane z przygotowaniem Agencji do wdrożenia mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Realizacja niektórych zadań interwencyjnych na poszczególnych rynkach produktów rolnych i żywnościowych odbiegała od założonych wielkości. I tak – nie wykonano dopłat do przechowywania półtusz wieprzowych, na realizację których zaplanowano 22,5 mln zł, z powodu wysokich stawek (od 14,90 do 18,30 zł/tonodobę) zaproponowanych przez oferentów, którzy zgłosili się do przetargów. Dopłaty wyrównawcze do skupionego zboża zrealizowano w kwocie 3,4 mln zł, co stanowiło 11,0% wielkości planowanej. Przyczyną niskiej realizacji dopłat wyrównawczych była wysoka cena (powyżej poziomu założonego przez ARR) uzyskiwana przez producentów za sprzedane zboże w I półroczu 2003 r. Rozbieżności powyższe były skutkiem nie zawsze trafnego prognozowania cen oraz popytu i podaży na podstawowych rynkach rolnych.

Stwierdzone inne nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji podmiotowej przez ARR polegały m.in. na:

– niegospodarnym działaniu przy sprzedaży 344,1 tys. ton pszenicy z zapasów interwencyjnych ARR z przeznaczeniem na eksport. W wyniku dokonanej transakcji poniesiono stratę w wysokości 34,2 mln zł. Sprzedaż ta wiązała się przede wszystkim z realizacją zaleceń Rady Ministrów i MRiRW, zgodnie z którymi eksport zbóż wskazywano jako źródło sfinansowania interwencji na rynku wieprzowiny. Sprzedaż ta nie była zatem związana z sytuacją na rynku zbóż.
– zawieraniu umów w sprawie przechowywania zbóż stanowiących rezerwy państwowe i zapasy interwencyjne, które nie zabezpieczały w pełni interesów Agencji. Nie określono w nich odpowiedzialności przechowującego za nienaruszalność zapasów, a postanowienia umów dopuszczały możliwość uzupełnienia braków towarów w uzgodnionym z Agencją terminie. Nie sprawowano również systematycznej kontroli magazynów, w których przechowywane były rezerwy państwowe oraz zapasy interwencyjne na podstawie umów zawartych z Agencją, co było powodem niedoboru zbóż na łączną kwotę 26,4 mln zł;

– niezrealizowaniu w pełni uchwały Nr 167 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania żywności z zapasów ARR na potrzeby jednostek pomocy społecznej i organizacji pozarządowych wykonujących zadania pomocy społecznej. Zakłady mięsne wyłonione w wyniku przetargu zorganizowanego przez ARR wyprodukowały 5,5 tys. ton konserw, przetwarzając 13,5 tys. ton półtusz wieprzowych spośród określonych programem 15 tys. ton. Niepełna realizacja uchwały Rady Ministrów związana była przede wszystkim z wprowadzeniem przez Agencję do przetargu wymogu posiadania przez oferentów uprawnień eksportowych na teren Unii Europejskiej. Wymóg posiadania takich uprawnień był warunkiem determinującym udział potencjalnych oferentów w przetargu, a tym samym podstawowym czynnikiem ograniczającym pełną realizację zadania. Warunek posiadania przez oferentów uprawnień eksportowych na teren UE zdaniem NIK był nieuzasadniony, gdyż w konserwy miał być zaopatrzony nieodpłatnie ograniczony krąg odbiorców krajowych. Jako działanie niegospodarne, należy wskazać ustalone przez ARR warunki przetargu, które spowodowały m.in. wzrost kosztów przedsięwzięcia (o ok. 10%) ponad wstępnie skalkulowane koszty.

Zobowiązania wykazane na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosły 1.620,2 mln zł i były wyższe o 14,6% w porównaniu do roku 2002, w tym zobowiązania wymagalne stanowiły 19,2%, tj. 310,6 mln zł. Z ogólnej kwoty zobowiązań (1.620,2 mln zł) – na zobowiązania z tytułu kredytów bankowych przypadała kwota 1.200,7 mln zł, w tym długoterminowe – 625,7 mln zł. W 2003 r. ARR zaciągnęła kredyty bankowe w kwocie 445 mln zł oraz zapłaciła odsetki od kredytów w wysokości 82,5 mln zł.

W 2003 roku Ministerstwo Finansów dokonało spłaty zobowiązań z tytułu poręczonych przez Skarb Państwa krajowych kredytów bankowych za ARR w kwocie 302 mln zł. Za opóźnienia w spłacie poręczonych przez Skarb Państwa kredytów ARR zapłaciła odsetki karne w łącznej kwocie 3,17 mln zł, co oznacza wzrost o 100% w porównaniu do wykonania 2002 roku. W listopadzie 2003 r. ARR zwróciła się do Ministra Finansów o przedłożenie Radzie Ministrów wniosku o umorzenie wierzytelności Agencji z tytułu realizacji poręczeń przez Skarb Państwa oraz o przyjęcie tej ścieżki postępowania wobec kolejnych zobowiązań kredytowych Agencji, których realizacja przypada w latach 2004-2006.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (cz. 29 – Obrona narodowa)

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w 2003 r. zrealizowała przychody w wysokości 1.288,2 mln zł, w których dotacja budżetowa stanowiła 24,9% (321,1 mln zł), koszty w wysokości 1.102,9 mln zł oraz wynik finansowy brutto 185,3 mln zł. 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 2.214 żołnierzy zawodowych (168,9 mln zł). Wśród pozostałych 7 zadań zleconych, na pokrycie kosztów najmu lokali mieszkalnych wydatkowano 51,0 mln zł, a na pokrycie kosztów utrzymania miejsc internatowych dla żołnierzy 35,4 mln zł.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (cz. 20 – Gospodarka)

Plan finansowy (po zmianach) Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przewidywał w 2003 roku dotację podmiotową w kwocie 45,5 mln zł oraz dotację inwestycyjną w kwocie 720 tys. zł. Minister właściwy do spraw gospodarki przekazał do PARP pełną kwotę dotacji, z czego Agencja nie wydatkowała kwoty 1,6 mln zł.

Przyczyną niepełnego wykorzystania dotacji była m.in. mniejsza ilość składanych wniosków do PARP przez małe i średnie przedsiębiorstwa z przeznaczeniem na dotacje szkoleniowe, a także oszczędności w wydatkach administracyjnych. Z dotacji inwestycyjnej wydatkowano 687,4 tys. zł a pozostałość – 32,6 tys. zł zwrócono do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Osiągnięte przez PARP w 2003 roku przychody wyniosły 500,1 mln zł, (76,7% kwoty planowanej), a poniesione koszty 557,5 mln zł (86,3% planu), wynik finansowy brutto 3,0 mln zł (50% planu).

W planie finansowym Agencji wykazane były także kwoty przeniesione z lat ubiegłych w wysokości 81,6 mln zł, w tym niewykorzystane środki dotacji podmiotowej w kwocie 25,3 mln zł. W 2003 roku wykorzystano w pełni środki dotacji z lat ubiegłych, które przeznaczono na sfinansowanie realizacji 13 zadań ujętych w planie działania Agencji, przy czym w 6 przypadkach była to realizacja zobowiązań zaciągniętych przez PARP w 2002 r. w ogólnej wysokości 16,5 mln zł.

Agencja Rezerw Materiałowych (część 20 – Gospodarka)

W 2003 r. Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) otrzymała dotację z budżetu w kwocie 30,0 mln zł. Dotacja była przeznaczona na realizację celów statutowych, którymi są tworzenie i gospodarowanie rezerwami państwowymi gospodarczymi. Dotacja budżetowa stanowiła 22,4% łącznych kosztów utrzymania rezerw ponoszonych przez ARM, które w 2003 roku wyniosły134,1 mln zł (w tym koszt utrzymania rezerw w magazynach obcych – 100,7 mln zł). Pozostała część pokrywana była z przychodów własnych Agencji oraz przychodów z rotacji i zwolnień bezzwrotnych rezerw materiałowych. Podstawowa część łącznych kosztów utrzymania rezerw państwowych w magazynach obcych przypadała na koszty składowania rezerw paliw płynnych, ropy naftowej i innych produktów naftowych (98,5 mln zł). W ciągu całego 2003 r. Agencja utrzymywała płynność finansową. Na koniec 2003 r. osiągnęła zysk finansowy brutto w kwocie 33,9 mln zł.

Agencja Mienia Wojskowego (cz. 29 – Obrona narodowa)

Agencja Mienia Wojskowego w 2003 r. zrealizowała przychody w wysokości 205,7 mln zł, w których dotacja stanowiła 0,8% (1,6 mln zł). Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, tj. na refundację kosztów utrzymania nieruchomości przejętych w 2003 r. od MON w kwocie 673,8 tys. zł. Niewykorzystaną dotację w wysokości 948,2 tys. zł wraz z odsetkami 48,4 tys. zł Agencja przekazała na rachunek bankowy MON 17 maja 2004 r.

Pozostałe przychody Agencji w kwocie 203,9 mln zł to głównie przychody ze sprzedaży obiektów i gruntów. Wynik finansowy brutto wyniósł w 2003 r.– 129,6 mln zł i został przeznaczony w kwocie 120,5 mln zł (93%) na środek specjalny MON – na realizację programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agencja Nieruchomości Rolnych) (cz. 36 – Skarb Państwa)

Agencja Nieruchomości Rolnych od 16 lipca 2003 r stała się następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[139]. Agencja realizowała w 2003 r. dotychczasowe zobowiązania i zadania AWRSP, w szczególności w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji oraz zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa, a zarazem podejmowała nowe zadania wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Są one związane z poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych i polegają w szczególności na wykonywaniu w imieniu państwa prawa pierwokupu i wykupu.

Dotacja w 2003 r. dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w wysokości 239 tys. zł stanowiła 0,02% wpływów statutowych Agencji (1.037,9 mln zł). Z otrzymanej dotacji na odpłatne przejmowanie nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa od rolników, którzy nabyli uprawnienia do emerytury lub renty, Agencja wykorzystała 56,7 tys. zł, tj. 23,8%. Niewykorzystana dotacja została zwrócona w dniu 20 stycznia 2004 r. do Ministerstwa Skarbu Państwa zgodnie z obowiązującym przepisami. Niższe wykorzystanie dotacji było spowodowane spadkiem zainteresowania rolników przekazywaniem gruntów w zamian za otrzymanie świadczeń emerytalnych.

W 2003 roku plan finansowy Agencji obejmował dwa odrębne plany: dla Agencji i dla Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zrealizowane w 2003 r. wpływy statutowe Agencji i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły łącznie 1.037,9 mln zł

---

[139] DzU nr 64, poz. 592.

i w stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 330,2 mln zł, tj. o 24,1% oraz niższe o 279,7 mln zł, tj. o 21,1% w stosunku do wykonania w roku ubiegłym. Niewykonanie planu wpływów spowodowane było wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości rolnych, co było konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. – celem zachowania odpowiedniego areału gruntów, które mogłyby zaspokoić roszczenia „zabużan".

Zrealizowane w 2003 r. łączne wydatki statutowe Agencji wyniosły 1.276,1 mln zł i były niższe w stosunku do ustawy budżetowej o 378,6 mln zł, tj. o 22,9%. Niepełna realizacja wydatków wynikała m.in. z niższego wykonania wydatków: inwestycyjno-remontowych, na aktywizację zawodową bezrobotnych, jak również nie zrealizowania w 2003 roku płatności na rzecz Agencji Rynku Rolnego (uregulowanie zobowiązania na rzecz ARR nastąpiło w marcu 2004 r., zgodnie z uchwałą Nr 24/2004 Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r.).

Na koniec 2003 r. należności ogółem wyniosły 3.162 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2002 r. były nominalnie niższe o 107,9 mln zł, tj. o 3,3%. Stan wymagalnych należności ANR na koniec 2003 r. kształtował się na poziomie o 22,5% wyższym niż na koniec 2002 r. Należności wymagalne w 64,3% dotyczyły należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu WRSP, a w 35,7% pozostałych należności, m.in. z tytułu zielonych pożyczek, dostaw i usług. W porównaniu do roku 2002 spłaty należności z tytułu zagospodarowania i sprzedaży mienia Zasobu zmniejszyły się z 57,8% do 50,9%. Pogorszyła się w 2003 r. w stosunku do 2002 r. skuteczność windykacji należności zaległych, wskaźnik windykacji obniżył się z 37,5% do 35,9%. Zmniejszenie się wskaźników windykacji nastąpiło na skutek małej efektywności służb odpowiedzialnych za windykację.

VII. ŚRODKI SPECJALNE, ZAKŁADY BUDŻETOWE, GOSPODARSTWA POMOCNICZE

Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne powiązane są z budżetem na zasadzie rozliczeń netto, w odróżnieniu od państwowych jednostek budżetowych, których dochody i wydatki objęte są budżetem.

Przychody, wydatki i rozliczenia z budżetem zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 55

Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.				
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie	5:4	5:2
		mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem						
1.Przychody	5.935,8	6.398,9	7.437,7	7.128,4	95,8	120,1
w tym: dotacja z budżetu	61,0	49,6	50,2	50,1	99,8	82,1
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	4.889,7	6.188,7	7.285,3	6.203,5	85,2	126,9
3. Wpłaty do budżetu	564,2	159,4	257,4	294,7	114,5	52,2
I. Środki specjalne						
1. Przychody	4.066,3	4.625,8	5.564,0	5.116,3	92,0	125,8
w tym: dotacja z budżetu	0	0	0	0	-	-
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	3.054,2	4.448,2	5.453,9	4.261,3	78,1	139,5
3. Wpłaty do budżetu	542,0	153,1	249,3	281,4	112,9	51,9
II. Zakłady budżetowe						
1. Przychody	445,0	411,0	431,6	416,2	96,4	93,5
w tym: dotacja z budżetu	38,0	44,4	44,6	44,6	100,0	117,4
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	459,2	407,2	422,9	410,5	97,1	89,4
3. Wpłaty do budżetu	5,5	0	0,003	0,3		5,5
III. Gospodarstwa pomocnicze						
1. Przychody	1.424,6	1.362,1	1.442,1	1.595,9	110,7	112,0
w tym: dotacja z budżetu	23,0	5,2	5,6	5,5	98,2	23,9
2. Wydatki	1.376,4	1.333,3	1.408,5	1.531,7	108,7	111,3
3. Wpłaty z zysku do budżetu	16,7	6,3	8,1	13,0	160,5	77,8

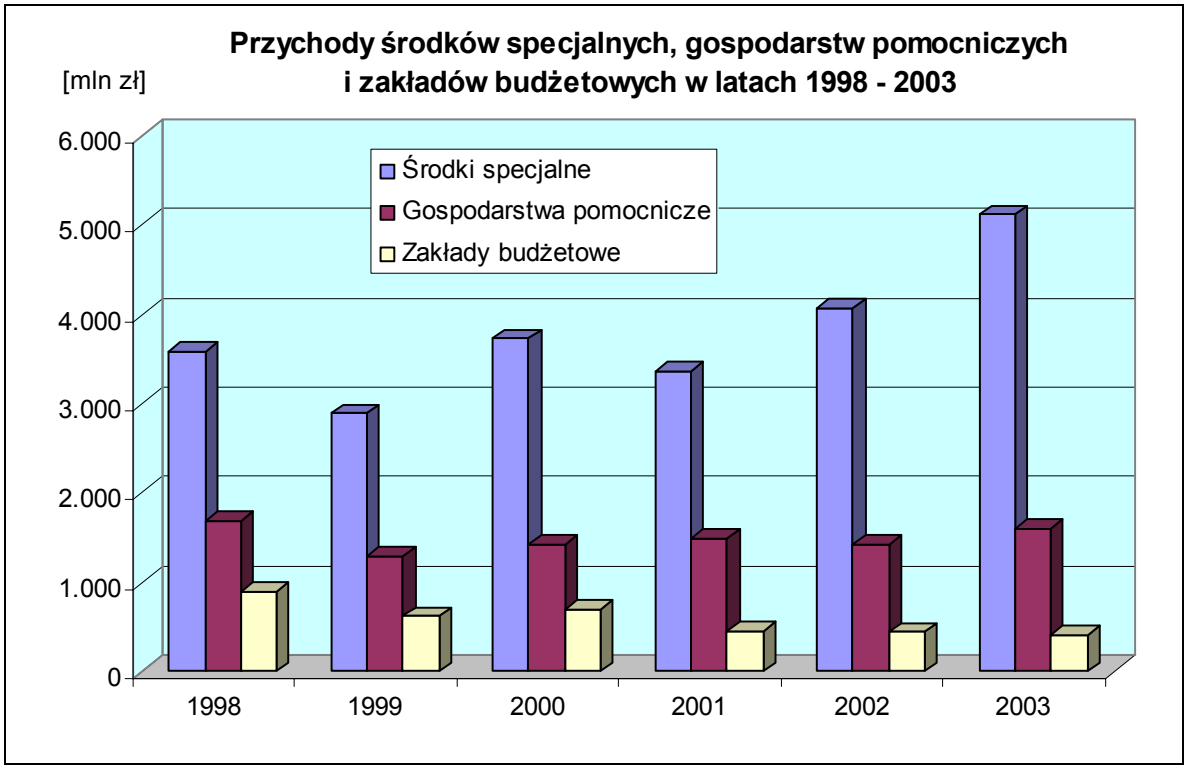
Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W 2003 r. przychody zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych wyniosły 7.128,4 mln zł. W stosunku do planu po zmianach stanowiło to 95,8%. Przychody te były wyższe od uzyskanych w 2002 r. o 20,1%. Udział dotacji budżetowej w przychodach w 2003 r. wynosił 0,7% (w 2002 r. – 1,0%). Wydatki (bez wpłat do budżetu) w 2003 r. wyniosły 6.203,5 mln zł i stanowiły 85,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2002 r. wydatki były wyższe o 26,9%. Wpłaty do budżetu wyniosły 294,7 mln zł i były wyższe o 14,5% od planu po zmianach, a niższe o 47,8% w porównaniu do 2002 r. Nadwyżka finansowa wyniosła 630,2 mln zł. Najlepszy wynik miały środki specjalne (573,6 mln zł). Zakłady budżetowe osiągnęły dodatni wynik finansowy w kwocie 5,4 mln zł, a gospodarstwa pomocnicze w kwocie 51,2 mln zł.

Należy zauważyć, że w ostatnich latach dynamicznie rozwijała się jedynie działalność w formie środków specjalnych. Corocznie tworzone są nowe rodzaje środków specjalnych na podstawie ustaw, np. w 2002 r. w części 28 – Nauka, środki specjalne pn. „Fundusz Rozwoju Nauki”[140], w części 29 – Obrona narodowa – na realizację programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych[141] , w części 45 – Sprawy zagraniczne – na finansowanie inwestycji i utrzymanie placówek zagranicznych[142]. Także w 2003 r. powstały nowe środki specjalne, np. w części 31 – Praca – na wspieranie rządowych programów służących aktywizacji zawodowej[143], w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego m.in. na promowanie i wspieranie przedsięwzięć artystycznych[144]. Przychody i wydatki gospodarstw pomocniczych nie zmieniały się, a działalność zakładów budżetowych uległa ograniczeniu.

Zjawiska te ilustruje poniższy wykres:

Wykres 19



[140] Na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. z 2002 r. nr 171, poz. 1397 ze zm.).

[141] Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 76, poz. 804 ze zm.).

[142] Na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (DzU nr 128, poz. 1403).

[143] Na podstawie art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. z 2002 r. nr 171, poz. 1397 ze zm.).

[144] Na podstawie art. 47b ust. 2a ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (t.j. DzU z 2004 r. nr 4, poz. 27 ze zm.).

Usługi świadczone przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze mogą być wykonywane przez jednostki budżetowe lub zlecane na zewnątrz, co już w wielu przypadkach ma miejsce. Odrębny problem stanowią środki specjalne funkcjonujące na podstawie odrębnych ustaw. O konieczności likwidacji środków specjalnych świadczą liczne nieprawidłowości występujące w ich funkcjonowaniu.

1. Środki specjalne

Podstawę prawną funkcjonowania środków specjalnych stanowi art. 21 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym środki specjalne są środkami finansowymi gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionym rachunku bankowym. Przychody środków specjalnych pochodzą z wpływów finansowych określonych w ustawach lub uchwałach organów samorządowych, na podstawie których utworzono te środki, a także ze spadków, zapisów, darowizn, odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie, ze sprzedaży zapasów materiałów przechowywanych w celach mobilizacyjnych. Wysokość wpłat na środki specjalne może zależeć od dysponenta tych środków jedynie w stopniu w jakim ma on bezpośredni wpływ na poziom realizowanych dochodów budżetowych, które są źródłem odpisów na środki specjalne. Tylko w takiej sytuacji odpisy na środki specjalne mogą pełnić jednocześnie rolę motywacyjną w kierunku zwiększenia wpływów budżetowych. Środki specjalne, których przychody powstają w całkowitym oderwaniu od działalności jednostek budżetowych, stanowią jedynie dodatkowe źródło finansowania ich potrzeb.

Środki specjalne mogą być wykorzystywane na cele wskazane w ustawach lub uchwałach, na podstawie których zostały utworzone, a także cele określone przez darczyńcę lub spadkodawcę oraz na remont lub odtworzenie mienia. Wydatki środków specjalnych związane są przede wszystkim z szeroko pojętym usprawnieniem funkcjonowania jednostek i mogą być przeznaczone m.in. na różnego rodzaju remonty, inwestycje, zakupy sprzętu i urządzeń, szkolenia czy konserwacje obiektów. Odrębną pozycją są wydatki ze środków specjalnych na premie i nagrody.

Funkcjonowanie środków specjalnych jest corocznie przedmiotem krytycznych uwag Najwyższej Izby Kontroli. Wyniki prowadzonych kontroli środków specjalnych w jednostkach budżetowych potwierdzają potrzebę weryfikacji celowości istnienia tej formy gospodarowania środkami publicznymi. Obecne uregulowania prawne dotyczące gospodarki środkami specjalnymi nie zapewniają skutecznej kontroli ich gromadzenia i wykorzystania,

a nawet niekiedy sprzyjają powstawaniu nieprawidłowości w tym obszarze działalności jednostek budżetowych. Brak precyzyjnej definicji wydatków, które służą usprawnieniu funkcjonowania jednostek budżetowych, sprawia iż środki specjalne przeznaczane są często na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem tych jednostek w przekonaniu o prawidłowym ich wykorzystaniu. W tym przypadku środki specjalne stanowią w praktyce dodatkowe źródło finansowania bieżącej działalności jednostek budżetowych stawiając je w uprzywilejowanej sytuacji, w stosunku do jednostek, które środkami specjalnymi nie dysponują. Środki specjalne utworzone na podstawie 12 ustaw mogą być wykorzystywane na wynagrodzenia pracowników w jednostkach budżetowych. Wynagrodzenia te nie są objęte limitami określonymi w ustawach budżetowych, co narusza zasadę przejrzystości finansów publicznych. W ustawie budżetowej na 2003 r., podobnie jak w latach ubiegłych, dane o środkach specjalnych (przychody, wydatki, stan na początek i koniec roku), prezentowane są tylko w globalnych kwotach wszystkich środków specjalnych w danej części, co utrudnia kontrolę prawidłowości wykorzystywania poszczególnych rodzajów środków specjalnych.

W 2003 r. w 56 częściach budżetu państwa i 16 budżetach wojewodów, gromadzono środki finansowe w formie środków specjalnych na wyodrębnionych rachunkach bankowych.

Przychody środków specjalnych w 2003 r. wyniosły 5.116,3 mln zł i były niższe o 8,0% od przyjętego planu po zmianach i wyższe o 25,8% od zrealizowanych w 2002 r. Wydatki (bez wpłat do budżetu) w kwocie 4.261,3 mln zł stanowiły 78,1% planu po zmianach i były o 39,5% wyższe od wydatków w 2002 r.

W 2003 r. dysponenci części budżetowych dokonali wpłat do budżetu państwa w kwocie 281,4 mln zł, tj. wyższej niż zakładana w ustawie budżetowej i planie po zmianach odpowiednio o 83,8% i 12,9%.W porównaniu do 2002 r. wpłaty do budżetu były niższe o 48,1%. Stan środków obrotowych na koniec 2003 r. wynosił 2.062,1 mln zł i był wyższy od kwoty w planie po zmianach (1.269,5 mln zł) o 62,4%.

Największe znaczenie w finansowaniu zadań publicznych miały środki specjalne w następujących częściach:

- 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – przychody 1.633,9 mln zł, wydatki – 1.576,2 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 71,4 mln zł,
- 36 – Skarb Państwa - przychody 1.360,8 mln zł, wydatki – 1.031,9 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 126,8 mln zł,
- 39 – Transport – przychody 683,3 mln zł, wydatki – 701,2 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 31,5 mln zł,

– 25 – Kultura fizyczna i sport – przychody 466,2 mln zł, wydatki – 450,9 mln zł (bez wpłaty do budżetu),
– 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego - przychody 74,6 mln zł, wydatki – 46,9 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 6,2 mln zł,
– 85/02-32 – Budżety wojewodów - przychody 180,4 mln zł, wydatki – 180,1 mln zł (bez wpłaty do budżetu),
– 46 – Zdrowie - przychody 134,4 mln zł, wydatki – 126,7 mln zł, w tym wpłata do budżetu – 3,4 mln zł.

Negatywną ocenę środków specjalnych potwierdzają przedstawione poniżej wyniki kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli za rok 2003:

Kontrola prawidłowości pozyskiwania środków specjalnych na usprawnienie funkcjonowania i premie pracowników organów skarbowych w latach 2001–2002 i w I półroczu 2003 r.[145], przeprowadzona w 21 urzędach skarbowych wykazała nieprawidłowości w ustalaniu odpisów na środki specjalne „fundusz premiowy" w kwocie co najmniej 81,6 mln zł, co stanowiło 27,4% ogółu zrealizowanych odpisów w tych urzędach. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały przede wszystkim na tym, że odpisy na środki specjalne były dokonywane w sytuacjach, w których urzędy skarbowe nie przyczyniły się do pozyskania dodatkowych wpływów budżetowych, czego skutkiem było uszczuplenie dochodów budżetu państwa. Urzędy do dodatkowych wpływów budżetowych uprawniających do dokonania odpisów na środki specjalne zaliczały między innymi:

– wpłaty podatków po wysłaniu upomnień, a nawet wpłaty dokonane przez podatników lub płatników po terminie, lecz przed doręczeniem im upomnień. Łącznie z tego tytułu bezpodstawnie zasilono rachunek środka specjalnego o co najmniej 43,3 mln zł, (14,5% ogółu odpisów na środki specjalne w 21 kontrolowanych urzędach skarbowych);
– wpływy z postępowań wszczętych i prowadzonych po wpłacie zaległości, a nawet po wcześniejszym zwróceniu się podatników o odroczenie terminów płatności podatków lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych. Działania te polegały na tworzeniu dokumentacji uzasadniającej kwalifikowanie do dodatkowych wpływów – uregulowanych przez podatników z własnej inicjatywy zaległości lub zadeklarowanych przez nich do zapłaty zobowiązań podatkowych. W ten sposób odpisano na środki specjalne kwotę 7,1 mln zł (2,4% ogółu odpisów w kontrolowanych urzędach i 10,6% odpisów objętych badaniem w tych jednostkach);

---

[145] Informacja o wynikach kontroli prawidłowości pozyskiwania, w latach 2001-2002 i w I półroczu 2003 roku, środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie pracowników – Białystok – kwiecień 2004 r.

– kwoty wynikające z korekt deklaracji lub postępowań w podatku VAT dotyczących przesunięcia deklarowanych przez podatników nadwyżek tego podatku ze zwrotów na rachunki bankowe (tzw. „zwrot bezpośredni"), na prawo do obniżenia podatku należnego w okresach następnych (tzw. „zwrot pośredni"). Dokonywane korekty deklaracji podatku od towarów i usług skutkowały wyłącznie zmianą trybu rozliczenia nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, a nie zmniejszeniem zobowiązań budżetu państwa wobec podatników, więc nie powinny być uznane za dodatkowe wpływy budżetowe. Tego rodzaju odpisy wystąpiły w 18 z 21 kontrolowanych urzędów skarbowych i wynosiły łącznie 6,4 mln zł (2,1% ogółu odpisów w kontrolowanych urzędach skarbowych i 9,6% odpisów objętych badaniem w tych jednostkach);
– podatki wpłacone terminowo, kwoty podatków wynikające z korekt deklaracji dokonanych przez samych podatników, zaległości uregulowane przez podatników z własnej inicjatywy, bądź zaległości, które nie zostały przez zobowiązanych uregulowane. Łącznie kontrolowane urzędy dokonały z tego rodzaju spraw 10,1 mln zł odpisów (3,4% ogółu odpisów w tych urzędach i 15,2% odpisów objętych badaniem);
– należności z odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych (generowane automatycznie przez systemy komputerowe funkcjonujące w urzędach skarbowych), zaliczane do dodatkowych wpływów budżetowych niezależnie od tego czy organy skarbowe przyczyniły się w jakikolwiek sposób do ich pozyskania. W 2,5-letnim okresie objętym kontrolą wpływy z tytułu odsetek stanowiły ogółem 18,2% całości wpływów tych środków w całym aparacie skarbowym i wyniosły 627,1 mln zł. W kontrolowanych urzędach skarbowych zaliczono z tego tytułu na środki specjalne kwotę 38,6 mln zł.

Główną przyczyną tych nieprawidłowości były określone w zarządzeniu Nr 4 Ministra Finansów[146] kryteria kwalifikowania należności do dodatkowych wpływów budżetowych, które stwarzały możliwość stosowania dowolnej praktyki w tym zakresie. W świetle postanowień zarządzenia, już samo wykonywanie przez pracowników urzędu skarbowego jakichkolwiek czynności wynikających z art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych[147] (o obowiązkach naczelników urzędów skarbowych) oraz art. 272-292 Ordynacji podatkowej[148] (o czynnościach sprawdzających i kontrolnych),

---

[146] Zarządzenie 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 (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 16 ze zm.).

[147] DzU nr 106, poz. 489 ze zm.

[148] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (DzU nr 137, poz. 926 ze zm.).

upoważniało do zakwalifikowania należności podatkowych do dodatkowych wpływów budżetowych, a w ślad za tym do zaliczenia (do 31 grudnia 2003 r.) 20% z tych należności na przychody środków specjalnych.

W okresie objętym kontrolą premie ze środków specjalnych w kontrolowanych urzędach skarbowych stanowiły od 40,8% do 42,15% wynagrodzeń ogółem i ukształtowały się na poziomie od 76,5% do 81,3% wynagrodzeń z pochodnymi wypłaconych bezpośrednio z budżetu państwa. Premie ze środków specjalnych nie były związane bezpośrednio z uzyskiwaniem dodatkowych wpływów budżetowych przez pracowników urzędów skarbowych, lecz miały charakter stałych planowanych wynagrodzeń. Z tego powodu konieczna jest likwidacja w Ministerstwie Finansów środków specjalnych tworzonych przede wszystkim na premie pracowników i stworzenie nowego systemu płac motywującego pracowników organów skarbowych do poszukiwania należności budżetowych. Nowe regulacje[149] nie zmieniły merytorycznie zasad pozyskiwania środków specjalnych, przez co nie gwarantują poprawy jakości działania organów skarbowych w tym zakresie.

Przeprowadzona przez NIK za 2003 r. kontrola funkcjonowania 11 rodzajów środków specjalnych, utworzonych na podstawie art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w 37 państwowych jednostkach budżetowych[150], tj. w Ministerstwie Finansów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Głównym Urzędzie Statystycznym, Ministerstwie Skarbu Państwa, Polskim Komitecie Normalizacyjnym, Ministerstwie Kultury, Ministerstwie Nauki i Informatyzacji, Ministerstwie Obrony Narodowej, Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz 12 wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa i 16 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, wykazała nieprawidłowości w sferze planowania, gromadzenia i wydatkowania środków specjalnych w 30 jednostkach (ponad 80% objętych kontrolą).

1. Wyniki kontroli wskazują, że w procesie opracowywania planów finansowych środków specjalnych nie przestrzegano obowiązujących zasad, co miało wpływ na rzetelność danych o planowanych przychodach i wydatkach. Na skutek nierealnych założeń wynikających z nadmiernie ostrożnych prognoz, nieuwzględniania ustawowych źródeł pozyskania środków specjalnych lub rozszerzania kierunków ich wydatkowania, wielkości przyjęte w planach finansowych znacznie odbiegały od faktycznego wykonania. I tak:

---

[149] Zarządzenie Nr 41 Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 17, poz. 95).

[150] Kontrola funkcjonowania środków specjalnych w wybranych państwowych jednostkach budżetowych Nr P/04/025.

W Ministerstwie Skarbu Państwa nierzetelnie zaplanowano przychody z prywatyzacji na 2003 r. z niewłaściwymi proporcjami rozdysponowania przychodów brutto na środki specjalne oraz przychody w części 98. Uwzględniając, że zwiększająca odpisy stosowna zmiana ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji weszła wżycie z dniem 1 kwietnia 2002 r. i obowiązywała do końca roku 2002, można było wyliczyć w warunkach porównywalnych[151] wskaźnik odpisów na środki specjalne w wysokości 22,5% przychodów brutto. Wobec powyższego, aby uzyskać zaplanowaną w budżecie części 98 kwotę 7.400 mln zł, niezbędne byłoby wskazanie w Kierunkach prywatyzacji realnych źródeł przychodów w kwocie co najmniej 9.550,0 mln zł, tj. wyższej o 450,0 mln zł od zaplanowanej.

W Ministerstwie Obrony Narodowej, wbrew przepisom art. 11 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006 pominięto w planie finansowym środków specjalnych wpływy z Agencji Mienia Wojskowego z tytułu rozliczenia dochodów za 2002 r. (27,1 mln zł) oraz z odpłatności za udostępnienie poligonów na rzecz wojsk obcych i świadczenia usług wojskowych. W Polskim Komitecie Normalizacyjnym wykazano w planie finansowym środków specjalnych wydatki inwestycyjne w kwocie 34,8 tys. zł, które nie mieściły się w katalogu kierunków rozdysponowania środków specjalnych, wymienionych w art. 14 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji[152].

Wyniki kontroli wskazują, że nie zawsze przestrzegane były zasady wprowadzania zmian w planach finansowych środków specjalnych, określone w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W 15 objętych kontrolą jednostkach (Kancelarii Prezesa RM, Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Kultury, 5 WIOŚ, 7 WIORIN) zmiany w planach finansowych środków specjalnych wprowadzane były po zrealizowaniu wydatków, co stanowiło naruszenie zasady planowości wydatków publicznych, określonej w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W jednostkach tych przeniesienia wydatków dokonywane zwykle na dzień 30 czerwca i 31 grudnia 2003 r miały na celu niedopuszczenie do przekroczenia planowanych wydatków na koniec okresów sprawozdawczych. Przykładowo:

W Kancelarii Prezesa RM przekroczono w październiku 2003 r. limit wydatków majątkowych w planie finansowym środków specjalnych „Legislacja" (§ 6100 – wydatki na zakupy inwestycyjne środków specjalnych) o 440,5 tys. zł, przy zakupie 180 szt.

---

[151] Po uwzględnieniu skutków pominięcia w wyliczeniu aktualnego w I kwartale 2002 r. odpisu na podwyższenie kapitału Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. – w wysokości 1,3 pkt. procentowego, a także skutków wejścia w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. – DzU nr 240 poz. 2055, która zwiększyła z 10 do 15% odpisy na pomoc restrukturyzacyjną, począwszy od 1 stycznia 2002 r. (z mocą wsteczną) – w wysokości 7,2 pkt. procentowego.

[152] DzU nr 169, poz. 1386.

komputerów. Stosowne zmiany planu wprowadzono dopiero 30 grudnia 2003 r. W Ministerstwie Kultury wypłacono ze środków specjalnych kwotę 25 tys. zł na nagrody za wybitne osiągnięcia twórcze i artystyczne 3,5 miesiąca przed zmianą planu dokonaną ostatniego dnia 2003 r. W 5 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska (w Gdańsku, Kielcach, Poznaniu, Wrocławiu, Zielonej Górze) oraz 7 wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa (w Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Opolu i Poznaniu) przekroczono w ciągu roku ujęte w planach finansowych wydatki łącznie o 2.613,3 tys. zł, co stanowiło 32,1% wydatków ogółem w tych jednostkach. W dwóch przypadkach (WIOŚ we Wrocławiu i WIORiN w Opolu) zmiana planu miała miejsce już po zakończeniu roku budżetowego, tj. w styczniu 2004 r.

Przyczyną tych nieprawidłowości był nie tylko brak bieżącego nadzoru nad przebiegiem wykonania planu finansowego środków specjalnych, ale także błędna interpretacja przepisów regulujących zasady wprowadzania zmian w planach finansowych środków specjalnych, tj. art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Przykładem tego była decyzja Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie w sprawie utworzenia środków specjalnych na podstawie art. 47a ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych[153] i art. 52a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie[154], w której dopuszczono możliwość ponoszenia wydatków wyższych od ujętych w planie finansowym środków specjalnych, bez uprzedniej jego zmiany.

2. Kontrola wykazała przypadki zaniedbań w pozyskiwaniu i gromadzeniu środków finansowych na rachunkach środków specjalnych, co skutkowało uszczupleniem przychodów tych środków. W 6 objętych kontrolą wojewódzkich inspektoratach (z tego: Ochrony Środowiska – w Szczecinie, Wrocławiu i Łodzi i Ochrony Roślin i Nasiennictwa – w Katowicach, Łodzi i Olsztynie) nie zachowano należytej staranności w pozyskiwaniu należności z tytułu przychodów środków specjalnych, poprzez:

– znaczne opóźnienia w przygotowaniu i wydaniu decyzji o zwrocie kosztów badań, na podstawie których stwierdzono naruszenie wymagań ochrony środowiska, w myśl przepisów art.18 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[155].
  I tak:
  Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu wydał 16 decyzji na kwotę 16,1 tys. zł (3,9% objętych badaniem przychodów) po upływie od 3 do 28 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej

[153] DU z 2002 n. nr 171, poz. 1398 ze zm.
[154] Dzu z 2001 r. nr 53, poz. 563 ze zm.
[155] DzU z 2002 r. nr 112, poz. 982 ze zm.

wymierzonej przez inspektorat za naruszenia wymogów ochrony środowiska, warunkującej wydanie decyzji o zwrocie kosztów badań;

– brak skutecznej windykacji należności środków specjalnych, np. w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Szczecinie nie dochodzono zaległych wpłat od 4 dłużników na kwotę 4,2 tys. zł;
– nieprzestrzeganie zasad ustalania i pobierania należności z tytułu wykonanych usług (bezpodstawne udzielanie bonifikat, stosowanie niższych cen); np.: w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Łodzi pobrano należność z tytułu wykonanych usług w wysokości niższej o 11,5 tys. zł od wynikającej z prawidłowego obliczenia;
– zaniechanie naliczenia i egzekwowania odsetek karnych za nieterminowe wpłaty (np. WIORiN w Olsztynie i Łodzi).

Kontrola funkcjonowania środków specjalnych „gry losowe" w 2003 r. wykazała nieprawidłowe zaewidencjonowanie przychodów w księgach rachunkowych, co miało wpływ na zaniżenie w sprawozdaniu Rb-32 kwoty zrealizowanych przychodów. Przychody środków specjalnych z opłat za listopad i grudzień 2003 r. na kwotę 483,8 tys. zł (33,1% ogółu zrealizowanych przychodów) zaewidencjonowano w księgach roku 2004 tj. z naruszeniem art. 6 ust.1 i art.20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[156] Główną przyczyną tych nieprawidłowości był nieskuteczny, źle funkcjonujący system kontroli wewnętrznej, który nie zapobiegał powstawaniu błędów i opóźnień w realizacji określonych zadań, a nawet sprzyjał ich powstawaniu.

3. Stwierdzone nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami specjalnymi dotyczyły najczęściej niezgodnego z przeznaczeniem ich wydatkowania, w tym na uzupełnienie wydatków bieżących związanych z realizacją zadań statutowych jednostek. Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków specjalnych narusza zasady gospodarki finansowej określone w art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. I tak, np. :

– w 11 Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska (tj. w 70%) sfinansowano ze środków specjalnych utworzonych na podstawie art.18b ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – wydatki bieżące w łącznej kwocie 775,9 tys. zł, co stanowiło 25,3% wydatków objętych kontrolą w tych jednostkach (w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu). Ze środków specjalnych pokrywano m.in. koszty sprzątania i ochrony obiektów, zakupy paliwa, energii, ubezpieczenia samochodów, opłaty ekologiczne

---

[156] j.t. DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

i celne podatki od nieruchomości, koszty badań profilaktycznych pracowników. Główną przyczyną był brak bieżącego zasilania środkami budżetowymi przeznaczonymi na realizację zadań statutowych inspektoratów.

– w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Kielcach wydatkowano ze środków specjalnych utworzonych na podstawie art. 52a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie oraz art. 47a ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych na cele nieokreślone w tych przepisach - kwotę 8,6 tys. zł tj. na pokrycie kosztów malowania pomieszczeń i zakupy artykułów konsumpcyjnych;
– w Polskim Komitecie Normalizacyjnym wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 14 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, część środków specjalnych. Kwotę 34,8 tys. zł wydano na wykonanie dźwigu do transportu paczek dla potrzeb PKN. Ponadto za kwotę 1.671 tys. zł zakupiono sprzęt komputerowy, którego część przekazano do jednostek organizacyjnych niewykonujących bezpośrednio zadań związanych z normalizacją;
– w Ministerstwie Finansów wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 39 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych środki specjalne „gry losowe" w kwocie 78,6 tys. zł (2,1 tys. zł na eksploatację samochodu i 76,5 tys. zł na premie pracowników resortu, uczestniczących w wykonaniu zadania inwestycyjnego).

Natomiast ze środka specjalnego „fundusz premiowy" funkcjonującego na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych przeznaczono na sfinansowanie bieżącego utrzymania podległych jednostek kwotę 22.489 tys. zł (w 2002 r. – 47.300 tys. zł) oraz ze środków specjalnych administracji celnej funkcjonujących na podstawie art. 276 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny[157] oraz art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1999r. o Służbie Celnej[158] na finansowanie bieżącego utrzymania izb i urzędów celnych przeznaczono 45.057,1 tys. zł (w 2002 r. – 25.610,3 tys. zł);

– W Ministerstwie Skarbu Państwa finansowano ze środków specjalnych „Fundusz Skarbu Państwa" wydatki budżetowe własnej administracji (w tym na realizację usług remontowych, telekomunikacyjnych, zakupy materiałów i wyposażenia, remonty gmachów itp.), które zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 4 ust. 2 pkt 4) przeznaczone mogą być na rozchody publiczne, zdefiniowane w ww. ustawie.

---

[157] DzU z 2001 r. nr 75, poz. 802 ze zm.
[158] DzU nr 72, poz. 802 ze zm.

Negatywnie oceniono ponadto:

- wypłacenie środków specjalnych „Fundusz Skarbu Państwa" na rzecz firmy doradczej całej należnej kwoty 2.018,6 tys. zł za wykonanie analiz przedprywatyzacyjnych 27 przedsiębiorstw państwowych, mimo że faktycznie wykonano analizy przedprywatyzacyjne tylko dla 18 przedsiębiorstw. Ponadto zapłacono 2 firmom doradczym przed zakończeniem II fazy prywatyzacji przedsiębiorstw objętych programami Wspieranie Inicjatyw Prywatyzacyjnych kwotę 1.292,9 tys. zł, mimo że umowy zawarte z doradcami miały charakter umów rezultatu i co do zasady przewidywały zapłatę po podpisaniu umowy pomiędzy organem założycielskim a inwestorem;
- wzrost wydatków „Funduszu Skarbu Państwa" na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z prawomocnych wyroków sądowych, stanowiących następstwo niekorzystnych umów prywatyzacyjnych. W 2003 r. wydatki na wypłatę odszkodowań na rzecz osób fizycznych (§ 4590) w stosunku do roku 2002 wzrosły o 3.091 tys. zł, tj. o 1.130% .

Zdaniem NIK wzrost tych wydatków spowodowany został w znacznej części przez błędne decyzje osób i organów reprezentujących Skarb Państwa, a obawa podejmowania racjonalnych decyzji bez wyroków sądowych i występowanie na drogę sądową w sytuacjach, w których uzyskanie korzystnych wyroków było mało prawdopodobne, w efekcie pogłębia straty Skarbu Państwa.

Przedstawione powyżej przykłady dowodzą, że:

1) występuje silna presja dysponentów środków budżetowych na tworzenie nowych środków specjalnych, której trudno jest się przeciwstawić i tendencja do rozszerzania zakresu zadań finansowanych w tej formie,
2) jednostki wykazują skłonność do zawyżania odpisów na środki specjalne kosztem dochodów budżetu państwa,
3) środki specjalne wykorzystywane są na finansowanie zadań wykraczających poza katalog określony w ustawach, na podstawie których zostały powołane,
4) dyscyplina gromadzenia i wydatkowania środków specjalnych jest gorsza niż dochodów i wydatków w jednostkach budżetowych.

Zdaniem NIK, wskazanym jest wprowadzenie zmian w systemie budżetowym i rezygnacja z tej formy gospodarowania środkami publicznymi.

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.

Zakłady budżetowe w 2003 r. funkcjonowały w 26 częściach budżetowych (w 2002 r. w 29). Według stanu na 31 grudnia 2003 r. działalność prowadziło 88 zakładów budżetowych (o 3 mniej niż w 2002 r.).

W 2003 r. przychody zakładów budżetowych wyniosły 416,2 mln zł i były o 3,6% niższe od planu po zmianach, a w porównaniu do 2002 r. – niższe o 6,5%.

Dotacje z budżetu państwa (44,6 mln zł) stanowiły 10,7% przychodów zakładów budżetowych w 2003 r. (w 2002 r. – 8,5%). Dotacje te były wyższe o 6,6 mln zł, tj. o 17,4% od dotacji zrealizowanych w 2002 r. W ustawie budżetowej na 2003 r. dotacje zaplanowano w wysokości 44,4 mln zł.

Wydatki (bez wpłat do budżetu) wyniosły 410,5 mln zł, tj. 97,1% planu po zmianach. Wydatki te w 2003 r. były niższe o 10,6% od wydatków zrealizowanych w 2002 r. (459,2 mln zł). W ustawie budżetowej wydatki zaplanowano w wysokości 407,2 mln zł.

Dokonane w 2003 r. wpłaty do budżetu wyniosły kwotę 0,3 mln zł, tj. 5,5% wpłat w 2002 r. (5,5 mln zł). W ustawie budżetowej nie były przewidywane wpłaty do budżetu.

Stan środków obrotowych zakładów budżetowych zwiększył się z 2,3 mln zł na początku 2003 roku do 7,1 mln zł na koniec roku, tj. o 208,7%.

Największe przychody i wydatki zakładów budżetowych występowały w następujących częściach budżetowych:

- 29 – Obrona narodowa zrealizowane przychody wyniosły 120,2 mln zł, wydatki 113,4 mln zł,
- 32 – Rolnictwo zrealizowane przychody wyniosły 80,0 mln zł, wydatki 80,5 mln zł,
- 85/02-32 – Budżety wojewodów zrealizowane przychody wyniosły 37,5 mln zł, wydatki 37,8 mln zł.

W 2003 r. największy udział dotacji budżetu państwa w przychodach zakładów budżetowych wystąpił w zakładach budżetowych funkcjonujących przy następujących częściach:

- 32 – Rolnictwo – 26,0 mln zł, tj. 32,5% przychodów,
- 25 – Kultura fizyczna i sport – 12,3 mln zł, tj. 16,7% przychodów,
- 29 – Obrona narodowa – 3,7 mln zł, tj. 3,1% przychodów.

Na łączną kwotę 317 tys. zł, dokonanych w 2003 r. przez zakłady budżetowe wpłat do budżetu, składały się wpłaty zakładów funkcjonujących w 4 częściach budżetowych (29 – Obrona narodowa, 37 – Sprawiedliwość, 45 –Sprawy zagraniczne i 85/02-32 – Budżety wojewodów).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. w poszczególnych częściach budżetowych został skontrolowany Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu (część 12 - Państwowa Inspekcja Pracy) oraz Ośrodek Doskonalenia Kadr Resortu Finansów w Warszawie (część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe).

W Ośrodku Szkolenia PIP wystąpiły uchybienia formalne w prowadzonej ewidencji księgowej i w wypłacie nagród oraz nieterminowe odprowadzenie składek na ubezpieczenia społeczne. Inne uchybienia dotyczyły rozliczenia dotacji i zatrudnienia jednej osoby na stanowisku kierowniczym bez przydzielenia zespołu i bez dodatku funkcyjnego.

Wyniki kontroli Ośrodka Doskonalenia Kadr Resortu Finansów w Warszawie wykazały uchybienia formalne w prowadzonej ewidencji księgowej, polegające na niezgodnym z zasadami ustawy o rachunkowości nanoszeniu korekt na dowodach księgowych. Ośrodek w ostatnich latach ponosił straty w działalności podstawowej, ponieważ podejmowane działania w zakresie zwiększenia zadań własnych nie przynosiły efektów. Zobowiązania wymagalne Ośrodka na koniec 2003 r. wzrosły do 67 tys. zł. Stwierdzono także, że nie były uaktualniane przepisy wewnętrzne. W 2004 r. Ośrodek kontynuuje działalność zgodnie z programem naprawczym złożonym w Ministerstwie Finansów.

W związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w części 46 – Zdrowie stwierdzono, że niecelowe jest – bez przeprowadzenia działań naprawczych – dalsze funkcjonowanie Zespołu Profilaktycznych Domów Zdrowia w Zakopanem. Od 2001 r. występuje ujemny wynik finansowy w działalności Zespołu, przy dużych kosztach utrzymania majątku o niskim standardzie pomieszczeń i przy nieefektywnej strukturze zatrudnienia z niestabilnym kierownictwem.

3. Gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych

Gospodarstwa pomocnicze prowadzą działalność uboczną lub część podstawowej działalności jednostki budżetowej oraz są wyodrębnioną formą organizacyjną i finansową tej jednostki.

W 2003 r. zakres działalności w formie gospodarstw pomocniczych, w porównaniu do poprzedniego roku zmniejszył się. Działalność gospodarczą w formie gospodarstw pomocniczych w 2003 r. prowadzono w 47 częściach budżetu państwa (w tym w 16 budżetach wojewodów). Według stanu na 31 grudnia 2003 r. działało 560 gospodarstw pomocniczych, tj. o 39 mniej niż w 2002 r.

Największym gospodarstwem pomocniczym jest Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z przychodami 158,7 mln zł i wydatkami 123,8 mln zł, co stanowiło odpowiednio: 9,9% udziału w przychodach ogółem i 8,1% w wydatkach ogółem – wszystkich gospodarstw pomocniczych w 2003 r. Wpłata z zysku do budżetu państwa wyniosła 7,1 mln zł i stanowiła 54,6% kwoty z zysku ogółem wpłaconej przez wszystkie gospodarstwa pomocnicze w 2003 r. Przychody w porównaniu do wykonania 2002 r. zwiększyły się o 3,5%, a wydatki o 1,9%.

W 2003 r. gospodarstwa pomocnicze zrealizowały przychody w łącznej kwocie 1.595,9 mln zł, tj. wyższe o 10,7% od planu po zmianach i o 12,0% od osiągniętych w 2002 r.

Przychody gospodarstw pomocniczych stanowiły 22,4% ogólnej kwoty przychodów jednostek sektora finansów publicznych prowadzonych w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. Dotacje z budżetu państwa (5,5 mln zł) stanowiły 0,3% ogólnej kwoty przychodów gospodarstw pomocniczych (w 2002 r. – 1,6%). Dotacje dla gospodarstw pomocniczych w 2003 r. w porównaniu do 2002 r. były czterokrotnie niższe.

Wydatki gospodarstw pomocniczych (bez wpłat z zysku do budżetu) wyniosły 1.531,7 mln zł (108,7% planu po zmianach) i były wyższe od wykonania w 2002 r. o 11,3%.

Wpłaty z zysku gospodarstw pomocniczych do budżetu państwa wyniosły 13,0 mln zł i były niższe od wpłat dokonanych w 2002 r. o 22,2%.

Stan środków obrotowych na koniec 2003 roku wynosił 190,8 mln zł i w porównaniu do stanu z początku roku zwiększył się o 50,0 mln zł, tj. o 35,5%.

W strukturze przychodów i wydatków gospodarstw pomocniczych w 2003 r., najwyższy udział przypadał na gospodarstwa funkcjonujące w następujących częściach:

– część 29 – Obrona narodowa: z przychodami 348,1 mln zł i wydatkami 347,1 mln zł,
– 85/02-32 – Budżety wojewodów: z przychodami 295,2 mln zł i wydatkami 293,3 mln zł,
– część 37 – Sprawiedliwość z przychodami 210,8 mln zł i wydatkami 198,9 mln zł,
– część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, gdzie funkcjonuje gospodarstwo pomocnicze omówione wcześniej.

Planowane na 2003 r. dotacje z budżetu państwa dla gospodarstw pomocniczych w kwocie 5,3 mln zł zwiększono w planie po zmianach do 5,6 mln zł, a zrealizowano w wysokości 5,5 mln zł, tj. 98,2%. Największe kwoty dotacji otrzymały gospodarstwa pomocnicze w następujących częściach:

– 41 – Środowisko 2,4 mln zł,
– 32 – Rolnictwo 1,2 mln zł,
– 85/02-32 – Budżety wojewodów 1,0 mln zł.

Zaplanowanej wpłaty z zysku nie zrealizowano m.in. w następujących częściach:

– 41 – Środowisko – z zaplanowanej wpłaty 1,6 mln zł, zrealizowano 0,9 mln zł, tj. 56,2%,
– 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – z zaplanowanej wpłaty 38 tys. zł, zrealizowano 13 tys. zł, tj. 34,2%,
– 45 – Sprawy zagraniczne – z zaplanowanej wpłaty 10 tys. zł zrealizowano 2 tys. zł, tj. 20,0%.

Wpłaty z zysku do budżetu państwa zostały przekroczone w następujących częściach budżetu:

– 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – z zaplanowanej wpłaty 4,7 mln zł, zrealizowano 7,1 mln zł, tj. o 51,1% więcej od kwoty planowanej,
– 29 – Obrona narodowa – z zaplanowanej wpłaty 0,7 mln zł, zrealizowano 1,4 mln zł, tj. o 100% więcej od kwoty planowanej,
– 85/02-32 – Budżety wojewodów – z zaplanowanej wpłaty 93 tys. zł, zrealizowano 783 tys. zł, tj. o 760,2% więcej od kwoty planowanej,
– 22 – Gospodarka wodna – z zaplanowanej wpłaty 0,5 mln zł, zrealizowano 0,6 mln zł, tj. o 20,0% więcej od kwoty planowanej.

W 2003 r. w porównaniu do 2002 r. poprawiła się płynność finansowa gospodarstw pomocniczych. W 2002 r. środki obrotowe w ciągu roku uległy zmniejszeniu z 43,8 mln zł, do 39,1 mln zł (o 10,8%). Stan środków obrotowych na początku 2003 roku wynosił 140,8 mln zł, a na koniec roku – 190,8 mln zł i zwiększył się o 50,0 mln zł, tj. o 35,5%.

Na skontrolowanych 10 gospodarstw pomocniczych w zakresie wykonania budżetu państwa w 2003 r., w 9 wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia, tj.:

1) w Gospodarstwie Pomocniczym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w niewłaściwy sposób prowadzono dokumentację finansowo-księgową oraz nie przestrzegano obowiązujących przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych;
2) w Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych:
   - nie realizowano wszystkich zadań określonych w zarządzeniu Głównego Inspektora w sprawie utworzenia Gospodarstwa Pomocniczego Inspektoratu,
   - nie dostosowano obsady personalnej do struktury organizacyjnej,
   - niewłaściwie kalkulowano i zaplanowano wydatki na 2003 r.,
   - nie zapewniono należytego sposobu wykonania umów-zleceń;
3) w Zakładzie Obsługi Ministerstwa Środowiska:
   - koszty wynajmu lokali mieszkalnych były wyższe od uzyskanych dochodów z tego tytułu,
   - ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych Zakładu Obsługi nie zawierały dat ich opublikowania oraz wysokości wadium,
   - umowy zlecenia rozliczano przed wystawieniem rachunku przez wykonawcę;

4) w Zakładzie Gospodarczym Ministerstwa Kultury:
   - nie opracowano wewnętrznych unormowań prawnych związanych z funkcjonowaniem Zakładu,
   - nieterminowo sporządzono sprawozdanie budżetowe Rb-31 z wykonania planu finansowego Zakładu,
   - na koniec 2003 roku powstały zobowiązania wymagalne w kwocie 197,5 tys. zł;
6) w Zakładzie Doświadczalnym PAN w Kórniku:
   - nie opracowano zasad i procedur funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej, zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych,
   - nie przestrzegano obowiązującego terminu złożenia rocznego sprawozdania finansowego Rb-31,
   - nieterminowo przekazano połowę kwoty zysku netto do budżetu, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. pkt 6 ustawy o finansach publicznych);
7) w Zakładzie Obsługi Ministerstwa Skarbu Państwa:
   - dane planistyczne Zakładu opracowano i przekazano Ministrowi Skarbu Państwa niezgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 pkt 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2003[159],
   - nieprawidłowo rozliczano się z jednostką macierzystą z dochodów z najmu,
   - niewłaściwie rozliczano koszty, przy ustalaniu dochodów z tytułu organizowania egzaminów kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa;
8) w Zakładzie Obsługi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy udzielaniu zamówień publicznych nie prowadzono pełnej dokumentacji;
9) w Zakładzie Obsługi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zatrudniano pracowników Zakładu poza miejscem określonym w umowie o pracę, przez okres dłuższy niż 3 miesiące, tj. z naruszeniem postanowień art. 42 § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy[160].

[159] DzU nr 61, poz. 551.
[160] j.t. DzU z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.

VIII. ŚRODKI BEZZWROTNE POCHODZĄCE Z ZAGRANICY I WYDATKI NIMI FINANSOWANE

Ustawa budżetowa na rok 2003 w załączniku nr 3, zawierającym zestawienie programów realizowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, określiła planowane w 2003 r. wydatki na wymienione w załączniku zadania w łącznej kwocie 6.124,7 mln zł oraz planowane dostępne środki bezzwrotne pochodzące z innych źródeł zagranicznych w wysokości 354,3 mln zł.

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. Na stan rachunku w NBP miały wpływ odsetki od pozostawionych do dyspozycji środków zagranicznych.

W 2003 r. dostępne były środki bezzwrotne pochodzące z pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej w łącznej wysokości 4.071,6 mln zł (925.818 tys. euro).

Ze środków tych zrealizowano wydatki w łącznej kwocie 2.745,8 mln zł (624.358 tys. euro), tj. 67,4% środków dostępnych w 2003 r. (w 2002 r. – 48,8%), zaś środki w kwocie 6.798 tys. euro, tj. 1,1 % (29,9 mln zł) zostały zwrócone do Brukseli. Środki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej nie wykorzystane w roku budżetowym dostępne do wykorzystania w zgodnie z warunkami określonymi w memorandach.
Środki dostępne w 2003 r. z programu SAPARD[161] zostały wykorzystane w 86,4% (w 2002 r. – 0,04%), z programu PHARE w 79,7% (w 2002 r. – 60,7%), natomiast z programu ISPA w 38,3% (w 2002 r. – 18%).

Na poziom realizacji wydatków wpływ miały długo trwające procedury formalnoprawne, przetargowe oraz trudności w zawieraniu kontraktów i podpisywaniu umów. Niepełne wykonanie wydatków w ramach realizacji programów PHARE było spowodowane m.in. dokonanymi przez Komisję Europejską zmianami standardowych dokumentów kontraktowych, powodującymi konieczność sporządzania nowej dokumentacji uwzględniającej te zmiany. Na wydatkowanie miały także wpływ opóźnienia

[161] Szczegółowe ustalenia dotyczące wykorzystania środków programu SAPARD zawarto w informacji o wynikach kontroli planu finansowego ARMiR w 2003 r.

w przekazywaniu środków przez Komisję Europejską, co skutkowało koniecznością czasowego zawieszenia realizacji kontraktów a także zrealizowaniem projektów w kwotach niższych niż przyznane limity środków.

Przypadki niskiego stopnia realizacji wydatków finansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych stwierdzono m.in. w:

– Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; spośród 32 przedsięwzięć inwestycyjnych, które w 2003 r. miały podpisane porozumienia na dofinansowanie z funduszu ISPA, dla 17 przedsięwzięć w 2003 r. nie zostały podpisane żadne kontrakty na roboty. Wypłacona beneficjentom w 2003 r. dotacja z Funduszu ISPA w wysokości 22,2 mln euro stanowiła 2,4% przyznanej z tego funduszu pomocy (928,7 mln euro). Stwierdzono również niski stan zakontraktowania środków na dzień 31 grudnia 2003 r., obejmujących 17,2% planowanych wydatków na projekty dofinansowywane z Funduszu ISPA; podpisano 95 kontraktów, tj. około 40,1% planowanych. Znaczne opóźnienia w realizacji przedsięwzięć dotyczyły budowy oczyszczalni ścieków w Warszawie (I etap), gdzie w 2003 r. pomimo znacznego upływu czasu (ponad 50%), przewidzianego w Memorandum Finansowym na realizację przedsięwzięcia w 2003 r., nie zawarto żadnego z 4 planowanych kontraktów, a w przypadku oczyszczalni ścieków w Łodzi podpisano dopiero 1 kontrakt na usługi spośród 9 planowanych. Ponadto stwierdzono, iż porozumienia z beneficjentami końcowymi na realizację przedsięwzięć były podpisywane w czasie od 4 do ponad 12 miesięcy, pomimo iż dopuszczony termin, określony w Porozumieniu zawartym pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Środowiska w sprawie wdrażania programu ISPA z 2001 r. wynosił 2 miesiące;
– Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z kwoty 535,1 mln zł (128,8 mln euro) na realizację programów PHARE w 2003 r. wydatkowano 372,9 mln zł, tj. 69,8%. Niepełne wykonanie wydatków spowodowane było m.in.: zmianami standardowych dokumentów kontraktowych dokonanych przez Komisję Europejską w trakcie kontraktowania, znacznym czasem oczekiwania na środki finansowe z Komisji Europejskiej (3-4 miesiące), co skutkowało koniecznością czasowego zawieszenia realizacji kontraktów, a także zrealizowaniem projektów w kwotach niższych niż przyznane limity środków;

– Ministerstwie Finansów. Kontrola wykazała, że według stanu na koniec grudnia 2003 r. wartość środków zakontraktowanych na wykonanie poszczególnych programów PHARE wyniosła 26,5 mln euro, co stanowiło 39,2% środków przyznanych z Unii Europejskiej. Wydatkowano 24% środków przyznanych w memorandach finansowych. Spośród 17 programów, których beneficjentem było Ministerstwo Finansów – na koniec grudnia 2003 r. zakończono 3 projekty, 10 było w trakcie realizacji (z czego 5 we wstępnej fazie), w przypadku 4 nie zawarto umów twinningowych. Niski stopień zaangażowania środków unijnych był skutkiem między innymi opóźnień w zatwierdzeniu nowej procedury łącznego finansowania projektów PHARE, przeszacowania budżetów poszczególnych projektów na etapie ich planowania oraz częściowej rezygnacji z niektórych zadań określonych w umowach twinningowych;
– Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z zaplanowanych środków w wysokości 1.450,8 mln zł, wykorzystało 736,1 mln zł, tj. 50,7%, z tego 603,8 mln zł na program SAPARD. Z nierzetelnie zaplanowanych środków na współfinansowanie kosztów realizacji 25 projektów PHARE (64,7 mln zł), wydatkowano jedynie 25,4% (16,4 mln zł), a kwotę 46,7 mln zł, tj. 72,2% zakwalifikowano jako wydatki niewygasające roku 2003. Wskutek przedłużających się procedur przetargowych oraz opóźnień w rozpoczęciu współpracy w ramach twinningu, MRiRW nie wykorzystało przeznaczonej na ten cel kwoty 1,5 mln zł, którą zwróciło do Ministerstwa Finansów. Środki na dofinansowanie projektu PL0006.08 „Organizacja wspólnego rynku WPR" wykorzystano w 57%, a projektu PL0006.05 „Urzędy kontroli granicznej etap II" w 26,4%;
– Ministerstwie Infrastruktury. Minister właściwy do spraw transportu odpowiedzialny był za realizację programów PHARE 1998 i 1999 oraz ISPA 2000-2001. W 2003 r. realizowano 3 programy PHARE 1998-1999 (dla których finansowanie zakończono w 2003 r.) oraz 17 programów ISPA 2000-2001 Transport, w tym 9 drogowych, 7 kolejowych oraz pomoc techniczna na wstępne stadium wykonalności dla zrównoważonego rozwoju Warszawskiego Węzła Transportowego. Poniesione wydatki ogółem w kwocie 410,2 mln zł stanowiły 40% planu po zmianach.

Wykonanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej pochodzących z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 56

Programy	Limit wydatków w okresie realizacji wg umowy międzynarodowej (alokacja)		Planowane wpływy i wydatki w roku 2003		Faktycznie uzyskane środki z UE w 2003 r.		Wykorzystanie środków w 2003 r.		
	tys. euro	tys. zł*	tys. euro	tys. zł*	tys. euro	tys. zł*	tys. euro	tys. zł*	tys. zł**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Phare 1998	40.000	166.224	4.411	18.330	1.508	6.267	1.821	7.567	8.008
Phare 1999	265.400	1.102.896	44.918	186.661	23.520	97.740	22.692	94.299	99.795
Phare 2000	413.550	1.718.548	267.058	1.109.786	163.643	680.035	211.036	876.981	928.095
Phare 2001	452.010	1.878.373	253.921	1.055.194	3.866	16.066	57.740	239.944	253.929
Phare 2002 ogółem, z tego:	450.000	1.870.020	80.000	332.448	47.651	198.018	33.597	139.615	147.753
Phare 2002 część I	57.867	240.472	23.867	99.182	11.126	46.235	19.165	79.642	84.284
Phare 2002 część II	252.260	1.048.292	25.557	106.205	3.774	15.683	6.875	28.570	30.235
Phare 2002 część III	83.873	348.543	9.576	39.794	21.551	89.557	7.224	30.020	31.770
Phare 2002 Programy współpracy przygranicznej	56.000	232.714	21.000	87.268	11.200	46.543	333	1.383	1.464
PHARE ogółem	1.620.960	6.736.061	650.308	2.702.420	240.188	998.126	326.886	1.358.406	1.437.580
ISPA – 2000-2001 Środowisko	525.232	2.182.654	164.423	683.276	73.899	307.095	18.369	76.334	80.783
ISPA – 2000-2001 Transport	754.726	3.136.339	280.875	1.167.204	83.010	344.956	97.152	403.725	427.255
ISPA ogółem	1.279.958	5.318.993	445.298	1.850.480	156.909	652.051	115.521	480.059	508.038
SAPARD	700.213	2.909.805	295.156	1.226.550	121.049	503.031	142.009	590.132	624.527
Razem środki z Unii Europejskiej	3.601.131	14.964.860	1.390.762	5.779.451	518.146	2.153.208	584.416	2.428.597	2.570.145

* przy przeliczeniach euro/zł wg wskaźnika 4,1556, tj. zgodnie z ustawą budżetową na rok 2003

** przy przeliczeniach euro/zł wg wskaźnika 4,3978, tj. średniorocznego kursu wyliczonego przez NBP w 2003 r.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów

Przeprowadzona w 2003 r. kontrola wykorzystania środków pomocowych PHARE CBC w zakresie współpracy przygranicznej Polski i Słowacji w latach 2000 – 2003 (3 kw.) wykazała, iż cele programu zawarte w Memorandum Finansowym PHARE CBC 2000 zostały osiągnięte. Środki pomocowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem[162]. Beneficjenci przestrzegali procedur i postanowień umów, porozumień i kontraktów. Nie jest zagrożone wykorzystanie przez stronę polską środków pomocowych, dotyczących edycji programu

[162] Ustalenia kontroli NIK nr ewid. 181/2002/P03145/LKR „Wykorzystanie środków pomocowych PHARE CBC w zakresie współpracy przygranicznej Polski i Słowacji w latach 2000-2003 (3 kw.)" – Kraków, grudzień 2003 r. Na dzień 30 września 2003 r. wydatki od początku realizacji projektów wyniosły odpowiednio: PL01010.01 Radoszyce – Palota - 2.445 tys. euro i projekt PL010.02 (kontrakt 1) Leluchów – Circ – 2.997 tys. euro. W przypadku małych projektów realizowanych przez jednostki samorządowe i pozarządowe, dofinansowanie środkami pomocowymi PHARE CBC wyniosło odpowiednio: 69% - Euroregion „Karpaty" i 72% - Euroregion „Tatry". Pozostałe wydatki na małe projekty zostały pokryte, zgodnie z Memorandum Finansowym edycja 2000, ze środków własnych beneficjentów. Środki pomocowe zostały wykorzystane na cele realizacji 2 projektów infrastrukturalnych, jednego średniego projektu i 24 małych projektów finansowanych z wydzielonej części tego programu. Efekty rzeczowe: zmodernizowanie drogi Radoszyce – granica państwa (prace zakończono w sierpniu 2003 r.) oraz wybudowanie mostu wraz z drogą dojazdową, stanowiącego część ciągu drogowego Leluchów – Cric (prace zakończono w maju 2003 r.). Ponadto w ramach realizacji średniego projektu, w listopadzie 2003 r. oddano do użytku Ośrodek Promocji i Współpracy transgranicznej Polski i Słowacji w Nowym Targu.

PHARE CBC 2000, jak również edycji 2001. Nieprawidłowości ewidencjonowania wydatków ze środków pomocowych PHARE CBC, tj. nieprzejrzystość prowadzenia ewidencji księgowej, brak bieżącej rejestracji zdarzeń gospodarczych oraz brak wypracowanych procedur audytu finansowego mogą, w ocenie NIK, stanowić przeszkodę w przyszłym korzystaniu z funduszy pomocowych Unii Europejskiej.

Wydatki ze środków bezzwrotnych pochodzących z zagranicy zostały zrealizowane w wysokości 2.902,2 mln zł, tj. w 47,4% (w 2002 r. – 29,6%), z tego:

– wydatki finansowane ze środków bezzwrotnych pochodzących z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej wyniosły 2.570,1 mln zł (584.416 tys. euro przeliczone wg średniorocznego kursu NBP w 2003 r. – 4.3978), tj. 44,5% planu lub 42% (według przyjętego zgodnie z ustawą budżetową na rok 2003 wskaźnika 4,1556),
– wydatki finansowane z innych źródeł – 332,1 mln zł, tj. 96,2% planu (345,3 mln zł).

Ustalenia kontroli w części 19 – Budżet, finanse i instytucje finansowe wykazały, że w ustawie budżetowej na rok 2003 dla Ministra Finansów przewidziano kwotę 110,1 mln zł (26.200 tys. USD) środków bezzwrotnych pochodzących z Rachunku Dochodów Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego (PFS). Poniesione w 2003 r. wydatki z rachunku PFS były kontynuacją realizowanych przez Ministerstwo Finansów wydatków z lat 2001-2002. W 2003 r. Ministerstwo Finansów dysponowało środkami w łącznej kwocie 150,6 mln zł, w tym środki z 2002 r. – 109,1 mln zł, odsetki 6,5 mln zł, a z 2003 r. 35,0 mln zł. W 2003 r. wykorzystano środki PFS w wysokości 30,9 mln zł, przeznaczając je na sfinansowanie informatyzacji w Ministerstwie Finansów oraz jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Finansów. W latach 2001–2003 wydatkowano łącznie 115,6 mln zł, z tego na wydatki inwestycyjne 81,0 mln zł. Pozostałe na koniec 2003 r. na rachunku Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego środki w łącznej wysokości 119,7 mln zł były w 97% zaangażowane na sfinansowanie rozpoczętych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Przewidziane w 2003 r. w budżetach poszczególnych dysponentów (według planu po zmianach) wydatki na bezpośrednie współfinansowanie programów finansowanych ze środków bezzwrotnych w wysokości 1.092,9 mln zł (w 2002 r. – 561,9 mln zł) zrealizowano w kwocie 1.083,0 mln zł (w tym wydatki niewygasające 217,2 mln zł), tj. 99,1% planu, z tego na:

– współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej (paragraf z czwartą cyfrą 2) – zaplanowano 1.092,7 mln zł, a zrealizowano wydatki na kwotę – 1.082,7 mln zł, (w tym wydatki niewygasające 216,9 mln zł),

– współfinansowanie innych środków bezzwrotnych (paragraf z czwartą cyfrą 6) zaplanowano 283,0 tys. zł, a zrealizowano wydatki na kwotę – 282,4 tys. zł, (w tym wydatki niewygasające 261,0 tys. zł),

W 2003 r. wydatki na bezpośrednie współfinansowanie programów finansowanych ze środków bezzwrotnych realizowane były w 38 częściach budżetu państwa. Najwyższe kwoty wydatków zrealizowano w częściach: 39 – Transport – 365,5 mln zł, 33 – Rozwój wsi – 292,7 mln zł, 85/02-32 - Budżety wojewodów – 88,2 mln zł.

Udział wydatków ze środków budżetowych w finansowaniu programów realizowanych ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej wyniósł 35,2 %, podczas gdy w 2002 r. wyniósł 41,0 %. W stosunku do poprzedniego roku poprawiły się wskaźniki wykorzystania środków ze źródeł zagranicznych lecz stopień ich wykorzystania w dalszym ciągu nie jest zadawalający.

IX. PRYWATYZACJA

Zrealizowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa w 2003 r. przychody z prywatyzacji brutto[163] wyniosły 4.143,5 mln zł. W porównaniu do wykonania roku 2002 (2.859,7 mln zł), wzrosły o 1.283,8 mln zł, tj. o 44,9%. Przychody z prywatyzacji netto[164] wyniosły 2.962,9 mln zł i w porównaniu z rokiem 2002 były wyższe o 991,3 mln zł. W strukturze przychodów z prywatyzacji przychody z prywatyzacji pośredniej stanowiły 94,3% (3.905,9 mln zł), a przychody z prywatyzacji bezpośredniej stanowiły 5,7% (237,5 mln zł).

Tabela 57

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2002 r.	2003 r.		5:3	5:4
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie		
			mln zł		% %	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Przychody z prywatyzacji pośredniej	2.579,1	8.700*	3.905,9	151,4	44,9
2.	Przychody z prywatyzacji bezpośredniej	280,3	400*	237,5	84,7	59,4
3.	Pozostałe przychody	0,3	-	0,1	35,0	
4.	Przychody brutto	2.859,7	9.100*	4.143,5	144,9	45,5
5	Dokonane odpisy	888,1	-	1.180,6	133,9	-
6.	Przychody netto (w.4-w.5)	1.971,6	7.400,0	2.962,9	150,3	40,0

* wg uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2003 r. Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2003 r.

Wykonanie przychodów z prywatyzacji w odniesieniu do wielkości przyjętych w Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa 2003 r. (9.100 mln zł) stanowiło jedynie 45,2%, natomiast z przeznaczonej na sfinansowanie deficytu budżetowego kwoty 7.400 mln zł zrealizowano 40,0%.

W 2003 r. z przychodów z prywatyzacji brutto (4.143,5 mln zł) dokonywane były – na podstawie art. 56 ust.1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji[165], art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych[166] oraz art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im

[163] Bez uwzględnienia odpisów na środki specjalne.
[164] Z uwzględnieniem odpisów na środki specjalne.
[165] j.t. DzU z 2002 r. nr 171, poz.1397. Tytuł zmieniony przez art.2 pkt 1 ustawy z 5 grudnia 2002 r. (DzU nr 60, poz.535).

podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw[167] – odpisy na środki specjalne i inne cele (dla Ministerstwa Nauki i Informatyzacji) – w łącznej wysokości 1.180,6 mln zł. Ogólna wartość dokonanych odpisów osiągnęła 28,5% przychodów z prywatyzacji brutto i wzrosła wartościowo, w porównaniu z rokiem poprzednim (888,2 mln zł) o 32,9%

Zaplanowanie przychodów z prywatyzacji na 2003 r., z niewłaściwymi proporcjami rozdysponowania przychodów brutto na środki specjalne oraz na przychody w części 98 należy ocenić jako działanie nierzetelne. Planowana przez MSP w „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2003 r." ogólna kwota przychodów z prywatyzacji – wyniosła 9.100 mln zł. W części 98 budżetu państwa przychody z prywatyzacji zakładano w kwocie 7.400 mln zł. Aby uzyskać zaplanowaną kwotę, niezbędne byłoby wskazanie w Kierunkach prywatyzacji realnych źródeł przychodów w kwocie co najmniej 9.550 mln zł, to jest wyższej o 450 mln zł od zaplanowanej. Natomiast po uwzględnieniu okoliczności, które – ujawniając się w roku 2003 – spowodowały jeszcze wyższe odpisy na środki specjalne, uzyskaniu wpływów zaplanowanych w części 98 budżetu powinno towarzyszyć zaplanowanie przychodów z prywatyzacji brutto w kwocie 10.350 mln zł, a więc wyższej od zaplanowanej o 1.250 mln zł.

Zamieszczenie w „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2003 r." będących częścią uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2003 r., danych niespójnych z założeniami planistycznymi[168], dotyczącymi przychodów z prywatyzacji. należy uznać jako działanie nierzetelne. Pomimo wskazań w Kierunkach prywatyzacji konkretnych spółek, wymienionych jako źródło przychodów z prywatyzacji, w grupie 65 spółek wymienionych w materiałach planistycznych MSP, z prywatyzacji których zaplanowano przychody na 2003 r. nie znalazły się np.:

- Bank PKO BP SA, pomimo zapisu, że w 2003 r. planuje się sprzedaż w ofercie publicznej mniejszościowych pakietów akcji PKO BP SA";
- PKS w Jarosławiu SA, PKS w Krośnie SA, PKS Stalowa Wola SA, PKS Dębica SA, PKS Rzeszów SA, PKS Lubań SA, chociaż spółki zostały kierunkowo przewidziane w 2003 roku do prywatyzacji pośredniej;
- Polska Żegluga Bałtycka SA i Przedsiębiorstwo Połowów, Przetwórstwa i Handlu „Dalmor" SA, mimo kierunkowego zaplanowania sprzedaży 85% akcji PŻB SA i 80% akcji PPPiH „Dalmor" SA.

---

[166] DzU z 1991 r. nr 18, poz.80 ze zm.
[167] DzU nr 25, poz. 253.
[168] Materiały planistyczne MSP obejmujące zbiór dokumentów sześciu departamentów, określające m.in. grupę 65 spółek, wymienionych enumeratywnie jako źródło przychodów z prywatyzacji planowanych na 2003 r.

Natomiast w materiałach planistycznych Ministerstwa wskazano podmioty, których prywatyzacji nie przewidziano w Kierunkach prywatyzacji, np.:

- Południowy Koncern Energetyczny SA, Zespół Elektrowni Dolna Odra SA, Elektrociepłownia Gorzów Wielkopolski SA, Zespół Elektrociepłowni w Łodzi SA, Elektrociepłownia Tychy SA, spółki te miały zostać skonsolidowane w Polski Koncern Energetyczny SA.;
- Holding Farmaceutyczny. Zgodnie z Kierunkami prywatyzacji, prywatyzację holdingu, utworzonego w 2003 r., przewidziano w trybie oferty publicznej na I kwartał 2004 r.

Podkreślić należy, że stanowiące uzasadnienie do ustawy budżetowej Kierunki prywatyzacji zostały przygotowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa i w niezmienionej formie przyjęte przez Radę Ministrów.

Kwota zrealizowanych przychodów z prywatyzacji pośredniej – 3.905,8 mln zł, stanowiąca 44,9% kwoty planowanej, pozyskana została ze sprzedaży akcji i udziałów 151 spółkach, tj. liczby ponad 2,3-krotnie większej niż zaplanowano. Z wykonanej kwoty przychodów (3.905,9 mln zł), jedynie 13,0%, tj. 507,8 mln zł stanowiły przychody z procesów prywatyzacyjnych sześciu podmiotów zakwalifikowanych przez Ministerstwo jako „wszczęte" w 2003 r[169].

Większość przychodów z prywatyzacji pośredniej – 3.304,2 mln zł (84,6%) stanowiły przychody pozyskane poprzez sprzedaż kolejnych pakietów akcji lub udziałów w 92 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, z czego kwotę 1.632,1 mln zł, tj. 49,4% stanowiły wpływy ze sprzedaży akcji (tzw. resztówek) Telekomunikacji Polskiej SA Kwota 93,9 mln zł, to spłata należności Skarbu Państwa z prywatyzacji 57 spółek w latach ubiegłych.

Struktura wpływów z prywatyzacji, w której w 2003 r. dominowały wpływy ze sprzedaży akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach sprywatyzowanych do końca 2002 r., wskazuje na marginalizację w 2003 r. nowych projektów prywatyzacyjnych i faktyczne odstąpienie od strategii poprawiania efektywności gospodarki polskiej poprzez prywatyzację przedsiębiorstw i spółek należących do państwa. Przychody „z kontynuacji" wyniosły łącznie 3.398,0 mln zł (87,0%) i pochodziły z prywatyzacji 145 spółek.

Niezależnie od projektów prywatyzacyjnych, które w 2003 r. przysporzyły przychodów z prywatyzacji, 5 prywatyzacji – według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. – oczekiwało na tzw. dzień zamknięcia. Wartość transakcji tych podmiotów wynosiła ogółem 31,1 mln zł.

Niepokojący jest wzrost zaległych należności Skarbu Państwa, z tytułu zawartych umów prywatyzacyjnych, jak również rosnąca liczba nierzetelnych inwestorów. Według stanu na 31 grudnia 2003 r., zaległości w regulowaniu należności z prywatyzacji pośredniej wyniosły 61,1 mln zł i wzrosły o 42,0%. Dotyczyły 36 inwestorów (37 podmiotów

---

[169] W tej grupie projektów prywatyzacyjnych, jeden - Śląska Spółka Cukrowa SA w Łosiowie (269,0 mln zł) – dotyczył wykonania umowy prywatyzacyjnej zawartej 15 listopada 2000 r.

sprywatyzowanych), a w 2002 r. odpowiednio 43,0 mln zł i dotyczyły 31 inwestorów (32 podmiotów). Zaległości wobec Skarbu Państwa, w kwocie powyżej 0,5 mln zł na koniec 2003 r. miało 19 inwestorów. Łącznie, należności te wynosiły 59,4 mln zł, co stanowiło 97,1% kwoty zaległości ogółem. W 2003 r. spłacono jedynie 8,3 mln zł (tj. 19,2%) zaległości ujawnionych na dzień 31 grudnia 2002 r. Kontrola postępowania windykacyjnego Ministerstwa dotyczącego prywatyzacji pośredniej, prowadzonego w stosunku do dwunastu inwestorów (łączna kwota ich zaległości stanowiła 51,5 mln zł, tj. 84,2% zaległości z prywatyzacji pośredniej), wykazała, że MSP wykorzystywało dostępne środki prawne windykacji należności, lecz skuteczność tych działań była minimalna.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała trzy, z sześciu przeprowadzonych w 2003 r., transakcji prywatyzacyjnych przedsiębiorstw, tj. Zakłady Przemysłu Wapienniczego „Trzuskawica" SA w Kielcach, Lubuską Wytwórnię Wódek Gatunkowych „Polmos" SA w Zielonej Górze, Dąbrowską Fabrykę Maszyn Elektrycznych „Damel" SA, na łączną kwotę 217,0 mln zł, tj. 5,2% przychodów z prywatyzacji (4.143, 5 mln zł).

Nie została wybrana najkorzystniejsza oferta przy sprzedaży 85% akcji Zakładów Przemysłu Wapienniczego „Trzuskawica" SA; przedsiębiorstwo sprzedano poniżej dolnego przedziału wartości wyceny majątku prywatyzowanego podmiotu. Z transakcji sprzedaży pakietu 85% akcji Zakładów Przemysłu Wapienniczego „Trzuskawica" SA w październiku 2002 r. inwestorowi, tj. Cementowni „Ożarów" SA, Skarb Państwa uzyskał przychody w kwocie 84,5 mln zł. Transakcja ta była ekonomicznie nieuzasadniona. Uzyskane przychody były o 25,2 mln zł niższe od wynikających z dolnej granicy wyceny przedsiębiorstwa jako całości i o 60 mln zł niższe od wartości wynikającej z wyceny podstawowego aktywu Zakładów Przemysłu Wapienniczego – złoża wapienia.

Udzielenie w lipcu 2002 r. wyłączności negocjacyjnej Cementowni „Ożarów" SA nie wynikało z przesłanek ekonomicznych; parametry wymierne oferty – cena za 85% pakiet akcji, wartość inwestycji gwarantowanych i czas ich realizacji oraz wielkość deklarowanego podwyższenia kapitału zakładowego Spółki – oferty konkurencyjnej (Fels Werke GmbH) były korzystniejsze dla Skarbu Państwa i Spółki. Z porównania obu ostatecznych ofert z lipca 2002 r. wynika, że cena za pakiet akcji w ofercie Cementowni „Ożarów" SA była wyższa od 157,2 tys. euro. Uwzględniając fakt, że w cenie oferty Cementowni „Ożarów" SA mieściła się wartość dokumentacji geologicznej, oszacowanej przez doradcę na kwotę 540,5 tys. euro, której cena Fels Werke GmbH nie obejmowała, to rzeczywista różnica pomiędzy cenami oferowanymi za pakiet 85% akcji przez Fels Werke GmbH i Cementownię „Ożarów" SA wynosiła 383,3 tys.euro, na korzyść oferty Fels Werke GmbH. Poza tym, oferta Fels Werke GmbH była również korzystniejsza z punktu widzenia interesu prywatyzowanej spółki. W ofercie tej wielkość gwarantowanych inwestycji na rzecz spółki wynosiła 35,8 mln euro

i była wyższa niż w ofercie Cementowni „Ożarów" SA o 3,8 mln euro, tj. o 11,9%. Również deklarowany czas realizacji inwestycji - trzy lata był krótszy o cztery lata od deklarowanego przez Cementownię „Ożarów" SA. Uwzględniając fakt, że w ciągu pierwszych trzech lat Cementownia „Ożarów" zobowiązała się do zainwestowania 9,3 mln euro, różnica pomiędzy wielkościami gwarantowanych inwestycji obu oferentów, w ciągu trzech pierwszych lat wynosiła 26,5 mln euro na korzyść Fels Werke GmbH. Deklarowana przez Fels Werke GmbH dolna wartość podwyższenia kapitału ZPW, wynosząca 8,95 mln euro, była wyższa od deklarowanej przez Cementownię „Ożarów" SA wysokości podwyższenia kapitału Spółki w kwocie 2 mln euro, o 6,95 mln euro, tj. o 347,5%.

Na udzielenie rekomendacji o wyłączności negocjacyjnej dla Cementowni „Ożarów" SA, miały wpływ bezpośrednie kontakty przedstawicieli Ministerstwa Skarbu Państwa z Zarządem Cementowni „Ożarów" SA oraz pismo Zarządu tej Spółki, skierowane do Departamentu Prywatyzacji, nadzorującego projekt prywatyzacji. W piśmie tym Zarząd Cementowni „Ożarów" SA przedstawił „zweryfikowaną ofertę" i powołał się na ustalenia z odbytego spotkania. Sformułował także wymagania, tj. udzielenie wyłączności negocjacyjnej Cementowni „Ożarów" SA, z rozpisaniem programu działania w okresie wyłączności. Szczególnie niepokojący jest fakt, że MSP spełniło żądanie inwestora, mimo że – jak wykazano wyżej - jego oferta była mniej korzystna w porównaniu z ofertą konkurencyjną. Obieg dokumentów był w tym przypadku sprzeczny z Memorandum Informacyjnym ZPW Trzuskawica, które przewidywało kontaktowanie się i kierowanie korespondencji inwestorów wyłącznie do doradcy (a nie do Ministerstwa).

Z transakcji sprzedaży akcji Lubuskiej Wytwórni Wódek Gatunkowych „Polmos" w Zielonej Górze SA, Skarb Państwa nie uzyskał przychodów finansowych adekwatnych do kondycji ekonomiczno-finansowej prywatyzowanej spółki.

Sprzedaż w styczniu 2003 r. przez Ministra Skarbu Państwa pakietu 85% (8,5 mln sztuk) akcji Lubuskiej Wytwórni Wódek Gatunkowych „Polmos" w Zielonej Górze SA szwedzkiej firmie VIN&SPRIT AB (V&S), za kwotę 129,2 mln zł (15,20 zł/akcję), nie było transakcją korzystną dla Skarbu Państwa. Uzyskana cena stanowiła dolną granicę rekomendowanej przez Doradcę Ministra Skarbu Państwa (firma BAA Polska Sp. z oo.) wartości Spółki, a wielkość gwarantowanych nakładów inwestycyjnych w aktywa trwałe wynosząca w okresie trzech lat 11 mln zł została zmniejszona o 5 mln zł w porównaniu z ofertą wstępną.

W wyniku rokowań w okresie październik – listopad 2002 r., parametry sprzedaży (cena za jedną akcję i wartość inwestycji gwarantowanych) zostały obniżone w stosunku do wielkości proponowanych w ofertach: wstępnej i wiążącej. Cena za jedną akcję została obniżona w stosunku do oferty wstępnej i wiążącej z 16,00 zł do 15,20 zł, co w przeliczeniu na wymiar kwotowy transakcji spowodowało zmniejszenie wpływów Skarbu Państwa

o 6,8 mln złotych. Nakłady na gwarantowane inwestycje, przewidziane w planach Spółki na lata 2002-2004, określone w ofercie wstępnej w wysokości 16 mln zł, zostały obniżone w ofercie wiążącej i umowie sprzedaży do kwoty 11 mln zł. Kondycja ekonomiczno-finansowa Spółki LWWG „Polmos" w Zielonej Górze SA, była bardzo dobra, gdyż spółka utrzymywała dodatnie wyniki finansowe na wszystkich poziomach działalności, trwale wykazywała bezpieczny poziom wskaźników płynności finansowej, użytkowała majątek nowoczesny i w dobrym stanie. Uwzględniajac, że w okresie bezpośrednio poprzedzającym rokowania, w sierpniu 2002 r., obniżono akcyzę na wyroby spirytusowe, a zysk ze sprzedaży w 2002 r. wzrósł, w porównaniu do roku poprzedniego, o 12,0 mln zł, tj. o 78,1%, dokonaną transakcję należy uznać za niekorzystną dla Skarbu Państwa.

Z prywatyzacji bezpośredniej w 2003 r. uzyskano przychody w kwocie 237,5 mln zł, co w porównaniu z rokiem 2002 stanowiło 84,7%. Przychody pochodziły z wykonania 900 umów prywatyzacyjnych, z tego na podstawie umów zawartych przed 2003 r. uzyskano 223,5 mln zł, tj. 94,1% ogółu przychodów w tej grupie, a z umów roku 2003 –14,0 mln zł.

W ramach ogólnej kwoty uzyskanych przychodów, przychody z umów prywatyzacyjnych zawartych w 2003 r. wyniosły 14,0 mln zł tj. 5,9% przychodów w tej grupie (w roku 2002 – 20,7 mln zł, tj. 7,4%, w roku 2001 – 34,5 mln zł, tj. 9,5%). Zwiększyła się z 63 w roku 2002 do 137 w 2003 r. liczba nowo pozyskanych płatników.

Tabela 58

Lp.	Województwo	Przychody z prywatyzacji bezpośredniej[170]			
		Wykonanie 2001 r.	Wykonanie 2002 r.	Wykonanie 2003 r.	5:4
		tys. zł			%
1	2	3	4	5	6
1.	dolnośląskie	91,9	539,8	204,6	37,9
2.	kujawsko-pomorskie	84	1.346,7	44,2	3,3
3.	lubelskie	323,7	1.612,4	0	0,0
4.	lubuskie	162,8	117,5	0	0,0
5.	łódzkie	1.655,6	1.000,0	153,7	15,4
6.	małopolskie	756,4	1071,1	638,4	59,6
7.	mazowieckie	3.956,7	179	3.436,3	1.919,7
8.	opolskie	414,9	3219,8	0	0,0
9.	podkarpackie	682,6	0	737,5	*
10.	podlaskie	0	238,5	81,8	34,3
11.	pomorskie	1.386,3	3.354,5	51	1,5
12.	śląskie	17.347,1	0	908,3	*
13.	świętokrzyskie	767,7	209,3	167,5	80,0
14.	warmińsko-mazurskie	454,1	751,3	0	0,0
15.	wielkopolskie	180	5.959,6	723,2	12,1
16.	zachodniopomorskie	785,3	0	0	*
	wojewodowie razem	29.049,1	1.599,5	7.146,6	36,5
17.	Agencja Prywatyzacji	4.420,4	178,5	0	0,0
18.	Minister SP	1 020,9	909,4	6.840,3	752,2
	RAZEM	34.490,4	20.687,4	13.986,9	67,6

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Skarbu Państwa

[170] Dotyczy umów zawartych w danym roku.

Planowana w Kierunkach prywatyzacji kwota przychodów z prywatyzacji bezpośredniej, w wysokości 400 mln zł, wynikała z planu objęcia prywatyzacją bezpośrednią około 150 przedsiębiorstw nadzorowanych przez wojewodów. Według danych MSP, w 2003 r. dokonano prywatyzacji 41 przedsiębiorstw, tj. 27,3% liczby planowanej. Natomiast z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez NIK w 2003 r. w urzędach wojewódzkich wynika, że sprywatyzowano – 32 przedsiębiorstwa.

Według stanu na 31 grudnia 2003 r. zaległości z prywatyzacji bezpośredniej wyniosły 314,7 mln zł i zwiększyły się o 25,9%. Dotyczyły 385 podmiotów. Na koniec roku 2002 stanowiły odpowiednio 250,0 mln zł i dotyczyły 403 podmiotów. Zaległości w spłacie należności z tytułu prywatyzacji bezpośredniej w kwocie jednostkowej powyżej 5,0 mln zł miało jedenastu inwestorów na łączną kwotę 138,1 mln zł, co stanowiło 43,9% ogólnej kwoty zaległości. Stan zaległości z umów zawartych do końca 2002 r. zwiększył się w 2003 r. o 64,6 mln zł.

Badanie windykacji należności z prywatyzacji bezpośredniej, prowadzonej wobec ośmiu spółek (łączna kwota zaległości – 115,1 mln zł, tj. 36,6% zaległości z prywatyzacji bezpośredniej) wykazało, że MSP wykorzystało dostępne środki prawne windykacji należności, lecz skuteczność tych działań była niska. Należności Skarbu Państwa od 5 spośród 8 dłużników (wynoszące łącznie 86,2 mln zł), dochodzone były przez zgłoszenie wierzytelności do masy upadłościowej.

W 2003 r. wojewodowie dokonali prywatyzacji 32 przedsiębiorstw, których byli organami założycielskimi, tj. o 29% mniej niż w roku 2002. W stosunku do 1100 przedsiębiorstw, dla których wojewodowie według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. pełnili obowiązki organu założycielskiego, liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw stanowiła 2,9%. (w 2002 roku - 3,5 %).

W dalszym ciągu zmniejszał się zakres podmiotów mogących być potencjalnie prywatyzowanymi przez wojewodów. W gestii wojewodów w 2003 r. znajdowało się o 280 przedsiębiorstw mniej niż w 2002 r. Przedsiębiorstwa znajdujące się w likwidacji i upadłości stanowiły średnio 54,1% (w 2002 r. – 56,9%, w 2001 r. – 52,7%), przy czym wskaźnik ten przekraczał 60% dla 5 województw: małopolskiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego. Na koniec 2003 r. czynnych było jedynie 426 przedsiębiorstw nadzorowanych przez wojewodów (w 2002 r. – 547 przedsiębiorstw, a w roku 2001 – 693).

Dane liczbowe dotyczące przedsiębiorstw państwowych w których zakończono procesy prywatyzacji bezpośredniej prowadzone przez wojewodów, w 2002 i 2003 roku w podziale na województwa, prezentuje poniższa tabela:

Tabela 59

Lp.	Województwo	Prywatyzacja							
		2002 r.				2003 r.			
		Ogółem	Sprzedaż	Wniesienie do spółki	Odpłatne wykorzys-tanie	Ogółem	Sprzedaż	Wniesienie do spółki	Odpłatne wykorzys-tanie
1.	dolnośląskie	4	2	2	0	2	0	1	1
2.	kujawsko-pomorskie	5	3	0	2	2	2	0	0
3.	lubelskie	4	2	0	2	0	0	0	0
4.	lubuskie	2	0	1	1	3	0	1	2
5.	łódzkie	3	3	0	0	2	0	0	2
6.	małopolskie	1	0	0	1	4	0	2	2
7.	mazowieckie	4	0	2	2	5	5	0	0
8.	opolskie	3	2	0	1	1	0	0	1
9.	podkarpackie	2	0	2	0	3	2	1	0
10.	podlaskie	4	2	2	0	3	0	1	2
11.	pomorskie	5	3	0	2	1	0	0	1
12.	śląskie	0	0	0	0	2	1	0	1
13.	świętokrzyskie	2	1	0	1	2	0	1	1
14.	warmińsko-mazurskie	2	2	0	0	0	0	0	0
15.	wielkopolskie	4	2	0	2	2	1	0	1
16.	zachodniopomorskie	0	0	0	0	0	0	0	0
	Razem	45	22	9	14	32	11	7	14

Źródło: Wyniki kontroli NIK w urzędach wojewódzkich

Najczęściej stosowaną formą prywatyzacji bezpośredniej realizowanej przez wojewodów w roku 2003, podobnie jak w latach 2000-2001, było oddanie do odpłatnego wykorzystania[171] – 43,8% ogółu prywatyzacji. Sprzedano 34,4% sprywatyzowanych przedsiębiorstw, a 21,9 % sprywatyzowano przez wniesienie do spółki.

W 5 województwach (lubuskim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim i śląskim) liczba przeprowadzonych przez wojewodów prywatyzacji była wyższa niż w roku 2002. Najgłębszy spadek liczby sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych w 2003 r., o cztery w stosunku do 2002 r., odnotowano w województwach lubelskim i pomorskim. W województwie zachodniopomorskim w ciągu 2 ostatnich lat nie sprywatyzowano żadnego przedsiębiorstwa spośród 71 – 62 nadzorowanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

W toku kontroli zbadano prawidłowość stosowanych procedur w postępowaniach prowadzących do wydania w 2003 r. zarządzeń w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przez wojewodów. NIK nie stwierdziła przypadków naruszenia określonych prawem zasad oraz procedur regulujących prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstw państwowych. Niedociągnięcia stwierdzono w pojedynczych przypadkach.

[171] Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o kip.

Poniższe zestawienie przedstawia wykonanie wydatków na prywatyzację przez wojewodów w 2003 r., w porównaniu z ustawą i wykonaniem roku 2002:

Tabela 60

Lp.	Województwo	Wydatki na prywatyzację			5:4
		Wykonanie 2002 r.	Ustawa budżetowa 2003 r.	Wykonanie 2003 r.	
		tys. zł			%
1	2	3	4	5	6
1.	dolnośląskie	236,9	235,0	229,2	97,5
2.	kujawsko-pomorskie	95,7	100,0	72,5	72,5
3.	lubelskie	79,8	105,0	93,2	88,8
4.	lubuskie	70	75,0	71,0	94,7
5.	łódzkie	106,5	110,0	274,2	249,3
6.	małopolskie	39	75,0	69,0	92,0
7.	mazowieckie	104	190	154,3	81,2
8.	opolskie	42	50,0	50,0	100,0
9.	podkarpackie	31,8	42,0	39,3	93,6
10.	podlaskie	49,7	60,0	16,9	28,2
11.	pomorskie	112	125,0	120,1	96,1
12.	śląskie	81,6	170,0	52,0	30,6
13.	świętokrzyskie	32	100,0	1,0	1,0
14.	warmińsko-mazurskie	78,9	73,0	73,0	100,0
15.	wielkopolskie	53,6	95,0	53,0	55,8
16.	zachodniopomorskie	25,1	93,0	18,9	20,3
	RAZEM	1.238,6	1.698,0	1.387,6	81,7

Źródło: Wyniki kontroli NIK w urzędach wojewódzkich

Zrealizowane w 2003 r. przez wojewodów wydatki w rozdziale 75820-Prywatyzacja wyniosły łącznie 1 387,6 tys. zł, co oznacza, że w stosunku do ustawy budżetowej w kwocie 1.698,0 tys. zł zostały wykonane w 81,7% (w poprzednim roku zaplanowano je w ustawie w kwocie 1.740 tys. zł, tj. na poziomie wyższym o 2,5%). Wydatki ponoszono głównie na analizy ekonomiczne, kursy i szkolenia oraz ogłoszenia.

X. ZAŁOŻENIA POLITYKI PIENIĘŻNEJ

1. Uwarunkowania polityki pieniężnej

Założenia polityki pieniężnej na rok 2003 były realizowane w warunkach gospodarczych różniących się od zakładanych.

Odmiennie od przewidywań kształtował się w szczególności wzrost gospodarczy w Polsce oraz w strefie euro. We wrześniu 2002 r. NBP zakładał, że tempo wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce wyniesie w 2003 r. 2-3%, tymczasem ukształtowało się ono na poziomie 3,7%. Zawyżona okazała się natomiast prognoza wzrostu gospodarczego w strefie euro. Wzrost ten wyniósł zaledwie 0,4% wobec planowanych 1,8-2,4%.

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2003* RPP przewidywała, że nastąpi rozluźnienie polityki fiskalnej. Jako podstawę oceny zmian stopnia restrykcyjności tej polityki RPP przyjęła kształtowanie się deficytu ekonomicznego sektora finansów publicznych[172]. W 2003 r. nastąpiło jednak nieznaczne jego zmniejszenie z 5,5% PKB w 2002 r. do 5,1%.[173]

Uwarunkowania te różnokierunkowo wpływały na realizację *Założeń polityki pieniężnej* w 2003 r. Wyższa dynamika PKB stanowiła czynnik generujący presję inflacyjną w stopniu większym niż zakładano. Niższy wzrost gospodarczy w strefie euro i niższy deficyt ekonomiczny sektora finansów publicznych powinny ograniczać presję inflacyjną. Wysoki wzrost eksportu, który wystąpił pomimo niskiego wzrostu PKB w strefie euro neutralizował jednak to ograniczenie.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[174] (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 działalności NBP. Przy tak określonym celu podstawowym NBP uznał, że najwłaściwszym sposobem jego realizacji będzie stosowanie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Strategia ta zakłada niewyznaczanie pośrednich celów polityki pieniężnej. Bank centralny nie koncentruje się dzięki temu na pojedynczym

---

[172] 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, a pomniejszona o transfer składek emerytalnych przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych.

[173] Według szacunków NBP.

[174] DzU nr 140, poz. 938 ze zm.

wskaźniku, lecz stara się uwzględniać wszystkie czynniki zagrażające realizacji celu inflacyjnego, wykorzystując możliwość elastycznego stosowania instrumentów polityki pieniężnej do neutralizacji inflacyjnych skutków potencjalnych i rzeczywistych zaburzeń wewnętrznych i zewnętrznych. Zgodnie z tą zasadą, wszystkie prognozy makroekonomiczne sporządzane w trakcie roku były na bieżąco korygowane, tak by Rada Polityki Pieniężnej miała możliwość podjęcia decyzji na podstawie możliwie najbardziej aktualnej oceny sytuacji gospodarczej.

2. Cel inflacyjny

Rok 2003 był ostatnim rokiem realizacji uchwalonej przez RPP w 1998 r. *Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003*[175]. W strategii tej założono obniżenie stopy inflacji do poziomu poniżej 4% do końca 2003 r. Kierując się tą strategią RPP zdecydowała, że celem polityki pieniężnej w 2003 r. będzie osiągnięcie na koniec roku inflacji na poziomie 3%. Jednocześnie ustalone zostały granice tolerancji dla ewentualnego odchylenia wskaźnika inflacji od wyznaczonego celu wynoszące +/- 1 pkt. proc.

Według danych GUS, faktyczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2003 r. (w stosunku do grudnia 2002 r.) wyniósł 1,7%. Oznacza to, że zasadniczy cel ustalony w *Średniookresowej strategii* został zrealizowany[176]. Natomiast grudniowy wskaźnik kształtował się o 1,3 pkt. proc. poniżej centralnego punktu wyznaczonego jako cel inflacyjny na rok 2003 oraz o 0,3 pkt. proc. poniżej dolnej granicy ustalonego przez RPP przedziału tolerancji. Odchylenie to należy uznać za nieznaczne, zważywszy że do jego powstania przyczynił się głównie mniejszy od oczekiwanego przez RPP wzrost cen towarów i usług kontrolowanych, pozostających poza sferą oddziaływania NBP za pomocą instrumentów polityki pieniężnej. W grudniu 2003 r. roczny wzrost tych cen, wynoszący 2,3%, był o 1,3 pkt. proc. niższy niż zakładany przez Radę w czerwcu 2002 r. na etapie opracowywania *Założeń polityki pieniężnej na rok 2003* (3,6-4,8%). W szczególności w mniejszym stopniu niż przewidywano wzrosły ceny energii elektrycznej, cieplnej, gazu oraz napojów alkoholowych. Prognozy NBP dotyczące kształtowania się cen kontrolowanych w 2003 r., zostały sporządzone na podstawie rządowych założeń do projektu budżetu państwa na rok 2003 oraz informacji od podmiotów, które odpowiadają za nadzorowanie lub bezpośrednie ustalenie cen należących do tej grupy.

---

[175] MP z 1998 r. nr 36, poz. 500.

[176] W okresie realizacji *Średniookresowej strategii* inflacja została obniżona z 8,6% na koniec 1998 r. do 1,7% na koniec grudnia 2003 r., tj. o 6,9 pkt. proc.

Kształtowanie się cen w poszczególnych grupach towarów i usług konsumpcyjnych na tle prognoz NBP w latach 2002-2003 przedstawia tabela:

Tabela 61

Wyszczególnienie	Struktura wag w koszyku CPI (w %)		Wzrost cen XII/XII (w %)			Udział we wzroście CPI (w pkt. proc.) / (w%)	
	2002	2003	2002 Wykonanie	2003 Założenia	2003 Wykonanie	2002 Wykonanie	2003 Wykonanie
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI[177])	100,0	100,0	0,8	3,0 (±1,0)	1,7	0,8/100,0	1,67/100,0
Żywność i napoje bezalkoholowe	29,7	28,2	-2,7	2,0	2,1	-0,8/-100,0	0,59/35,6
Art. o cenach kontrolowanych w tym:	27,1	27,2	2,7	3,6-4,8	2,3	0,7/87,5	0,63/37,6
- paliwa	3,7	3,7	7,6	1,6-5,6	4,4	0,28/35,25	0,16/9,6
- napoje alkoholowe	3,7	3,8	-5,7	0,8-3,6	0,0	-0,21/-26,2	0,00/0,0
- energia elektryczna	3,9	3,9	6,4	5,6-7,2	3,9	0,25/31,2	0,15/9,3
- centralne ogrzewanie	2,4	2,4	4,4	5,4-5,7	2,2	0,11/13,2	0,05/3,1
- gaz	2,1	2,1	5,0	5,9-7,6	4,6	0,11/13,2	0,10/6,2
Pozostałe towary i usługi konsumpcyjne	43,2	44,6	2,1	1,0-4,8	1,0	0,3/37,5	0,45/26,8

Źródło: Wyniki kontroli w NBP oraz Ceny w gospodarce narodowej, GUS, Warszawa grudzień 2002 oraz grudzień 2003.

Utrzymanie inflacji na niskim poziomie powinno w długim okresie stanowić jedną z podstaw dla długofalowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Osiągnięcie trwałych efektów w tym zakresie będzie jednak uzależnione od skuteczności w przełamywaniu strukturalnych słabości polskiej gospodarki, do których należą m.in. niedorozwój infrastruktury, nieelastyczność rynku pracy, powolna demonopolizacja niektórych sektorów gospodarki. Kluczowe znaczenie dla trwałości odradzającego się wzrostu gospodarczego będzie miała także skuteczność w ograniczaniu nierównowagi sektora finansów publicznych.

W krótkim okresie kształtowanie się inflacji w 2003 r. na poziomie niższym od zakładanego przyczyniło się do częściowego ograniczenia dochodów budżetu państwa. Według zbieżnych szacunków Ministerstwa Finansów i NBP ubytek ten wyniósł ok. 1,4-1,6 mld zł. Został on częściowo zrekompensowany przez oszczędności po stronie wydatkowej, uzyskane wskutek niższego niż przewidywano wzrostu wydatków bieżących na zakup towarów i usługi zaliczanych do koszyka dóbr konsumpcyjnych, takich jak np. koszty zużycia energii elektrycznej i cieplnej.

[177] CPI – od ang. *Customer Price Index* – wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, wskaźnik inflacji.

Analiza czynników wzrostu gospodarczego w 2003 r.[178] wykazuje, że był on głównie wynikiem dynamicznego wzrostu eksportu (o 13,0%). W mniejszym stopniu na jego kształtowanie wpłynął wzrost popytu krajowego (o 2,4%). Przy niskim wzroście sumy kredytów udzielonych na rzecz przedsiębiorstw nastąpił także spadek nakładów brutto na środki trwałe. Dlatego można stwierdzić, że polityka pieniężna nie przyczyniła się w znaczącym stopniu do ożywienia gospodarczego w 2003 r. Sprzyjała ona natomiast podtrzymaniu wewnętrznej i zewnętrznej stabilności finansowej.

3. Podaż pieniądza

W 2003 r. Rada Polityki Pieniężnej, wzorem roku poprzedniego, 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, zdaniem NBP, szybki rozwój rynków finansowych i wzrastająca popularność substytutów depozytów bankowych.

W 2003 r. podaż pieniądza (mierzona agregatem M3) zwiększyła się z 322,0 mld zł do 340,1 mld zł, tj. o 18,1 mld zł (nominalnie o 5,6%, realnie o 3,8%). Był to, pomijając spadek w 2002 r., najniższy roczny wzrost tej kategorii w ciągu ostatnich 7 lat.

Na zmiany poziomu M3 w 2003 r. złożyły się w głównej mierze wzrost pieniądza gotówkowego w obiegu, silny przyrost depozytów przedsiębiorstw oraz spadek depozytów gospodarstw domowych.

Kształtowanie się podaży pieniądza M3, jego składowych oraz czynników kreacji przedstawia zamieszczona tabela:

Tabela 62

Wyszczególnienie	Stan na koniec (w mld zł)		Przyrost w 2003 r.	
	2002 r.	2003 r.	w mld zł	w %
1	2	3	4	5
Podaż pieniądza (M3)	322,0	340,1	18,1	5,6
składowe M3 (1+2+3)				
1. Gotówka w obiegu (poza kasami banków)	42,2	49,4	7,2	17,1
2. Depozyty i inne zobowiązania	277,9	288,4	10,5	3,8
- w tym: wobec gospodarstw domowych	196,3	192,4	-3,9	-2,0
wobec przedsiębiorstw	55,0	68,9	13,9	25,3
wobec pozostałych sektorów	26,6	27,1	0,5	1,9
3. Pozostałe składniki M3	1,8	2,3	0,5	27,7

[178] Szerzej przedstawiona w rozdziale I niniejszej Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

1	2	3	4	5
czynniki kreacji M3 (1+2+3-4+5+6)				
1. Aktywa zagraniczne netto	132,1	135,5	3,4	2,6
2. Należności banków	250,6	270,4	19,8	7,9
3. Zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego	65,9	70,1	4,2	6,4
4. Długoterminowe zobowiązania finansowe	100,1	105,9	5,8	5,8
5. Aktywa trwałe (bez aktywów finansowych)	29,2	30,5	1,3	4,5
6. Saldo pozostałych pozycji netto	-55,7	-60,5	-4,8	8,6

Źródło: Wyniki kontroli w NBP

W 2003 r. nastąpił szczególnie wysoki przyrost pieniądza gotówkowego w obiegu. Wyniósł on 7,2 mld zł (17,1%). Należy to uznać za zjawisko niekorzystne, bowiem rozliczenia gotówkowe są bardziej kosztowną dla gospodarki formą obiegu pieniężnego niż rozliczenia bezgotówkowe. Wysoka dynamika gotówki w obiegu była także postrzegana przez RPP jako jedno z zagrożeń dla stabilizacji cen. Zasadniczym czynnikiem, który wpłynął na wysoki przyrost gotówki w 2003 r. było niskie oprocentowanie depozytów bankowych[179], zmniejszające alternatywny koszt utrzymywania pieniądza. Dynamiczny wzrost pieniądza gotówkowego wynikał także z wielkości skupu walut obcych netto przez banki od kantorów oraz osób fizycznych w wysokości 7,4 mld USD (wobec 4,6 mld USD w 2002 r.) Mógł być także wynikiem działania innych czynników, których udokumentowanie jest utrudnione (jak np. rozwój szarej strefy).

W 2003 r., drugi rok z rzędu, nastąpił spadek depozytów gospodarstw domowych. Kategoria ta uległa obniżeniu z 196,3 mld zł w grudniu 2002 r. do 192,4 mld zł w grudniu 2003 r., tj. o 3,9 mld zł (2%). Spadek ten był jednak niższy niż 2002 r., gdy wynosił 8 mld zł (3,9%). Był on wyrazem osłabienia skłonności społeczeństwa do oszczędzania w formie depozytów bankowych oraz przejawem jego ubożenia.

Czynnikiem częściowo łagodzącym te zmiany był znaczny przyrost wkładów bankowych przedsiębiorstw o 13,9 mld zł (25,3%). Towarzyszący mu spadek nakładów brutto na środki trwałe może wskazywać, że przedsiębiorstwa wstrzymały inwestycje do czasu wyraźniejszej poprawy koniunktury.

Akcja kredytowa banków rosła w 2003 r. w tempie 7,9%, a zatem zbliżonym do odnotowanego w roku poprzednim (7,6%). Przyrost kredytów dla gospodarstw domowych osiągnął 13,6%. Największy wzrost dotyczył kredytów mieszkaniowych (47,5%), co należy uznać za zjawisko pozytywne z punktu widzenia pobudzania wzrostu gospodarczego. Zaledwie o 2,6% wzrosła natomiast suma kredytów udzielonych przedsiębiorstwom. Utrzymanie wysokiej stopy wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie nie będzie możliwe bez wzrostu inwestycji przedsiębiorstw. Przynajmniej częściowo będą one musiały zostać

[179] W wielu bankach oprocentowanie rachunków bieżących spadło do 0–0,2%.

sfinansowane z kredytów, gdyż szczególnie polskie przedsiębiorstwa często odczuwają niedobór kapitałów własnych. Dlatego istotne jest takie kształtowanie warunków gospodarowania by kredyty te były dostępne.

Jednym z czynników, który stwarzał bankom możliwość rozszerzania działalności alternatywnej w stosunku do działalności kredytowej był wzrost zadłużenia netto instytucji rządowych szczebla centralnego (IRSC). W 2003 r. wyniósł on 4,2 mld zł (6,3%). Wobec znacznie mniejszych niż założono w ustawie budżetowej na 2003 r. wpływów z prywatyzacji, powstałą lukę w finansowaniu deficytu budżetu państwa uzupełniono przez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych na rzecz banków. Wydatki budżetowe pokrywane z tych środków w mniejszym stopniu przyczyniają się do przyrostu zdolności produkcyjnych w gospodarce niż kredyty udzielane na rzecz przedsiębiorstw. Z tego względu zaistniałe w 2003 r. zmiany w strukturze czynników kreacji pieniądza należy uznać za niekorzystne.

4. Polityka stóp procentowych

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2003* Rada Polityki Pieniężnej ustaliła, że stopa procentowa będzie głównym instrumentem, za pomocą którego RPP będzie realizowała cel inflacyjny. Kierunek polityki pieniężnej wytyczały ustalane przez Radę stopy: referencyjna[180], lombardowa[181] oraz depozytowa[182].

W 2003 r. RPP dokonała 6 obniżek stóp procentowych. Wszystkie w I półroczu, gdy prognozy inflacyjne NBP nie wykazywały zagrożenia znacznym wzrostem cen w 2003 r. oraz w latach następnych. Na niskim poziomie kształtowały się wówczas oczekiwania inflacyjne banków i osób fizycznych. Stopa lombardowa została przez RPP obniżona z 8,75% do 6,75% (o 2 pkt. proc.), stopa referencyjna z 6,75% do 5,25% (o 1,5 pkt. proc.), a stopa depozytowa z 4,75% do 3,75% (o 1 pkt. proc.). Poszczególne zmiany stóp przedstawia tabela:

---

[180] Stopa referencyjna wyznacza minimalną rentowność bonów pieniężnych NBP, sprzedawanych przez bank centralny na rynku pieniężnym w celu regulowania płynności systemu bankowego. Rentowność ta stanowi punkt odniesienia dla banków przy ustalaniu oprocentowania pożyczek międzybankowych, a na tej bazie większość banków określa wysokość oprocentowania kredytów i depozytów oferowanych przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Oprocentowanie kredytów i depozytów jest brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumpcji i inwestycji, co w skali całej gospodarki przekłada się na przebieg procesów realnych i kształtowanie się inflacji.

[181] Stopa lombardowa jest to stopa oprocentowania kredytów udzielanych przez NBP bankom pod zastaw skarbowych papierów wartościowych (obligacji i bonów skarbowych). Banki zaciągają te kredyty, gdy nie mogą na rynku międzybankowym taniej pożyczyć dostatecznej ilości środków na pokrycie wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej lub zapewnienie płynnego rozliczenia swoich transakcji międzybankowych. Dzięki temu stopa lombardowa ogranicza od góry wahanie stóp na rynku międzybankowym.

[182] Stopa depozytowa jest to stopa oprocentowania środków ulokowanych przez banki w NBP. Dzięki temu, że banki na koniec dnia operacyjnego mogą ulokować w banku centralnym dowolną ilość wolnych środków, stopa na rynku międzybankowym nie spada poniżej stopy depozytowej.

Tabela 63

Uchwały Rady Polityki Pieniężnej	Data wejścia w życie	Wysokość stóp procentowych NBP		
		lombardowa	referencyjna	depozytowa
Stan na 1 stycznia 2003 r.	28.11.2002	8,75	6,75	4,75
Nr 1/2003 z dnia 29 stycznia 2003 r.	30.01.2003	8,5	6,5	4,5
Nr 3/2003 z dnia 26 lutego 2003 r.	27.02.2003	8,0	6,25	4,5
Nr 4/2003 z dnia 26 marca 2003 r.	27.03.2003	7,75	6,0	4,25
Nr 6/2003 z dnia 24 kwietnia 2003 r.	25.04.2003	7,25	5,75	4,25
Nr 10/2003 z dnia 28 maja 2003 r.	29.05.2003	7,0	5,5	4,0
Nr 11/2003 z dnia 25 czerwca 2003 r.	26.06.2003	6,75	5,25	3,75

Źródło: Wyniki kontroli w NBP

Od 2001 r. stopy procentowe banku centralnego były obniżane dwudziestokrotnie. Stopa lombardowa została w tym okresie obniżona o 16,25 pkt. proc. (z 23%), a referencyjna o 13,75 pkt. proc. (z 19%). Cykl obniżania stóp procentowych został zakończony w czerwcu 2003 r. Wówczas wyniki prognoz inflacyjnych NBP zaczęły wskazywać na możliwość wzrostu inflacji powyżej centralnego punktu celu inflacyjnego na rok 2004, ustalonego jako 2,5% +/- 1 pkt. proc. Za zwiększoną ostrożnością Rady przemawiały dodatkowo wyższy niż przewidywano wzrost gospodarczy w Polsce, deprecjacja złotego w stosunku do euro, wysoki wzrost sumy pieniądza gotówkowego w obiegu, rosnące ceny ropy naftowej na rynkach światowych oraz rosnąca niepewność co do bieżącej i przyszłej sytuacji finansów publicznych. W tych warunkach powściągliwość Rady w dalszym obniżaniu stóp procentowych wydaje się uzasadniona.

Pozytywne efekty obniżania stóp procentowych przez NBP były dotąd ograniczane wskutek polityki cenowej banków komercyjnych, prowadzonej niezależnie od banku centralnego. 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. Wskutek tego systematycznie rosły marże odsetkowe banków. W celu przeciwdziałania tej tendencji NBP, zgodnie z *Założeniami polityki pieniężnej,* dokonał obniżenia stóp rezerwy obowiązkowej oraz wcześniejszego wykupu obligacji NBP z 1999 r., oprocentowanych znacznie poniżej poziomu rynkowego – na poziomie bieżącej inflacji. Założono, że dzięki uzyskaniu dodatkowych dochodów z inwestowania uwolnionych w ten sposób środków, banki będą skłonne do zmniejszenia różnicy oprocentowania między kredytami i depozytami. Nie wszystkie banki zareagowały na to zgodnie z oczekiwaniami NBP. Spośród 11 największych banków działających w Polsce 9 zmniejszyło rozpiętość między stopami kredytowymi i depozytowymi dla przedsiębiorstw. Wskutek tego średnia marża uległa

zmniejszeniu z 6,26% w grudniu 2002 r. do 4,20% w grudniu 2003 r., tj. o 2,06 pkt. proc. Tylko 5 obniżyło marże dla osób indywidualnych. Ogółem średnia różnica oprocentowania kredytów i depozytów dla klientów indywidualnych uległą tylko niewielkiemu obniżeniu z 13,25% w grudniu 2002 r. do 12,88% w grudniu 2003 r., tj. o 0,37 pkt. proc. W bankach, które nie obniżyły marż, środki uwolnione w wyniku omawianych operacji NBP zostały zainwestowane głównie w skarbowe papiery wartościowe oraz bony pieniężne NBP, a dochody z tego tytułu poprawiły ich wyniki finansowe.

5. Operacje otwartego rynku

Pozytywnie ocenić należy realizację przez NBP w 2003 r. *Założeń* dotyczących operacji otwartego rynku. Operacje te umożliwiały bankowi centralnemu utrzymywanie stóp procentowych na rynku międzybankowym na poziomie pożądanym z punktu widzenia realizacji celu inflacyjnego.

W 2003 r. NBP przeprowadzał podstawowe i strukturalne operacje otwartego rynku[183].

Najważniejsze znaczenie miały operacje podstawowe realizowane w formie cotygodniowej sprzedaży w trybie aukcyjnym bonów pieniężnych NBP. Dzięki tym operacjom bank centralny skutecznie absorbował nadwyżki płynności sektora bankowego, mogące zakłócić kształtowanie się stóp rynku międzybankowego zbieżne z kształtowaniem się stopy referencyjnej. Korzystnym rozwiązaniem przyjętym w 2003 r. było skrócenie terminu zapadalności bonów pieniężnych sprzedawanych w ramach operacji podstawowych z 28 do 14 dni. Ułatwiło to zarządzanie płynnością zarówno bankom komercyjnym[184], jak i bankowi centralnemu. Dzięki temu w 2003 r. ograniczeniu uległ zakres wahań stopy rynku międzybankowego dla pożyczek o terminie odpowiadającym nowo ustalonemu terminowi zapadalności operacji otwartego rynku. Średnie odchylenie stopy rynku międzybankowego dla pożyczek 14-dniowych (WIBOR[185] 2W) od stopy referencyjnej NBP

---

[183] W 2002 r. NBP dostosował rodzaje prowadzonych operacji otwartego rynku do systematyki stosowanej przez Europejski Bank Centralny. Według niej oprócz operacji podstawowych i strukturalnych przewiduje się także możliwość zastosowanie operacji dostosowawczych, w sytuacji gdy pojawiają się nieoczekiwane zmiany stanu płynności sektora bankowego, skutkujące niepożądanymi – z punktu widzenia prowadzonej polityki pieniężnej – zmianami stóp rynkowych. Operacje te – w zależności od potrzeb – mogą mieć charakter zasilający lub ograniczający płynność tego sektora. W 2003 r. nie było jednak potrzeby zastosowania takich operacji.

[184] Bankom łatwiej jest prognozować zmianę czynników, które oddziałują na płynność w okresie 2 niż 4 tygodni. Zwiększa to racjonalność podejmowania decyzji o udziale w operacjach otwartego rynku.

[185] 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, z których odrzuca się oferty skrajne. Z pozostałych 7 ofert wyliczana jest średnia arytmetyczna, która zostaje opublikowana ok. godz. 11.00.

wyniosło w 2003 r. 0,11 pkt. proc., podczas gdy rok wcześniej średnie odchylenie stopy rynkowej od referencyjnej[186] wynosiło 0,43 pkt. proc. Oznacza to, że w 2003 r. stopa WIBOR 2W ściśle podążała za zmianami stopy referencyjnej, dokonywanymi przez RPP[187]. Łączny spadek stopy referencyjnej w 2003 r. o 1,5 pkt. proc. oraz ograniczenie nadpłynności operacyjnej systemu bankowego[188] przyczyniły się do obniżenia ponoszonych przez NBP kosztów dyskonta bonów pieniężnych z 995,0 mln zł w 2002 r. do 361,3 mln zł w 2003 r., tj. o 633,7 mln zł.

Dla różnych operacji, służących regulowaniu płynności sektora bankowego, NBP przyjmuje różne formuły naliczania ich oprocentowania. Dla operacji, w których instrumenty oferowane są z dyskontem (tj. bonów pieniężnych NBP oraz nieudzielanych w ostatnich latach kredytów redyskontowych), bazą dla wyliczenia dyskonta jest rok liczący 360 dni[189]. Wynika to z uchwał Zarządu NBP. Baza ta jest zbieżna z bazą przyjmowaną przez Europejski Bank Centralny do obliczenia oprocentowania instrumentów polityki pieniężnej przez niego stosowanych. W przypadku operacji, w których naliczane są odsetki (tj. kredytów lombardowych oraz depozytów jednodniowych przyjmowanych od banków) za podstawę przyjmuje się rok liczący 365 dni. Podstawą do tego jest art. 53 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[190]. W tych warunkach system operacji depozytowo-kredytowych, prowadzonych przez NBP, nie jest w pełni przejrzysty. NBP powinien podjąć działania, które doprowadzą do ujednolicenia tych rozbieżności systemowych.

Jak już wspomniano, w 2003 r. nastąpił postęp w ograniczaniu operacyjnej nadpłynności sektora bankowego. Nadpłynność ta, mierzona średnim saldem operacji otwartego rynku w okresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej, uległa zmniejszeniu z 5.385 mln zł w grudniu 2002 r. do 4.121 mln zł w grudniu 2003 r., tj. o 1.264 mln zł

---

[186] Wówczas, przed skróceniem terminu zapadalności operacji otwartego rynku, stopa referencyjna (dla 28-dniowych bonów pieniężnych) była odnoszona do stóp rynku międzybankowego dla pożyczek udzielanych na okres jednego miesiąca.

[187] Większe odchylenia występowały tylko w ostatnich dniach okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej (szerzej zob. pkt 6 analizy) oraz przed posiedzeniami RPP, w sytuacji gdy występowały powszechne oczekiwania na obniżki stóp procentowych banku centralnego. Wówczas to banki komercyjne, pragnąc ulokować możliwie dużą ilość środków jeszcze przed obniżką stóp, kupowały nadmierną ilość bonów pieniężnych, wyzbywając się wolnych środków. Wskutek zamrożenia środków w bonach pieniężnych NBP na rynku pojawiał się niedobór płynności, który windował w górę stopy procentowe dla pożyczek międzybankowych.

[188] Według definicji NBP nadpłynność operacyjna występuje w sytuacji, gdy bank centralny jest dłużnikiem netto banków z tytułu operacji krótkoterminowych.

[189] Założenie dotyczące liczby dni w roku musi zostać poczynione, bowiem stopy rentowności poszczególnych operacji są ustalane w stosunku rocznym, a termin zapadalności poszczególnych operacji jest z reguły krótszy i wymaga wyliczania oprocentowania nie dla całego roku tylko tego okresu.

[190] DzU z 2002 r. nr 72, poz. 665 ze zm.

(23,5%). Należy jednak zaznaczyć, że efekt ten został uzyskany w głównej mierze dzięki korzystnemu kształtowaniu się czynników pozostających poza sferą bezpośredniego oddziaływania NBP. W największym stopniu do ograniczenia nadpłynności operacyjnej przyczynił się znaczny przyrost pieniądza gotówkowego w obiegu (w ujęciu średniomiesięcznym o blisko 7,6 mld zł), zakup przez Ministerstwo Finansów walut obcych w NBP (netto na kwotę ok. 3,7 mld zł) oraz wzrost lokat Ministerstwa Finansów w banku centralnym (o ponad 2,9 mld zł). Do ograniczenia nadpłynności prowadziły także realizowane przez bank centralny strukturalne operacje otwartego rynku, polegające na sprzedaży na rzecz banków obligacji skarbowych z portfela NBP. Na początku 2003 r. NBP sprzedał wszystkie złotowe obligacje skarbowe, jakie posiadał. Łączna kwota zaabsorbowanych w ten sposób środków wyniosła 1,3 mld zł.

W 2003 r. NBP podejmował także działania zwiększające płynność sektora bankowego. Gdyby nie dokonany w kwietniu wcześniejszy wykupu obligacji NBP od banków oraz obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej z października 2003 r. (które łącznie zwiększyły stan płynności systemu bankowego o ponad 8,1 mld zł[191]) nadpłynność operacyjna na koniec roku zostałaby całkowicie wyeliminowana. W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2003* RPP przyjęła jednak, że będzie dążyła do utrzymania niewielkiej nadpłynności, tak by nie stworzyć sytuacji, w której występowałyby na przemian stany nadpłynności i braku płynności, określane przez NBP stanem chwiejnej płynność. Należy przy tym uznać za zasadne argumenty Rady, że stan taki oznaczałby konieczność jednoczesnego przeprowadzania operacji zasilających i absorbujących płynność systemu bankowego, co mogłoby skutkować ograniczeniem przejrzystości polityki pieniężnej oraz zmniejszeniem efektywności jej oddziaływania na przebieg procesów monetarnych i kształtowanie się inflacji.

6. Rezerwa obowiązkowa

Pozytywnie ocenić należy funkcjonowanie w 2003 r. systemu rezerwy obowiązkowej banków[192]. Rezerwa ta skutecznie ograniczała wpływ zmian płynności w sektorze bankowym na wahania stóp procentowych na rynku międzybankowym. Większe odchylenia tych stóp

---

[191] Ponadto, jak co roku płynność sektora bankowego zwiększyły: wpłata zysku NBP do budżetu państwa (o 4,7 mld zł) oraz wypłata na rzecz banków odsetek od obligacji NBP i dyskonta od bonów pieniężnych (o 1,1 mld zł).

[192] Polega on na przymusie utrzymywania przez banki na ich rachunkach bieżących w NBP średniej w miesiącu ilości środków, odpowiadającej ustalonemu przez RPP udziałowi procentowemu w stosunku do środków zgromadzonych przez banki jako wkłady klientów.

od stopy referencyjnej występowały w zasadzie tylko w ostatnich dniach okresów rezerwowych, w zależności od tego, czy w trakcie miesiąca banki nadbudowały stan rezerwy (utrzymując na rachunkach bieżących w NBP większy stan środków niż średni wymagany)[193], czy też na koniec miesiąca miały niedobór stanu rezerwy z dni poprzednich[194]. Od 30 października 2003 r. Rada Polityki Pieniężnej zmniejszyła stopę rezerwy obowiązkowej z 4,5% do 3,5%. Miesiąc wcześniej weszła w życie ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim[195], która wprowadziła pomniejszenie wymaganej rezerwy obowiązkowej o kwotę 500 tys. euro dla każdego z banków. Dzięki tym zmianom system rezerwy obowiązkowej w Polsce został zbliżony do standardu stosowanego w Europejskim Banku Centralnym, gdzie zwolnienie wynosi 100 tys. euro[196]. Na wprowadzonym rozwiązaniu skorzystały przede wszystkim banki małe, dla których wielkość ulgi finansowej uzyskanej tą drogą miała dużo większe znaczenie, aniżeli dla silnych uniwersalnych banków ogólnokrajowych. W związku z omawianą nowelizacją ustawy o NBP, w końcu grudnia 2003 r. 9 banków komercyjnych i 541 banków spółdzielczych w ogóle nie utrzymywało rezerwy obowiązkowej.

W wyniku wprowadzonych zmian stan wymaganej rezerwy obowiązkowej uległ obniżeniu z 13,1 mld zł w styczniu 2003 r. do ok. 9,7 mld zł w grudniu 2003 r. NBP prawidłowo sprawował nadzór nad prawidłowością naliczania i utrzymywania wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej za poszczególne okresy rezerwowe, zarówno w formie analiz sprawozdań nadsyłanych przez banki, jak i poprzez bezpośrednie kontrole dokonywane w bankach. W efekcie stwierdzonych przez NBP w 2003 r. 62 przypadków nieutrzymywania wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej naliczono i wyegzekwowano od banków karne odsetki w wysokości 382,6 tys. zł.

Na podstawie decyzji Zarządu NBP podjętych w latach wcześniejszych, w 2003 r. ze zwolnień z naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej korzystały 3 banki komercyjne na łączną kwotę 1,1 mld zł. W ciągu roku wygasły zwolnienia dla dwóch banków i na koniec 2003 r. zwolnienie przysługiwało tylko jednemu bankowi na kwotę 421,7 mln zł.

---

[193] Wówczas stopy na rynku międzybankowym spadały, a środki których bankom nie udało ulokować się na rynku międzybankowym zwiększały poziom jednodniowych, oprocentowanych depozytów składanych w NBP.

[194] Wówczas stopy na rynku międzybankowym rosły, wzrastało także wykorzystanie przez banki kredytu lombardowego udzielanego przez NBP.

[195] DzU nr 137, poz. 1303.

[196] Tę kwotę pomniejszenia rezerwy w Polsce proponował także NBP, a jej zwiększenie nastąpiło w toku prac parlamentarnych.

Według sporządzonych przez NBP ocen efektywności powyższej pomocy, banki utrzymywały środki ze zwolnionej rezerwy obowiązkowej w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub NBP i uzyskały przychody z tego tytułu w wysokości 56,9 mln zł. Stanowiło to łącznie 9,8% sumy zysków brutto wypracowanych przez te banki. Zwolnienia te były zatem efektywnie wykorzystane przez ich beneficjentów i korzystnie wpływały na poprawę ich wyników finansowych.

W 2003 r. wpłynął do NBP jeden wniosek banku o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej poprzez wydłużenie terminu wcześniej udzielonego zwolnienia do 2006 r. Zarząd NBP podjął jednak decyzję o nieprzedłużeniu zwolnienia, biorąc pod uwagę zarówno skalę pomocy uzyskaną przez bank z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego - pozwalającą na ustabilizowanie sytuacji finansowej banku, jak i stosowaną wcześniej zasadę równego traktowania banków w zakresie obciążeń wynikających z utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Powyższa decyzja Zarządu NBP nie budzi zastrzeżeń.

7. Polityka kursowa

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach* zapowiedziała, że w 2003 r. polityka pieniężna będzie realizowana w warunkach płynnego kursu walutowego. Jednocześnie Rada zastrzegła sobie prawo do interwencji na rynku walutowym, jeśli będzie to niezbędne dla realizacji celu inflacyjnego. RPP uznała, że system taki będzie najbardziej odpowiedni dla polskiej gospodarki w drodze do członkostwa do Unii Gospodarczej i Walutowej, znacznie ogranicza on bowiem ryzyko spekulacji walutowych.

Zapowiedź RPP została zrealizowana. W całym 2003 r. obowiązywał mechanizm płynnego kształtowania kursu złotego w stosunku do walut obcych wprowadzony decyzją Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2000 r. Ani RPP, ani Rząd nie podejmowały inicjatyw mających doprowadzić do zmiany zasad ustalania kursu złotego.

W związku z tym, że RPP przez cały 2003 r. nie dostrzegała zagrożeń, mogących skutkować kształtowaniem się inflacji na poziomie wyższym niż określony w *Założeniach*, NBP nie podejmował interwencji na rynku walutowym.

Rynkowe kształtowanie się kursu złotego było ograniczone jedynie w grudniu 2003 r., gdy Ministerstwo Finansów dokonywało sprzedaży na rynku walutowym (za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego) 200 mln euro z zaciągniętych pożyczek zagranicznych.

Działanie to krótkookresowo łagodziło nasilającą się w końcu roku deprecjację[197] złotego w stosunku do europejskiej waluty.

Ustalany przez NBP średni kurs[198] euro wyrażony w złotych uległ zwiększeniu z 4,0202 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2002 r.) do 4,7170 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r.). Oznacza to spadek wartości złotego o 17,3%. Średnioroczna deprecjacja złotego do euro wyniosła natomiast 14,1%. Jednocześnie kurs dolara amerykańskiego uległ zmniejszeniu z 3,8388 zł do 3,7405 zł, tj. o 2,6%. W ujęciu średniorocznym złoty umocnił się do dolara o 4,7%. Podstawową przyczyną takich zmian była silna aprecjacja[199] europejskiej waluty w stosunku do waluty amerykańskiej w 2003 r. o 21,7%.

Z punktu widzenia wymiany handlowej z zagranicą podstawowe znaczenie ma cenowa konkurencyjność towarów krajowych w stosunku do towarów zagranicznych. Miarą zmian pozycji konkurencyjnej spowodowanych zmianami kursu złotego są zmiany efektywnego kursu walutowego[200]. W tych kategoriach kurs złotego w 2003 r. osłabił się zarówno nominalnie, jak i realnie. Nominalny efektywny kurs złotego (w relacji grudzień do grudnia) uległ deprecjacji o 10,3%, a efektywny kurs realny[201] o 10,2%. O taką wielkość w 2003 r. poprawiła się konkurencyjność cenowa towarów polskich na rynkach zagranicznych pod wpływem zmian kursu złotego. Było to korzystne dla eksporterów, lecz pogarszało opłacalność importu.

Szacunki NBP wskazują, że zmiany realnego kursu efektywnego, które nastąpiły w 2003 r. wpłynęły na:

- wzrost rocznego tempa wzrostu wolumenu eksportu o ok. 1 pkt proc.;
- spadek rocznego tempa importu o ok. 0,8 pkt proc.;
- wzrost dynamiki PKB o ok. 0,6 pkt proc.;
- poprawę salda na rachunku obrotów bieżących o ok. 0,4 pkt proc.

Deprecjacja złotego nastąpiła pomimo wystąpienia fundamentalnych czynników przemawiających za jego umocnieniem, do których należały znaczący spadek inflacji, poprawa ujemnego salda na rachunku obrotów bieżących do poziomu 3,5 mld euro (wobec

---

[197] Deprecjacja waluty to spadek jej wartości wyrażony w innej walucie.

[198] Kurs średni jest wyliczany na podstawie kwotowań 10 banków komercyjnych, jako średnia arytmetyczna 6 kwotowań, pozostałych po odrzuceniu po 2 najniższych i najwyższych.

[199] Aprecjacja waluty to wzrost jej wartości w stosunku do innej waluty.

[200] Kurs efektywny jest średnią ważoną bilateralnych kursów złotego wobec 8 walut krajów, które są głównymi partnerami handlowymi Polski.

[201] Kurs realny jest to kurs nominalny deflowany różnicą w poziomie inflacji między Polską a krajami których kursy są wykorzystywane prze wyliczaniu kursu efektywnego, z uwzględnieniem odpowiednich wag odpowiadających udziałowi w wymianie zagranicznej Polski.

7,2 mld euro w 2002 r.) oraz znaczący wzrost produktywności i związany z nim spadek jednostkowych kosztów pracy. O spadku kursu złotego zadecydowały jednak:

- wzrost niepewności, co do przyszłej polityki fiskalnej, skutkujący m.in. obniżeniem ocen ratingowych dla Polski,
- przenoszenie niekorzystnych skutków niestabilności na węgierskim rynku walutowym,
- spadek napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych z 4,0 mld euro w 2002 r. do 3,3 mld zł w 2003 r.

Według szacunków NBP, 21% wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych spowodowane było zmianami kursu walutowego w 2003 r. Taki wpływ nie stanowił zagrożenia dla realizacji celu inflacyjnego w 2003 r.

8. Refinansowanie banków

Pozytywnie należy ocenić realizację przez NBP w 2003 r. *Założeń* dotyczących refinansowania banków. Przez cały rok NBP oferował bankom możliwość zaciągania kredytów redyskontowych[202], lombardowych[203] oraz technicznych[204], pod warunkiem posiadania odpowiedniego zabezpieczenia wymaganego regulaminami.

Z dniem 13 października 2003 r. uchwałami Zarządu NBP wprowadzone zostały zmiany w zakresie zasad udzielania kredytu lombardowego i technicznego, które polegały m.in. na zastąpieniu tradycyjnego sposobu udzielania i obsługi tych kredytów na formę elektroniczną, jak również na rozszerzeniu zakresu zabezpieczeń kredytu technicznego o obligacje skarbowe. Zmiany te zwiększyły bezpieczeństwo przeprowadzanych transakcji, dostępność środków niezbędnych do zapewnienia płynności banków oraz skróciły czas niezbędnych rozliczeń.

W 2003 r. banki korzystały z kredytu lombardowego NBP pod koniec okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Łączna kwota wykorzystanego kredytu lombardowego w skali roku wynosiła 11,6 mld zł i była o 72% mniejsza niż w 2002 r. Spadek wykorzystania kredytu lombardowego w 2003 r. był skutkiem – omówionej w pkt. 5 analizy – zmiany terminu zapadalności bonów pieniężnych z 28 na 14 dni. Dzięki tej zmianie banki mogły

---

[202] Kredyt udzielany na bazie przedstawianych przez banki do redyskonta weksli handlowych innych podmiotów, oprocentowany według ustalanej przez RPP stopy redyskonta weksli.

[203] Kredyt udzielany bankom pod zastaw bonów skarbowych i obligacji pożyczek państwowych, oprocentowany według stopy lombardowej.

[204] Nieoprocentowany kredyt udzielany bankom pod warunkiem przeniesienia na NBP na czas trwania kredytu praw z bonów lub obligacji 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.

łatwiej zarządzać swą płynnością, co skutkowało ograniczeniem sytuacji, w których jedynym możliwym źródłem pozyskania środków płynnych był najdroższy na rynku międzybankowym kredyt lombardowy. Kontrola sposobu udzielania, zabezpieczenia i spłaty 5 największych kwotowo kredytów lombardowych na łączną kwotę 4.285,8 mln zł (tj. 37% ogólnej wartości 26 kredytów lombardowych udzielonych w 2003 r.) nie wykazała nieprawidłowości.

NBP dodatkowo udzielał bankom w 2003 r. pomocy finansowej w formie nieprocentowanego kredytu technicznego. Kredyt ten zapewniał bankom środki niezbędne do dokonywania rozliczeń w trakcie dnia operacyjnego. O jego przydatności świadczy znaczne zwiększenie jego wykorzystania z 659,2 mld zł w 2002 r. do 1.166 mld zł w 2003 r. (o 76,9%).

W 2003 r. NBP nie udzielał nowych kredytów redyskontowych, gdyż banki nie zgłaszały na niego zapotrzebowania. Nie były także udzielane kredyty na inwestycje centralne.

Zmiany stanów należności NBP z tytułu udzielonych kredytów refinansowych oraz przychody uzyskane przez NBP z tego tytułu przedstawia tabela:

Tabela 64

Rodzaj kredytu	Stan na koniec 2002 r.	Udzielone w 2003 r.	Spłacone w 2003 r.	Stan na koniec 2003 r.	Zmiana stanu 5-2	5:2	Przychody w 2003 r.
	mln zł					%	mln zł
1	2	3	4	5	6	7	8
Na inwestycje centralne	3.809,6	-	454,6	3.355,0	-454,6	88,1	489,7
Lombardowy	0	11.600,0	11.600,0	0	0	-	2,8
Redyskontowy	0	-	-	0	0	-	-
Zadłużenie w rachunku bieżącym Banku Handlowo-Kredytowego (w upadłości)	1.280,4	-	0,2	1.280,2	-0,2	100,0	-
RAZEM (bez technicznego)	5.090,0	11.600,0	12.054,8	4.635,2	-454,8	91,1	492,5
Techniczny	0	1.166.321,3	1.166.321,3	0	0	-	-
RAZEM	5.090,0	1.177.912,3	1.178.376,1	4.635,2	-454,8	91,1	492,5

Źródło: Wyniki kontroli w NBP

W 2003 r. bank centralny przyjmował spłaty kredytów refinansujących inwestycje centralne, udzielonych w latach poprzednich. Spłaty te oraz spłaty wszystkich udzielonych w 2003 r. kredytów lombardowych były dokonywane w terminach przewidzianych w umowach pomiędzy bankami a NBP. W związku z tym nie istniała potrzeba podejmowania przez NBP działań windykacyjnych.

9. Współpraca NBP z Rządem w kształtowaniu polityki gospodarczej

W 2003 r. współpraca pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim i Rządem w zakresie ustalania i realizacji polityki gospodarczej państwa była realizowana w formach określonych w art. 21 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. We wzajemnej korespondencji oraz kontaktach roboczych przedstawiano jednak rozbieżne postulaty. Koncentrując się na utrzymaniu stabilności cen i tworzeniu warunków dla osiągnięcia równowagi makroekonomicznej w długim okresie, NBP wskazywał na konieczność zacieśnienia przez Rząd polityki fiskalnej oraz podjęcia szeregu zmian strukturalnych w celu poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki. Przedstawiciele Rządu wyrażali natomiast opinię, że uwarunkowania gospodarcze w 2003 r. pozwalają na prowadzenie mniej restrykcyjnej polityki pieniężnej, co w większym zakresie wspierałoby przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Polsce.

Pozytywnie ocenić należy podjęcie przez NBP współpracy z Rządem i Związkiem Banków Polskich, która doprowadziła do zawarcia w dniu 30 października 2003 r. dwóch porozumień, mających na celu wypracowanie rozwiązań służących zwiększeniu dostępności do kredytów bankowych dla polskich przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego oraz stworzenia warunków do jak najlepszego wykorzystania środków pomocowych z Unii Europejskiej, a także zmniejszenia obciążeń banków wynikających z restrykcyjnych dotąd zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków.

W końcu 2003 r. podjęto także działania zmierzające do wznowienia współpracy NBP i Ministerstwa Finansów w ramach Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Integracji z Unią Europejską. Celowe jest dalsze rozwijanie tej współpracy.

XI. WPŁYW BUDŻETU PAŃSTWA NA SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH

Pełna, rzetelna ocena wykonania budżetu państwa nie może ograniczyć się do analizy sposobu realizacji dochodów i wydatków oraz wykonywania operacji związanych z długiem publicznym, określonych w ustawie budżetowej. Wynika to z trzech zasadniczych powodów.

Po pierwsze, budżet państwa jest nie tylko instrumentem wykonywania zadań państwa, lecz jest także najważniejszym instrumentem gospodarczej i społecznej polityki państwa. Co więcej – w bardzo scentralizowanym systemie polskich finansów publicznych ustalenia zawarte w budżecie państwa w zasadniczy sposób wpływają na sytuację finansową całego sektora finansów publicznych. Wystarczy powiedzieć, że ze środków budżetu państwa finansowanych jest dziś ok. 50% zadań jednostek samorządu terytorialnego, ok. 38% wydatków funduszy obsługujących ubezpieczenia społeczne, ok. 60% kosztów szkół wyższych i ponad 80% wydatków instytucji kultury o znaczeniu ponadlokalnym.

Po drugie, procesy budżetowe mają charakter długookresowy, a system budżetowy wykazuje dużą inercję. Ocenę budżetową należy więc umiejscowić w szerszym kontekście czasowym, by analizując sposób wykonania budżetu państwa w danym roku widzieć zarówno dawniejsze przyczyny obecnego stanu finansów państwa, jak i długofalowe skutki obecnych działań i zaniechań.

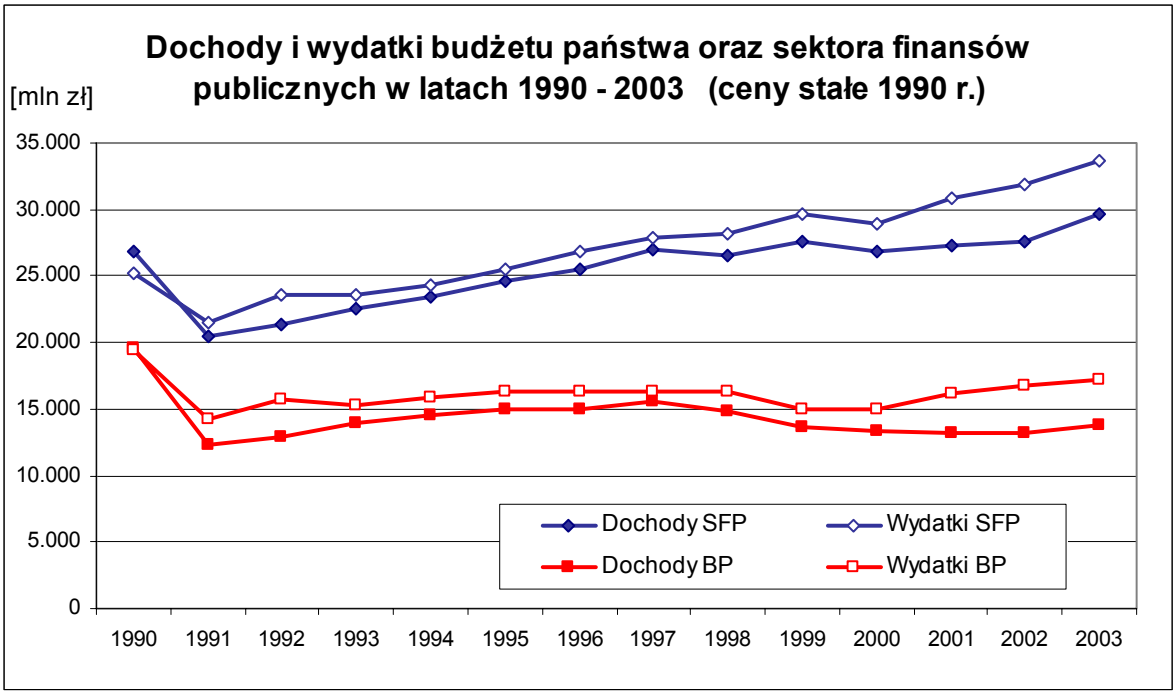
Po trzecie wreszcie, rozmiary sektora budżetowego i skala obciążeń fiskalnych powodują, że procesy zachodzące w sektorze finansów publicznych mają ogromny wpływ na stan całej gospodarki i perspektywy jej wzrostu. Jest to szczególnie istotne dziś, gdy Polska staje przed szansą wykorzystania członkostwa w Unii Europejskiej dla przyspieszenia swego rozwoju cywilizacyjnego i zmniejszenia luki, jaka dzieli ją od najbardziej rozwiniętych krajów europejskich.

1. Stan finansów publicznych

Rok 2003 nie przyniósł zasadniczej zmiany sytuacji sektora finansów publicznych. Odnotować jednak należy fakt, iż nie udało się ograniczyć deficytu finansów publicznych, a mimo trudnej sytuacji finansowej państwa wydatki budżetu państwa (a także wydatki całego sektora finansów publicznych) osiągnęły w ujęciu realnym poziom najwyższy od 1990 r.

Analizując zamieszczony poniżej wykres, należy pamiętać, że w 2003 r. średni poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych był jedenastokrotnie wyższy niż w roku 1990 (w cenach z 1990 r. wyrażono realne wielkości dochodów i wydatków publicznych z lat 1990-2003).

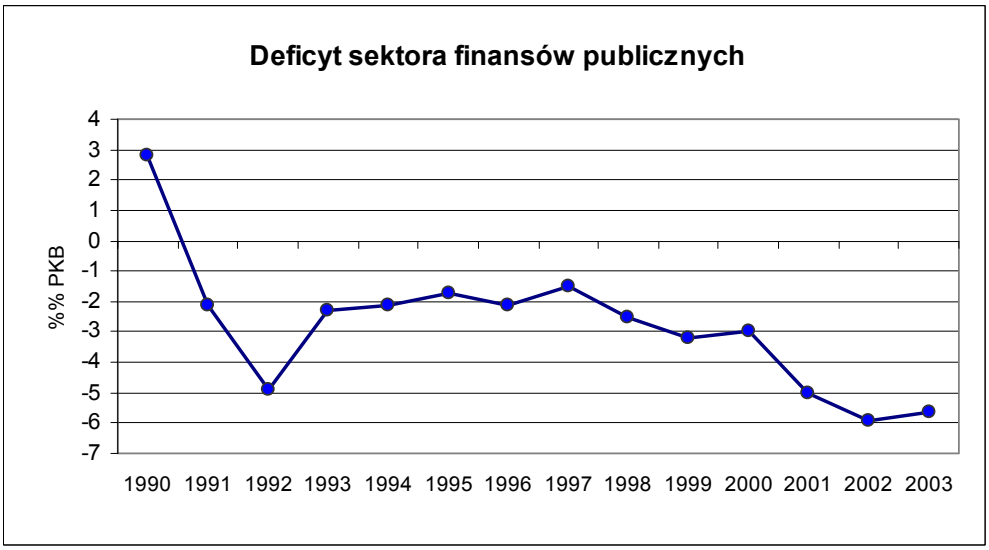
Wykres 20



Stan finansów publicznych po zakończeniu 2003 r. scharakteryzują następujące fakty:

- Sektor finansów publicznych przejmuje prawie 40% produktu krajowego brutto.
- Środki publiczne stanowią główne źródło utrzymania dla znacznej części społeczeństwa. W 2003 r. liczba zatrudnionych w sektorze finansów publicznych wynosiła ok. 2,8 mln, a ponad 9,2 milionów osób otrzymywało renty i emerytury.
- Utrzymuje się nierównowaga między dochodami i wydatkami publicznymi. Deficyt sektora finansów publicznych przekroczył już 5% PKB.

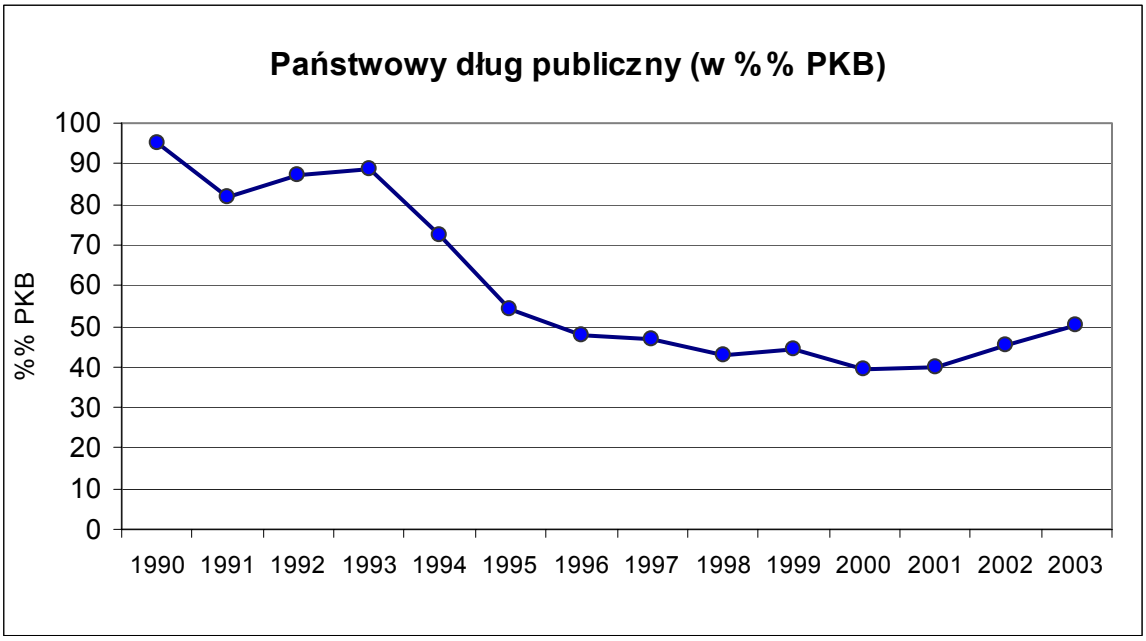
Wykres 21



Źródło: obliczenie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

- Konsekwencją wysokiego deficytu sektora finansów publicznych jest szybki wzrost długu publicznego. W 2003 r. dług ten – po raz pierwszy od 1995 r. – przekroczył poziom 50% PKB, a relacja długu publicznego do PKB rośnie nieprzerwanie od roku 2000. Podstawowe wielkości budżetu państwa na rok 2004 wskazują, że wzrost zadłużenia nie zostanie w tym roku zahamowany i nawet przy wysokim tempie wzrostu gospodarczego relacja państwowego długu publicznego do PKB osiągnie na koniec 2004 r. wartość wyższą niż w końcu roku 2003.

Wykres 22



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

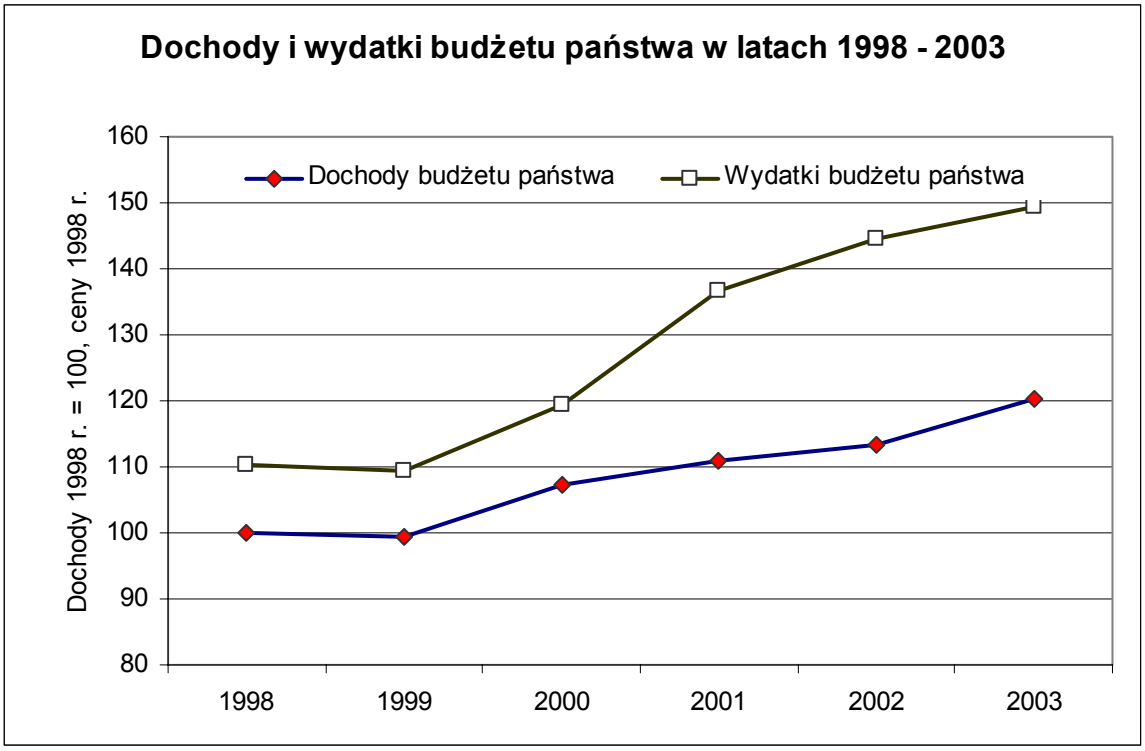
- Finanse publiczne są silnie scentralizowane, a samorząd terytorialny jest finansowo uzależniony od transferów z budżetu państwa.

Bezpośrednich przyczyn obecnej, trudnej sytuacji w sektorze finansów publicznych upatrywać należy – zdaniem NIK – w złym przygotowaniu reform systemowych z lat 1998–1999 i w braku dostatecznie konsekwentnej reakcji na problemy, jakie pojawiły się w toku wdrażania tych reform.

Z założeń reformy systemu ubezpieczeń społecznych wynikało jasno, że jej wdrożenie spowoduje konieczność przejściowego, ale znacznego zwiększenia dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, rekompensującego ubytek dochodów na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Było więc oczywiste, że jeśli jednocześnie z wdrożeniem reformy ubezpieczeń społecznych nie zostaną podjęte przedsięwzięcia obniżające poziom wydatków budżetowych, to nieuchronną konsekwencją reformy ubezpieczeń społecznych będzie wyraźny wzrost deficytu budżetowego. Przedsięwzięcia legislacyjne i organizacyjne, jakie po roku 1999 podejmowano w celu obniżenia wydatków i deficytu budżetowego były zdecydowanie

niewystarczające, o czym świadczy fakt, iż po tym czasie wydatki budżetowe w ujęciu realnym rosły w szybkim tempie, pogłębiała się też luka między dochodami i wydatkami budżetu państwa. Ilustruje to poniższy wykres, na którym przedstawiono dochody i wydatki budżetu państwa z lat 1999–2003, odniesione – w ujęciu realnym – do dochodów budżetu państwa z roku 1998.

Wykres 23



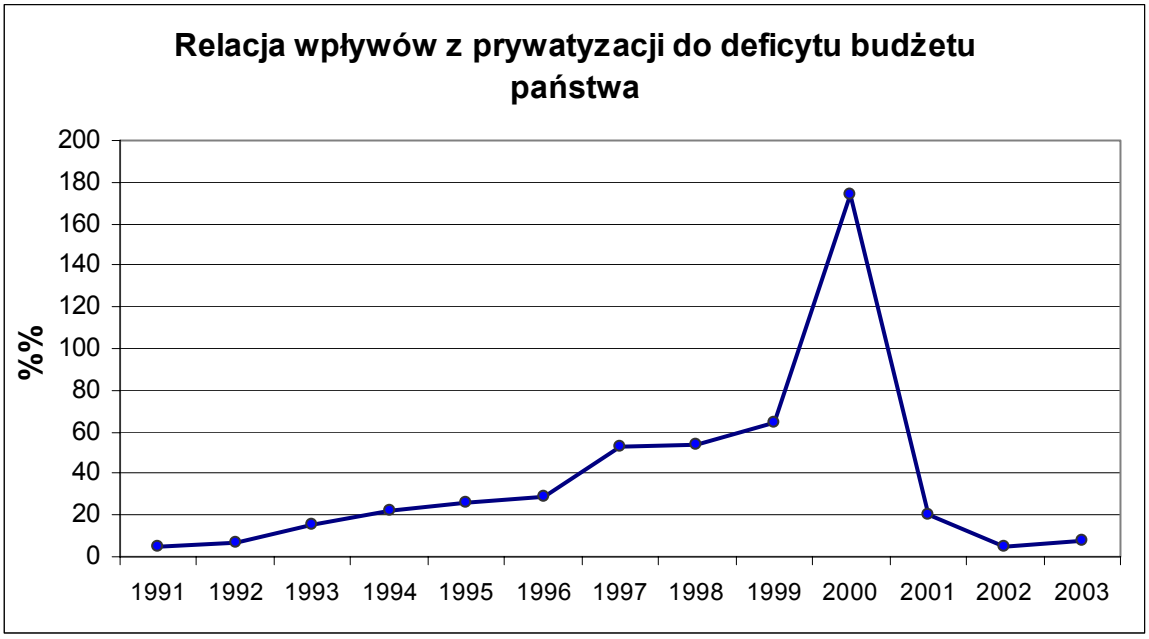
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż zaprezentowane powyżej dane były i są w wyraźnej sprzeczności z zamierzeniami kolejnych rządów dotyczącymi kierunków polityki budżetowej. Dodatkowymi przyczynami szybkiego wzrostu długu publicznego były, oprócz utrzymującego się, wysokiego deficytu budżetowego, również inne przyczyny, z których najważniejsze to:

– wyraźne zmniejszenie się wpływów z prywatyzacji, wymuszające zaciąganie wyższych niż planowano zobowiązań,
– deprecjacja złotego, powodująca wzrost wartości złotowej długu publicznego w walutach obcych.

Po roku 2000 gwałtownie załamały się wpływy z prywatyzacji. Między rokiem 2000 i 2001 wpływy z prywatyzacji zmniejszyły się prawie czterokrotnie, a łączne wpływy z lat 2001–2003 równe były zaledwie 42,7% wpływów z 2000 r. Efektem było zasadnicze ograniczenie możliwości finansowania deficytu budżetowego wpływami z prywatyzacji wymuszając szybszy przyrost długu publicznego.

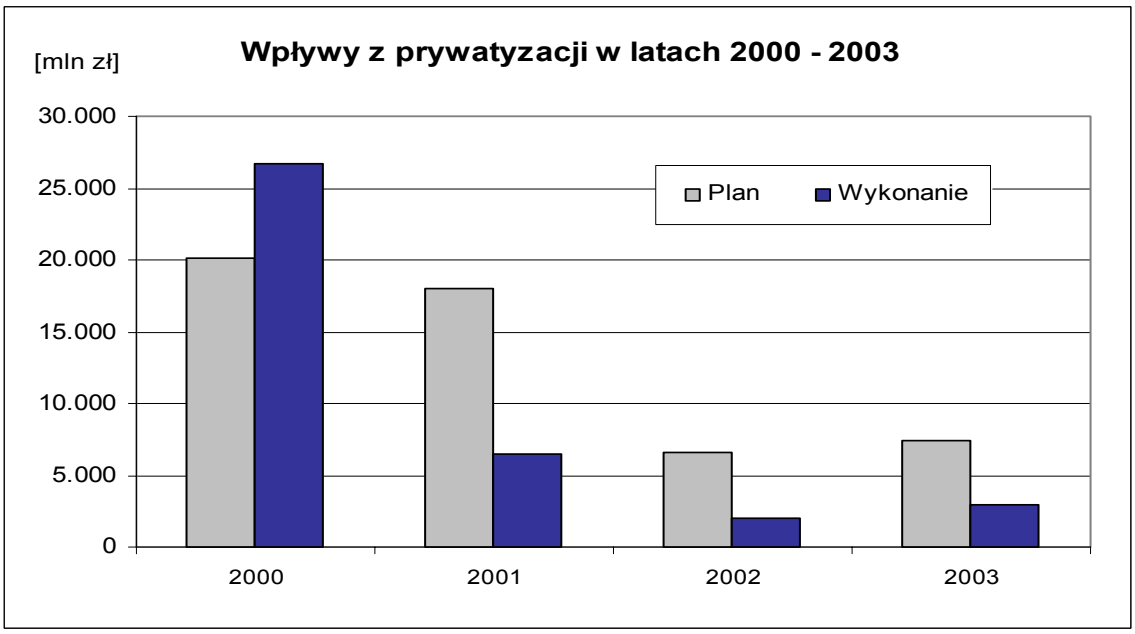
Wykres 24



* W latach 1991-1998 wpływy z prywatyzacji były zaliczane do dochodów budżetu państwa. Na powyższym wykresie wpływy z prywatyzacji w całym okresie 1991-2003 wyłączono z dochodów budżetu państwa, odpowiednio modyfikując wielkość deficytu budżetu państwa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

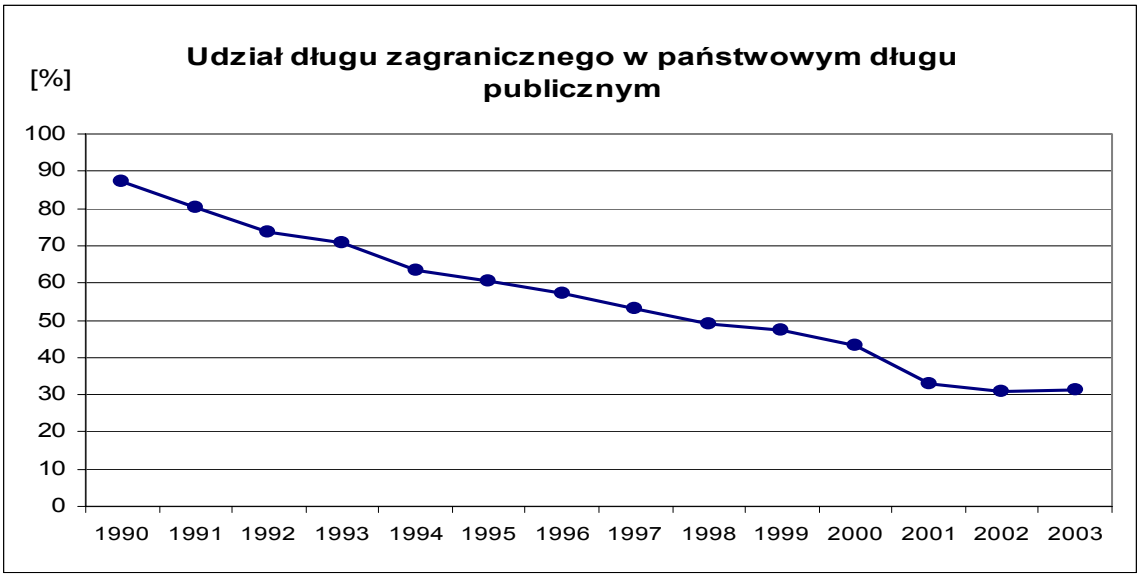
Wykres 25



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W latach 2001–2003 faktycznie zrealizowane wpływy drastycznie różniły się od planowanych. W tym okresie wykonano 36% planu przychodów z prywatyzacji, co spowodowało konieczność zaciągnięcia nieplanowanego długu w wysokości ok. 20 mld zł. W ocenie NIK metody planowania wpływów z prywatyzacji wymagają zasadniczej zmiany.

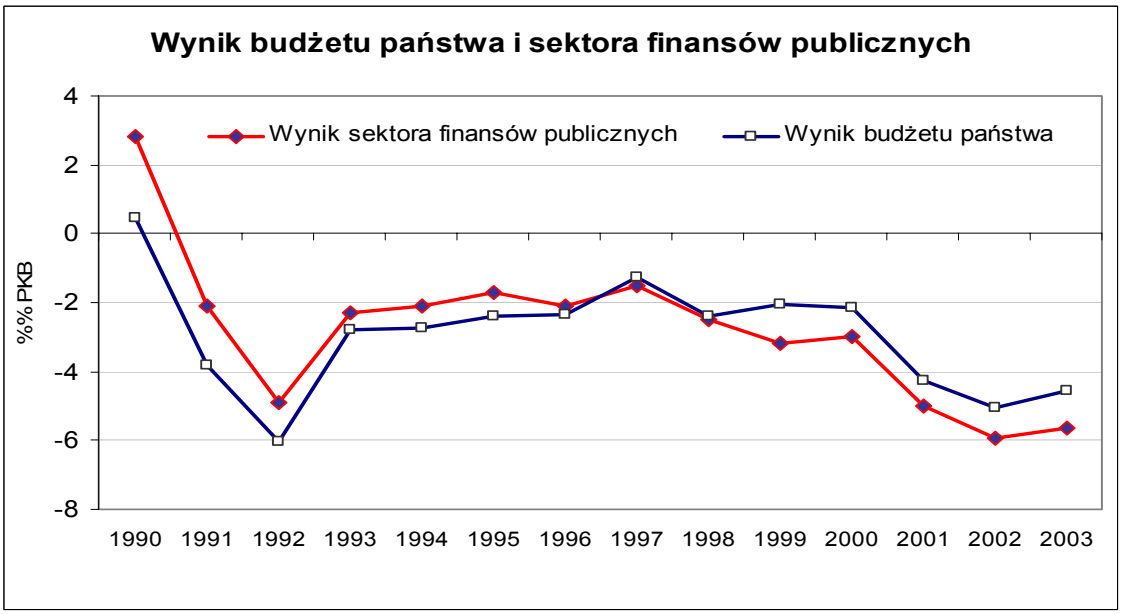
Wykres 26



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

Dla oceny stanu finansów publicznych istotny jest też fakt zmiany – od 2000 r. – relacji miedzy deficytem sektora finansów publicznych i deficytem budżetu państwa.

Wykres 27



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

Od 1999 r. deficyt sektora finansów publicznych jest zawsze większy od deficytu budżetu państwa. Świadczy to o konsekwentnym stosowaniu taktyki „wypychania" deficytu poza budżet państwa. Najważniejszym narzędziem tej taktyki jest zaniżanie dotacji dla instytucji zasilanych środkami budżetu państwa. Poprawia to formalny obraz budżetu, ale – zdaniem NIK – nie ma racjonalnego, ekonomicznego uzasadnienia i jest niezgodne z zasadami przejrzystości finansów publicznych.

2. System podatkowy

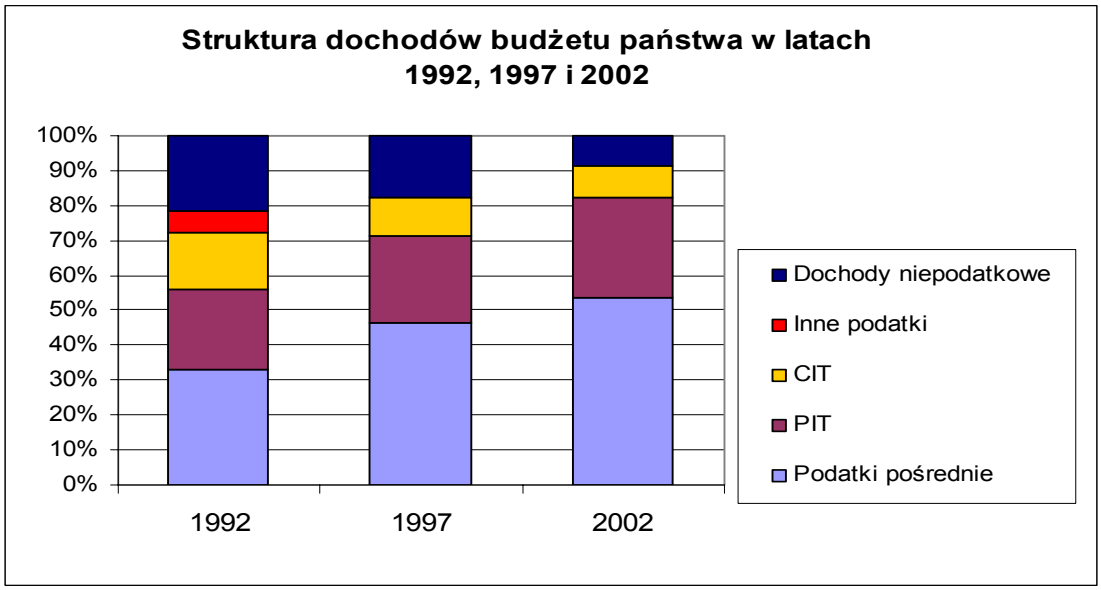
W okresie od roku 1989 system podatkowy uległ zasadniczym zmianom. Już w pierwszych latach okresu transformacji politycznej i gospodarczej zbudowano całkowicie nowy system podatkowy, bazujący na standardowych i sprawdzonych w warunkach gospodarki rynkowej rozwiązaniach. Podatek obrotowy zastąpiono podatkiem od towarów i usług, wprowadzono jednolite podatki od dochodów osób prawnych i fizycznych, a za koniec zasadniczej przebudowy systemu podatkowego należy uznać ostateczne zniesienie w 1996 r. podatku od wzrostu wynagrodzeń, tzw. „popiwku".

Reforma podatkowa nie była jednak w pełni konsekwentna. Utrzymano rozbudowany, skomplikowany i w dużej mierze uznaniowy system ulg i zwolnień (stopniowo, choć wolno ograniczany), z powszechnego opodatkowania dochodów osobistych wyłączono dochody rolników indywidualnych, z dużymi oporami decydowano się na obniżanie stawki podatku dochodowego od osób prawnych.

Z dużym opóźnieniem wprowadzono rozwiązania porządkujące kwestie praw i obowiązków podatników oraz trybu działania organów podatkowych. Dopiero w 1998 r. wywodząca się ze starego systemu ustawa o zobowiązaniach podatkowych została zastąpiona przez Ordynację podatkową.

Mimo niedoskonałości reformy podatkowej, jej skutkiem jest ewidentna poprawa struktury dochodów podatkowych. Obecnie w dochodach budżetowych dominują wpływy z VAT i akcyzy oraz opodatkowania dochodów osobistych.

Wykres 28



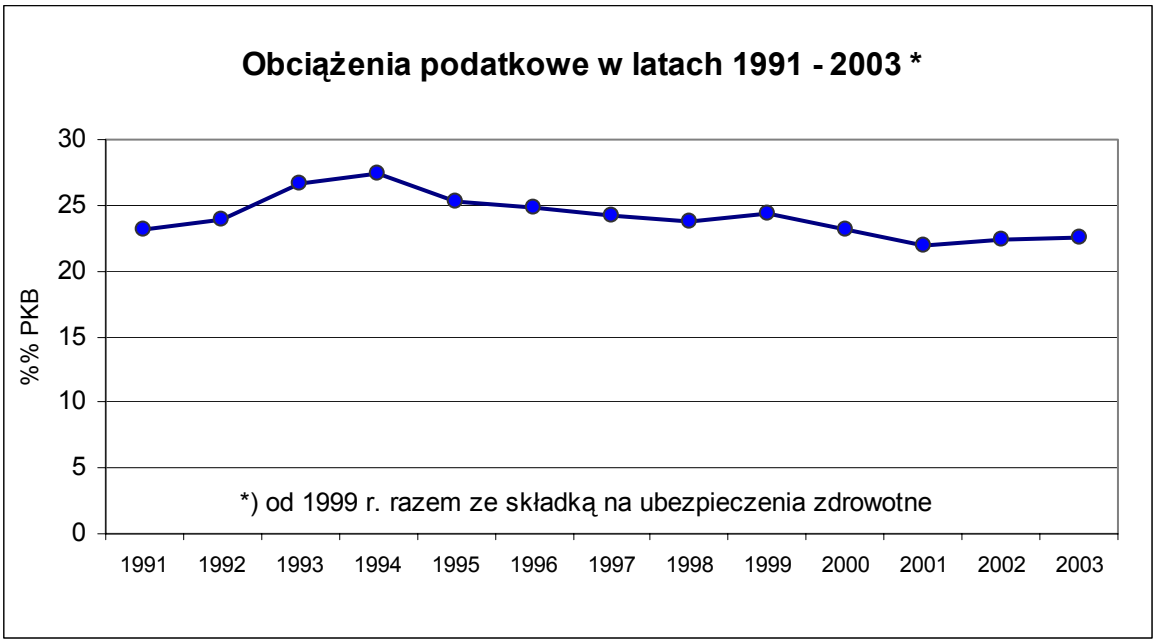
* Do dochodów budżetu państwa doliczono – dla porównywalności – składkę na ubezpieczenie zdrowotne.
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Podkreślając korzystne zmiany, jakie w ostatnim piętnastoleciu zaszły w polskim systemie podatkowym, należy jednocześnie zwrócić uwagę na utrzymujące się jego słabości. Do najważniejszych z nich należą:

– nadal wysoki poziom obciążeń fiskalnych,
– niejasność i niestabilność prawa podatkowego.

Dochody podatkowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego odpowiadają obecnie ok. 23% produktu krajowego brutto. Oznacza to znaczne obniżenie skali obciążeń fiskalnych w porównaniu ze stanem z początku okresu transformacji, lecz jednocześnie – brak postępu w obniżaniu ciężarów podatkowych. Mimo wielokrotnych zapowiedzi obniżenia podatków, ich poziom jest nadal niemal taki sam jak w roku 1996 (w 1996 r. – 21,6% PKB, w 2003 r. – 21,4% PKB). Stanowi to poważne zagrożenie dla perspektyw szybkiego wzrostu gospodarczego. Wysokie opodatkowanie i wysokie koszty pracy są też niewątpliwie odpowiedzialne za znaczne rozmiary szarej strefy w gospodarce polskiej, szacowane przez Główny Urząd Statystyczny na ok. 15% produktu krajowego brutto. Wielu ekonomistów uważa to za szacunek bardzo zaniżony.

Wykres 29



* Od 1999 r. razem ze składką na ubezpieczenie zdrowotne

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

Przedstawione powyżej dane wskazują, że deklarowane od kilku lat obniżenie skali opodatkowania nie znalazło w latach 1999–2003 potwierdzenia w faktach. Znaczącego obniżenia globalnych rozmiarów opodatkowania nie należy się również spodziewać w 2004 r., gdyż istotne obniżenie opodatkowania dochodów osób prawnych zostanie w znacznej części zniwelowane decyzjami dotyczącymi innych podatków.

Za poważny problem NIK uznaje również niestabilność prawa podatkowego i niejasność przepisów tego prawa. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w ostatnich latach wskazują wyraźnie, że wiele przepisów podatkowych jest przez organy podatkowe interpretowane niejednolicie.

Odrębny problem stanowi jakość pracy aparatu skarbowego i celnego. Kontrole NIK wskazały na liczne nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy nierespektowanie praw podatników, a jednocześnie – opieszałość w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych. Niepokój budzi także znaczący odsetek decyzji organów podatkowych skutecznie kwestionowanych w postępowaniach odwoławczych przed sądami administracyjnymi[205].

3. Polityka społeczna i koszty pracy

NIK zwraca również uwagę na fakt, iż poważne obciążenie dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych stanowią, obok podatków, inne ciężary fiskalne, wśród których największe znaczenie mają składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy. Łączne obciążenia pracowników i pracodawców z tych tytułów wyniosły (bez obciążeń na rzecz otwartych funduszy emerytalnych) w 2003 r. ponad 130 mld zł (ok. 16% PKB), były więc porównywalne z obciążeniami podatkowymi na rzecz budżetu państwa. Istotne jest przy tym, że obciążenia te związane są ściśle z wypłacanymi wynagrodzeniami. O skali quasi-podatkowych obciążeń wynagrodzeń świadczyć może fakt, że na 1000 zł wypłacanych bezpośrednio („na rękę") pracownikowi przypada ok. 800 zł narzutów, z czego ok. 60% stanowią składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Tak wysoki poziom kosztów pracy w oczywisty sposób utrudnia działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i obniżenia bezrobocia.

NIK podkreśla pilną potrzebę poszukiwania sposobów obniżenia tych obciążeń. Drogą do tego celu winno zdaniem NIK być poszukiwanie możliwości racjonalizacji funkcjonowania szeroko rozumianej sfery socjalnej. Wnioski z działalności kontrolnej NIK wskazują wyraźnie na liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej i służby zdrowia. Ich eliminacja pozwoliłaby na obniżenie socjalnych wydatków publicznych, a w dalszej kolejności – zmniejszenie kosztów pracy.

---

[205] Informacja o wynikach kontrolki prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych, NIK, Warszawa, kwiecień 2004.

Szczególnej uwagi wymaga zdaniem NIK organizacja i finansowanie ochrony zdrowia. Przeprowadzona w 1999 r. reforma służby zdrowia, polegająca na usamodzielnieniu zakładów opieki zdrowotnej i wyodrębnieniu z budżetu państwa instytucji odpowiedzialnej za kontraktowanie i finansowanie usług medycznych dla osób ubezpieczonych, zdaniem NIK nie przyniosła zakładanych rezultatów. Mimo iż w 1999 r. wydatki na funkcjonowanie publicznych instytucji służby zdrowia wyraźnie wzrosły, w odczuciu społecznym nie dało to ani poprawy dostępu do służby zdrowia, ani odczuwalnej poprawy standardu usług. O tym, że założenia reformy nie sprawdziły się świadczy zarówno fakt, że utworzone w 1999 r. Kasy Chorych już w 2003 r. zostały zlikwidowane, a przepisy określające funkcjonowanie następcy Kas – Narodowego Funduszu Zdrowia, zostały przez Trybunał Konstytucyjny uznane za niezgodne z Konstytucją, jak i postępujące zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Według wstępnych danych Ministerstwa Finansów zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej na koniec 2003 r. przekroczyło już 5,1 mld zł. W ocenie NIK stan finansów służby zdrowia i problemy organizacyjne związane z jej funkcjonowaniem wskazują na poważne niebezpieczeństwo całkowitej utraty przez władze publiczne kontroli nad funkcjonowaniem tej sfery sektora finansów publicznych.

NIK sygnalizuje również trudną sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Przyjęta w ostatnich latach polityka zaniżania dotacji dla obu wymienionych funduszy powoduje narastanie ich zadłużenia, a w przypadku Funduszu Pracy – również niekorzystne zmiany w strukturze wydatków, polegające na zmniejszeniu się udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu[206]. Zalecając ustalanie dotacji dla FUS i Funduszu Pracy na poziomie umożliwiającym im wykonywanie zadań bez potrzeby zaciągania kredytów na rynkach finansowych NIK zwraca jednocześnie uwagę na konieczność usprawnienia planowania finansowego w Funduszu Pracy i podjęcie działań na rzecz racjonalizacji wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

4. Finansowanie rozwoju gospodarczego i społecznego

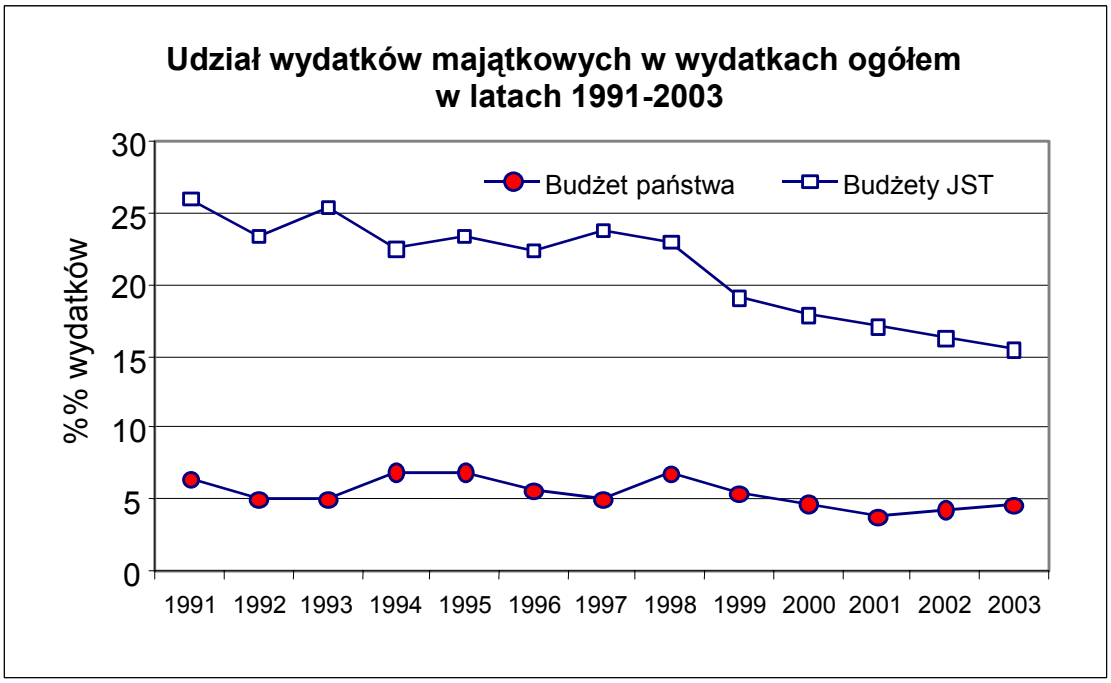
NIK zwraca uwagę na istotne problemy wiążące się z wydatkami budżetu państwa na wspieranie rozwoju gospodarczego i rozwój infrastruktury.

W 2003 roku, czwarty rok z rzędu wydatki budżetu państwa na inwestycje utrzymywały się na poziomie mniejszym niż 5% ogólnej kwoty wydatków.

---

[206] W 2003 r. nastąpił wzrost tego udziału niezmieniający w znaczący sposób obserwowanej od kilku lat tendencji.

Wykres 30



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tak niski poziom inwestycji budżetowych nie daje możliwości nawet na prostą reprodukcję podstawowej infrastruktury gospodarczej i społecznej. Co więcej, nawet te niewielkie środki nie są racjonalnie wykorzystywane W wielu kontrolach NIK ujawnione zostały takie istotne nieprawidłowości jak:

– brak spójnej polityki inwestycyjnej,
– planowanie wydatków na nieprzygotowane inwestycje,
– zawyżanie wartości kosztorysowych w toku trwania inwestycji,
– nieuzasadnione i kosztowne przedłużanie czasu realizacji inwestycji.

5. Samorząd terytorialny

Reaktywowanie w 1990 r. samorządnych gmin było jedną z najważniejszych zmian ustrojowych okresu transformacji. Gminy oraz działające od 1999 roku powiaty i województwa są dziś ważną częścią sektora finansów publicznych, a zakres przypisanych im zadań publicznych stopniowo rośnie, choć nadal uważany jest za niewystarczający. Faktem jest jednak, że samorząd terytorialny odgrywa dziś wiodącą rolę w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu oświaty, kultury, pomocy społecznej i gospodarki komunalnej. Znaczący jest też udział samorządów w wydatkach związanych z utrzymaniem dróg, gospodarką przestrzenną.

Środki, jakimi dysponuje dziś samorząd terytorialny, wynoszą, bez uwzględnienia dochodów własnych samorządowych osób prawnych, ok. 80 mld zł. Samorząd terytorialny wykonuje swe zadania utrzymując, w ujęciu globalnym, równowagę budżetową – w 2003 r. deficyt zbiorczego budżetu JST wyniósł ok. 1,8 mld zł (ok. 2,3% dochodów), przy czym

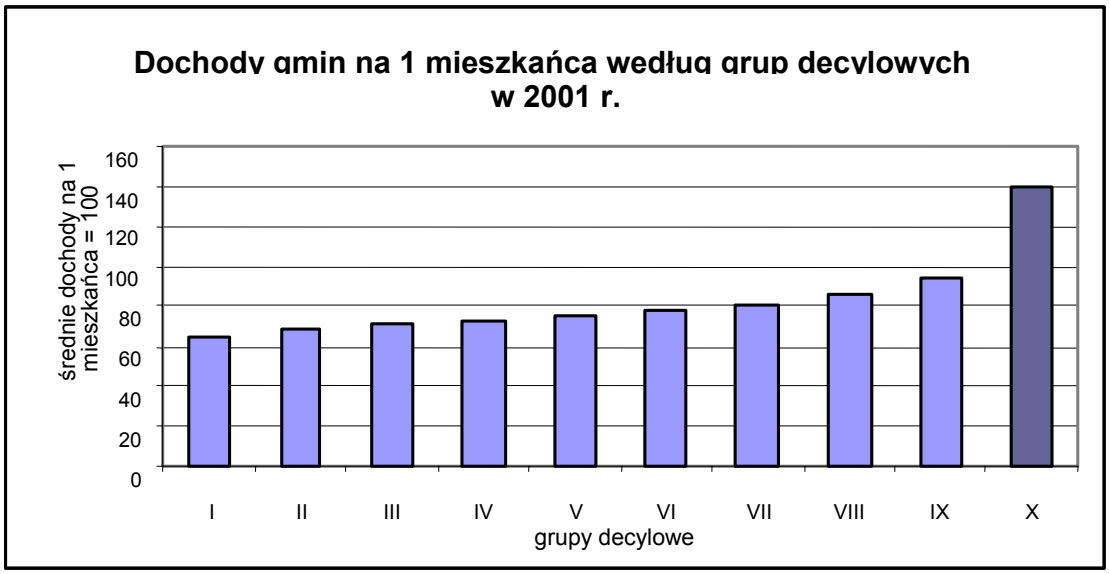
znaczna część tego deficytu ulokowana jest w jednostkach silnych finansowo, realizujących poważne zadania inwestycyjne. Na koniec 2003 r. zadłużenie samorządu terytorialnego wynosiło ok. 17 mld zł, co odpowiada w przybliżeniu 19% rocznych dochodów budżetowych i stanowi zaledwie ok. 4% globalnej kwoty państwowego długu publicznego. Na uznanie zasługuje fakt, iż samorządy znaczną część swych budżetów przeznaczają na inwestycje. W 2003 r. udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyniósł prawie 15%, co wprawdzie jest wielkością mniejszą niż we wcześniejszych latach, nadal jednak – jak widać na przedstawionym wcześniej wykresie – przekracza kilkakrotnie analogiczny wskaźnik dla budżetu państwa.

W ocenie NIK utrzymywanie się, już siódmy rok z rzędu, spadkowej tendencji udziału inwestycji w budżetach samorządowych powinno być uznane za ważny sygnał ostrzegawczy, wskazujący na pogarszanie się sytuacji finansowej znacznej części jednostek samorządu terytorialnego.

NIK pragnie też zwrócić uwagę na dwa inne, istotne problemy finansowe samorządu terytorialnego – ogromne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin oraz rosnące uzależnienie samorządów od budżetu państwa.

W 2001 r. w ponad 90% gmin poziom dochodów budżetowych na 1 mieszkańca był niższy od średniej krajowej. Świadczy to o tym, że posługiwanie się miarami średnich poziomów przy analizie dochodów i wydatków budżetowych oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do fałszywych wniosków. Tylko mała część gmin znajduje się w dobrej sytuacji finansowej, pozostałe – w tym głównie gminy miejsko-wiejskie i wiejskie – mają poważne trudności z finansowaniem nałożonych na nie zadań.

Wykres 31



* Grupami decylowymi nazywa się grupy obejmujące po 1/10 całej zbiorowości, uszeregowanej według wybranego kryterium. Na powyższym wykresie I grupę decylową tworzy 1/10 ogółu gmin (249 gmin) o najniższych dochodach na 1 mieszkańca, grupę II – kolejne 249 gmin, do X grupy decylowej zaliczono 248 gmin o najwyższych dochodach na 1 mieszkańca.

Źródło: dane Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (Biuletyn Finansów Publicznych nr 4(4)/2002

W ocenie NIK taki rozkład dochodów gmin niesie za sobą poważne niebezpieczeństwa, takie jak niezdolność znacznej części gmin do wykonywania zadań publicznych zgodnie z ustalonymi standardami, brak dostępu do środków funduszy strukturalnych, czy wreszcie zniechęcenie do działalności samorządowej.

Zaniepokojenie budzić musi również struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione poniżej dane obrazujące strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego wskazują wyraźnie na fakt, iż powiaty i województwa są całkowicie uzależnione finansowo od budżetu państwa.

Tabela 65

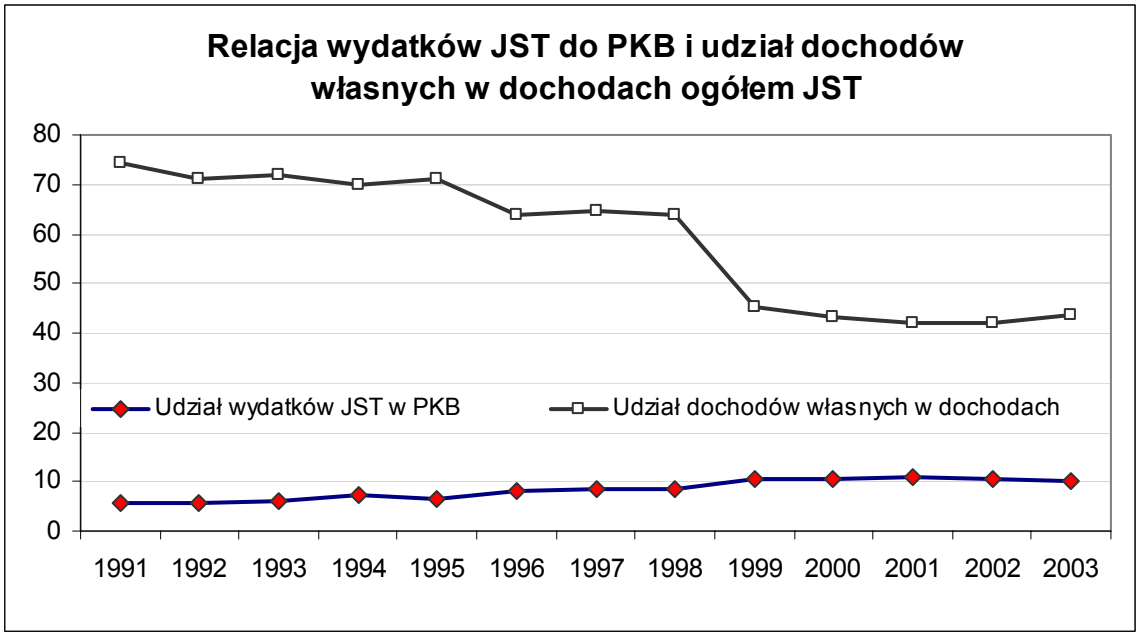
Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencje	Dotacje celowe
		Ogółem	w tym			
			udziały w PIT	udziały w CIT		
	%%					
Gminy ogółem	100,0	49,9	13,9	1,3	35,2	14,9
Miasta na prawach powiatu	100,0	50,5	15,2	1,3	30,5	19,0
Wiejskie	100,0	38,2	7,5	0,3	49,2	12,5
Pozostałe	100,0	56,8	16,8	1,8	31,2	12,0
Powiaty	100,0	10,8	1,3	–	47,0	42,3
Województwa	100,0	15,7	10,5	1,8	35,8	48,5
Razem	100,0	41,9	11,7	1,1	37,1	21,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

O ile gminy już w połowie lat dziewięćdziesiątych uzyskały prawo do własnych dochodów podatkowych, to gdy w 1998 r. tworzono system finansowy dla nowych jednostek samorządowych, oparto go niemal wyłącznie na transferach z budżetu państwa. Dodać przy tym należy, że większość dochodów własnych powiatów i województw stanowią udziały we wpływach z podatków dochodowych. Oznacza to, że dochody tych jednostek w minimalnym tylko stopniu zależą od inicjatywy władz samorządowych.

Decentralizacja zadań państwa nie idzie w parze z decentralizacją finansów. W całym okresie lat 1991–2003 każde zwiększenie udziału wydatków samorządowych w PKB powodowało zmniejszenie roli dochodów własnych w finansowaniu zadań samorządowych.

Wykres 32



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W ocenie NIK niezbędne są działania na rzecz zmiany struktury finansowania jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza powiatów i województw. NIK zwraca też uwagę na fakt, iż wprowadzony w 2004 r. bardzo agresywny system wyrównywania dysproporcji dochodowych powiatów i województw[207] jeszcze bardziej osłabia motywację do poszukiwania własnych dochodów.

6. Finansowe skutki wejścia Polski do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej może przynieść jej, oprócz korzyści politycznych i kulturowych, również wymierne korzyści finansowe. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stanowi jednocześnie poważne wyzwanie dla sektora finansów publicznych. W ciągu najbliższych trzech lat (2004-2006) rozliczenia z Unią Europejską obciążą finanse publiczne kwotą ok. 35 mld zł, z czego ok. 30 mld zł przypada na należne składki do budżetu UE, a na 5 mld zł można szacować ubytek dochodów z tytułu ceł. Ostateczny efekt finansowy pierwszych lat po akcesji zależeć będzie więc od tego, jaką część przewidzianej dla Polski kwoty zdoła zaabsorbować polska gospodarka.

---

[207] Powiaty, w których poziom dochodów budżetowych przekracza 125% średniej krajowej. obowiązane są przekazać do budżetu państwa, na zasilenie innych powiatów, 98% nadwyżki dochodów ponad ten limit. Niewiele słabszy jest mechanizm redystrybucji dochodów województw.

NIK wyraża zaniepokojenie stanem przygotowań do akcesji środków budżetowych Unii Europejskiej. Zastrzeżenia budzi zarówno zaawansowanie prac organizacyjnych w administracji rządowej, jak i brak ostatecznych rozstrzygnięć co do instrumentów finansowych, jakie Rząd zamierza zastosować w celu zaabsorbowania jak największej części środków UE. Podjęte już działania, takie jak np. utworzenie w BGK funduszu wspierającego finansowanie przygotowania projektów, ocenić należy pozytywnie, lecz są one zdecydowanie niewystarczające. NIK wyraża też obawy co do zdolności jednostek samorządu terytorialnego – zwłaszcza gmin wiejskich i małych miast, a także powiatów – do podejmowania projektów mogących uzyskać wsparcie ze środków funduszy strukturalnych. Za nierozwiązany dotąd problem NIK uważa również kwestię procedur umożliwiających efektywne korzystanie ze środków funduszy strukturalnych, w tym i Funduszu Spójności przez jednostki administracji rządowej.

x x x

Budżet państwa na rok 2003 z formalnego punktu widzenia został wykonany – przy wskazanych wcześniej zastrzeżeniach – prawidłowo, jednak rok 2003 nie tylko nie przyniósł poprawy stanu finansów publicznych, lecz spowodował przybliżenie obserwowanych już wcześniej zagrożeń. W ocenie NIK najważniejszymi z tych zagrożeń są:

- rosnący szybko dług publiczny, niebezpiecznie zbliżający się do konstytucyjnych limitów,
- postępujący rozkład publicznej służby zdrowia,
- brak koordynacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury gospodarczej i społecznej,
- pogarszająca się sytuacja finansowa jednostek sektora samorządowego i związane z tym zmniejszanie się potencjału inwestycyjnego tego sektora.

W ocenie NIK stan sektora finansów publicznych wymaga szybkiego podjęcia energicznych kroków zaradczych. Zaniechanie przedsięwzięć publicznych może poważnie utrudnić utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i efektywne wykorzystanie przyznanych Polsce środków Unii Europejskiej, a w konsekwencji opóźnić rozwiązanie najważniejszych problemów społecznych.

W tym kontekście NIK zwraca uwagę na konieczność równoległego prowadzenia prac legislacyjnych pozwalających na racjonalizację dochodów i wydatków publicznych oraz działań organizacyjnych, mających na celu usunięcie poważnych nieprawidłowości

obserwowanych dziś w sektorze finansów publicznych. Konieczne jest wzmocnienie wewnętrznej kontroli w sektorze finansów publicznych i zdecydowane działania przeciwdziałające w szczególności:

– naruszaniu zasad udzielania zamówień publicznych,
– błędom przy planowaniu i realizacji zadań inwestycyjnych,
– próbom wyłudzania nienależnych świadczeń,
– zaniedbaniom w dochodzeniu należnych dochodów.

XII. WNIOSKI

1. Realizacja wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2002

W analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła stan realizacji wniosków z lat ubiegłych oraz nowe wnioski. Wyniki kontroli wykonania budżetu w 2003 r. wskazują, że większość z nich pozostaje nadal aktualna. Nie wykonano 9 wniosków, a 8 zostało częściowo zrealizowanych. W pełni zrealizowano tylko 4 wnioski dotyczące:

- uwzględnienia środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, przy planowaniu wydatków na spłatę zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa,
- finansowania w większym stopniu ze środków Funduszy Pracy aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu,
- planowania dochodów podatkowych i niepodatkowych,
- 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. W dniu 3 lipca 2003 r. zostało zawarte prozumienie pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a Ministrem Finansów w sprawie określenia zadań związanych z zasobem majątkowym Skarbu Państwa.

Częściowo wykonano wnioski dotyczące:

- wdrożenia w pełnym zakresie audytu wewnętrznego. Tylko jednej z kontrolowanych jednostek, tj. w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie nie utworzono komórki audytu wewnętrznego, a 8 dysponentów nie ustaliło w formie pisemnej procedur w zakresie kontroli finansowej,
- doprowadzenia do spójności danych o zobowiązaniach wymagalnych, wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 i sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych Rb – Z,
- podziału przez dysponentów części budżetowych na podległe jednostki pełnych kwot wydatków wynikających z ustawy budżetowej. Tylko dysponent główny części 37 – Sprawiedliwość nie dokonał pełnego podziału kwot określonych w układzie wykonawczym tej części,

- zakończenia weryfikacji i wykupu 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,
- opracowania propozycji sanacji finansów Agencji Rynku Rolnego, zmierzających m.in. do ograniczenia jej zadłużenia kredytowego. Na koniec 2003 roku stan zobowiązań ARR z tytułu zaciągniętych kredytów zmniejszył się wprawdzie o 63,5 mln zł, jednakże było to wynikiem przede wszystkim dokonanej w 2003 r. spłaty przez Ministra Finansów kredytów bankowych (302 mln zł), zaciągniętych przez ARR w 2002 r., w związku z udzielonymi poręczeniami przez Skarb Państwa. W listopadzie 2003 r. Agencja zwróciła się do Ministra Finansów o przedłożenie Radzie Ministrów wniosku o umorzenie wierzytelności Agencji z tytułu realizacji poręczeń przez Skarb Państwa oraz o przejęcie tej ścieżki postępowania wobec kolejnych zobowiązań kredytowych Agencji, których realizacja przypada w latach 2004-2006.
- wzmożenia nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych przez dysponentów środków publicznych. W 2003 r., podobnie jak i w latach poprzednich stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Należy jednak stwierdzić, że zmniejszyła się liczba kierowanych przez NIK zawiadomień o naruszeniu dyscypliny przy udzielaniu zamówień publicznych,
- wzmocnienie nadzoru i kontroli nad realizacją dochodów i wydatków budżetu państwa w tym przez wykonywanie zadań nałożonych na audytorów wewnętrznych. W 2003 r. prowadzono dalsze działania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania kontroli wewnętrznej. W kilku przypadkach nie wprowadzono w pełni lub nie dostosowano wewnętrznych przepisów w celu prawidłowego funkcjonowania audytu,
- dokonania szczegółowej analizy zasadności działania państwowych funduszy celowych. W sektorze publicznym działało 14 państwowych funduszy celowych, w tym Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia, który zaczął funkcjonować w 2003 r. Analiza zasadności działania poszczególnych funduszy przestawiona została w Programie Naprawy Finansów Rzeczpospolitej. W dokumencie tym zaproponowano pozostawienie w obecnym kształcie 8 państwowych funduszy celowych.

Ponadto jednoznaczna ocena stanu realizacji wniosku dotyczącego zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych oraz egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe nie jest możliwa z uwagi na objęcie znacznych kwot zaległości podatkowych ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności

publicznoprawnych od przedsiębiorców i istotny wzrost w 2003 r. umorzonych zobowiązań podatkowych. Spowodowało to, że dane dotyczące stanu zaległości i egzekucji, które dotychczas mogły być użyte jako mierniki tendencji w zakresie ściągalności podatków są w odniesieniu do 2003 r. nieprzydatne. Uniemożliwia to jednoznaczne oszacowanie skali wpływu wprowadzonych regulacji prawnych oraz zmian w organizacji aparatu skarbowego i celnego na efektywność egzekucji zaległości podatkowych i skuteczność poboru podatków w 2003 r.

Niezrealizowane zostały wnioski dotyczące:

- opracowania dla państwowych jednostek budżetowych szczegółowych regulacji dotyczących prowadzenia rachunkowości oraz sprecyzowania wymagań odnośnie systemów księgowości komputerowej,
- zainicjowania w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmian umożliwiających ukierunkowanie wydatków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych na zadania związane z ochroną tych gruntów,
- zweryfikowania przez ZUS zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych oraz terminowe ich spłacanie,
- przeprowadzenia działań naprawczych, zmierzających do racjonalizacji finansów publicznych,
- określenia wymagań odnośnie samochodów służbowych zakupywanych przez urzędy administracji państwowej,
- wyeliminowania 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,
- stosowania w umowach pożyczek udzielanych ze środków Skarbu Państwa stopy oprocentowania przynajmniej na poziomie odpowiadającym oprocentowaniu skarbowych papierów wartościowych,
- ujednolicenia długu Skarbu Państwa przez ujmowanie w nim całej kwoty zobowiązań jednostek budżetowych, a nie tylko zobowiązań wymagalnych,

2. Wnioski wynikające z kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 r.

Oprócz wniosków z lat ubiegłych, które nie zostały zrealizowane lub zostały częściowo zrealizowane, rozstrzygnięcia wymagają następujące wnioski:

1. Rozważenie zmiany statusu Narodowego Funduszu Zdrowia, która umożliwi ujęcie planu finansowego w ustawie budżetowej i kontrolę parlamentarną nad jego realizacją.
2. Rezygnacja z prowadzenia gospodarki finansowej w formie środków specjalnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw.
3. Zapewnienie środków finansowych w budżecie państwa niezbędnych dla pełnej i prawidłowej realizacji zadań państwowych funduszy celowych w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, wspierania bezrobotnych i przeciwdziałaniu bezrobociu.
4. Podjęcie działań reformujących tryb i zasady planowania, finansowania oraz nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa.
5. Zapewnienie maksymalnego wykorzystania funduszy otrzymywanych z Unii Europejskiej, rzetelnego ich rozliczania i terminowego wypełniania obowiązków sprawozdawczych.
6. Ograniczenie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego do niezbędnego minimum, z uwzględnieniem możliwości realnego ich wykorzystania.
7. Dokonanie oceny funkcjonowania zakładów budżetowych oraz podjecie ewentualnych decyzji o likwidacji jednostek prowadzących działalność ze stratą.
8. Podjęcie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej skutecznych działań w celu zwiększenia finansowania ustawowych zadań z zakresu ochrony środowiska.
9. Urealnienie planowanego stanu zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej.
10. Zamieszczanie w projekcie ustawy budżetowej realnych planów finansowych agencji rolniczych.

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2003 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa w Warszawie
3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
4. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie
5. Agencja Rynku Rolnego w Warszawie
6. Agencja Wywiadu
7. Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie
8. Akademia Medyczna w Poznaniu
9. Areszt Śledczy w Koszalinie
10. Areszt Śledczy w Mysłowicach
11. Areszt Śledczy w Ostrowie Wielkopolskim
12. Areszt Śledczy w Radomiu
13. Areszt Śledczy w Zielonej Górze
14. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
15. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
16. Centralna Komisja Egzaminacyjna w Warszawie
17. Centralna Szkoła Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie
18. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
19. Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
20. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
21. Dowództwo Garnizonu Stołecznego
22. Dowództwo Marynarki Wojennej w Gdyni
23. Dowództwo Wojsk Lądowych w Warszawie
24. Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej w Warszawie
25. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Krajowe Biuro w Warszawie
26. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy
27. Fundusz Promocji Twórczości
28. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu
29. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu
30. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie
31. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
32. Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej w Warszawie
33. Główny Inspektorat Transportu Drogowego w Warszawie
34. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
35. Główny Urząd Miar w Warszawie
36. Główny Urząd Statystyczny
37. Gospodarstwo Pomocnicze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
38. Gospodarstwo Pomocnicze Ministerstwa Środowiska w Warszawie
39. Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie
40. Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów w Katowicach
41. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie
42. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

43-58. Izby Skarbowe - 16

59. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej

60. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
61. Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
62. Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
63. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
64. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
65. Komenda Główna Policji
66. Komenda Główna Straży Granicznej
67. Komenda Portu Wojennego w Świnoujściu
68. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku
69. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
70. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
71. Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
72. Kopalnia Soli Wieliczka w Wieliczce
73. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
74. Krajowe Biuro Wyborcze
75. Krajowe Centrum Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie
76. Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt w Warszawie
77. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

78-93. Kuratoria Oświaty –16

94. Lubelska Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji z siedzibą w Chełmie
95. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
96. Lubelskie Centrum Zdrowia Publicznego w Lublinie
97. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
98. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
99. Łódzki Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi
100. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
101. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
102. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
103. Ministerstwo Finansów
104. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
105. Ministerstwo Infrastruktury
106. Ministerstwo Kultury
107. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji
108. Ministerstwo Obrony Narodowej
109. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
110. Ministerstwo Skarbu Państwa
111. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
112. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
113. Ministerstwo Sprawiedliwości
114. Ministerstwo Środowiska
115. Ministerstwo Zdrowia
116. Morski Oddział Straży Granicznej w Gdańsku
117. Naczelny Sąd Administracyjny
118. Narodowy Bank Polski Centrala w Warszawie
119. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
120. Narodowy Instytut Chopina w Warszawie
121. Okręgowy Inspektorat Rybołówstwa Morskiego w Gdyni

122. Okręgowy Inspektorat Rybołówstwa Morskiego w Słupsku
123. Okręgowy Inspektorat Rybołówstwa Morskiego w Szczecinie
124. Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Bydgoszczy
125. Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Olsztynie
126. Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu
127. Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie
128. Okręgowy Urząd Miar w Bydgoszczy
129. Okręgowy Urząd Miar w Gdańsku
130. Okręgowy Urząd Miar w Katowicach
131. Okręgowy Urząd Miar w Krakowie
132. Okręgowy Urząd Miar w Łodzi
133. Okręgowy Urząd Miar w Poznaniu
134. Okręgowy Urząd Miar w Szczecinie
135. Okręgowy Urząd Miar w Warszawie
136. Okręgowy Urząd Miar we Wrocławiu
137. Okręgowy Urząd Probierczy w Krakowie
138. Okręgowy Urząd Probierczy w Warszawie
139. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
140. Opolski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu
141. Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Lubniewicach
142. Ośrodek Studiów Wschodnich w Warszawie
143. Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. prof. Jana Rosnera we Wrocławiu
144. Ośrodek Szkolenia Zawodowego Kadr Resortu Finansów w Warszawie
145. Państwowa Agencja Atomistyki
146. Państwowa Filharmonia im. Artura Rubinsteina w Łodzi
147. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze
148. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy w Warszawie
149. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
150. Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie
151. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
152. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku
153. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
154. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie
155. Polska Akademia Nauk
156. Polska Organizacja Turystyczna w Warszawie
157. Polski Komitet Normalizacyjny
158. Polskie Centrum Akredytacji w Warszawie
159. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
160. Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w Kolnie
161. Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartografii w Wysokiem Mazowieckim
162. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Koninie
163. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Koszalinie
164. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Olsztynie
165. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu
166. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Zielonej Górze
167. Przedsiębiorstwo Państwowe Kopalnia Soli w Bochni

168. Przedsiębiorstwo Usług Inwestycyjnych Sp. z o.o. w Rybniku
169. Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach
170. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie
171. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
172. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze
173. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku
174. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach
175. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
176. Rejonowa Baza Materiałowa w Wałczu
177. Rejonowy Areszt Śledczy w Białymstoku
178. Rejonowy Areszt Śledczy w Gdańsku
179. Rejonowy Areszt Śledczy w Lublinie
180. Rejonowy Areszt Śledczy w Opolu
181. Rejonowy Zarząd Inwestycji w Słupsku
182. Rządowe Centrum Legislacji
183. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
184. Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Ostrołęce
185. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy
186. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu
187. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku
188. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu
189. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie
190. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie
191. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży
192. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu
193. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu
194. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
195. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze
196. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu
197. Sąd Apelacyjny w Białymstoku
198. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
199. Sąd Apelacyjny w Katowicach
200. Sąd Apelacyjny w Krakowie
201. Sąd Apelacyjny w Lublinie
202. Sąd Apelacyjny w Łodzi
203. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
204. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie
205. Sąd Apelacyjny w Warszawie
206. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
207. Sąd Najwyższy w Warszawie
208. Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej
209. Starostwo Powiatowe w Białogardzie
210. Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej
211. Starostwo Powiatowe w Bieruniu
212. Starostwo Powiatowe w Bochni
213. Starostwo Powiatowe w Brzezinach
214. Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy
215. Starostwo Powiatowe w Częstochowie

216. Starostwo Powiatowe w Gdańsku z siedzibą w Pruszczu Gdańskim
217. Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim
218. Starostwo Powiatowe w Hajnówce
219. Starostwo Powiatowe w Kartuzach
220. Starostwo Powiatowe w Kępnie
221. Starostwo Powiatowe w Kętrzynie
222. Starostwo Powiatowe w Kielcach
223. Starostwo Powiatowe w Kłodzku
224. Starostwo Powiatowe w Koninie
225. Starostwo Powiatowe w Kozienicach
226. Starostwo Powiatowe w Łańcucie
227. Starostwo Powiatowe w Łowiczu
228. Starostwo Powiatowe w Mielcu
229. Starostwo Powiatowe w Mogilnie
230. Starostwo Powiatowe w Myszkowie
231. Starostwo Powiatowe w Nisku
232. Starostwo Powiatowe w Nysie
233. Starostwo Powiatowe w Olsztynie
234. Starostwo Powiatowe w Opolu
235. Starostwo Powiatowe w Ostródzie
236. Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim
237. Starostwo Powiatowe w Pabianicach
238. Starostwo Powiatowe w Piasecznie
239. Starostwo Powiatowe w Płońsku
240. Starostwo Powiatowe w Poddębicach
241. Starostwo Powiatowe w Poznaniu
242. Starostwo Powiatowe w Rykach
243. Starostwo Powiatowe w Rzeszowie
244. Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach
245. Starostwo Powiatowe w Sierpcu
246. Starostwo Powiatowe w Sławnie
247. Starostwo Powiatowe w Sochaczewie
248. Starostwo Powiatowe w Starachowicach
249. Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich
250. Starostwo Powiatowe w Śremie
251. Starostwo Powiatowe w Toruniu
252. Starostwo Powiatowe w Trzebnicy
253. Starostwo Powiatowe w Wejherowie
254. Starostwo Powiatowe w Węgrowie
255. Starostwo Powiatowe w Wieliczce
256. Starostwo Powiatowe w Zamościu
257. Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu
258. Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze
259. Starostwo Powiatowe w Zwoleniu
260. Starostwo Powiatowe w Żurominie
261. Starostwo Powiatowe w Żywcu
262. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
263. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach

264. Świętokrzyskie Centrum Monitorowania Ochrony Zdrowia w Kielcach
265. Trybunał Konstytucyjny
266. Uniwersytet Medyczny w Łodzi
267. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
268. Urząd Gminy Biskupice z siedzibą w Trąbkach
269. Urząd Gminy i Miasta w Nowogrodźcu
270. Urząd Gminy Liw z siedzibą w Węgrowie
271. Urząd Gminy w Bierawie
272. Urząd Gminy w Biesiekierzu
273. Urząd Gminy w Borowie
274. Urząd Gminy w Brańszczyku
275. Urząd Gminy w Brzostku
276. Urząd Gminy w Cewicach
277. Urząd Gminy w Ciasnej
278. Urząd Gminy w Czernicach Borowych
279. Urząd Gminy w Dębnie
280. Urząd Gminy w Dołhobyczowie
281. Urząd Gminy w Domaradzu
282. Urząd Gminy w Goraju
283. Urząd Gminy w Jeziorzanach
284. Urząd Gminy w Kobiórze
285. Urząd Gminy w Korczewie
286. Urząd Gminy w Lubowidzu
287. Urząd Gminy w Łabowej
288. Urząd Gminy w Łubowie
289. Urząd Gminy w Maciejowicach
290. Urząd Gminy w Malanowie
291. Urząd Gminy w Miastkowie Kościelnym
292. Urząd Gminy w Miedźnej
293. Urząd Gminy w Mokobodach
294. Urząd Gminy w Mysłakowicach
295. Urząd Miasta i Gminy w Nekli
296. Urząd Gminy w Pątnowie
297. Urząd Gminy w Piekoszowie
298. Urząd Gminy w Pruszczu
299. Urząd Gminy w Rakszawie
300. Urząd Gminy w Rudzińcu
301. Urząd Gminy w Starych Juchach
302. Urząd Gminy w Strachówce
303. Urząd Gminy w Świerczach
304. Urząd Gminy w Turośli
305. Urząd Gminy w Wiśniewie
306. Urząd Gminy w Zadzimiu
307. Urząd Gminy w Zakrzewie
308. Urząd Gminy w Zawidzu
309. Urząd Gminy w Zbrosławicach
310. Urząd Gminy w Złej Wsi Wielkiej
311. Urząd Gminy w Żegocinie

312. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
313. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
314. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
315. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
316. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
317. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
318. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
319. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
320. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
321. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
322. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
323. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
324. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
325. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
326. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
327. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
328. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
329. Urząd Miasta i Gminy w Białej
330. Urząd Miasta i Gminy w Białej Piskiej
331. Urząd Miasta i Gminy w Dolsku
332. Urząd Miasta i Gminy w Iłży
333. Urząd Miasta i Gminy w Końskich
334. Urząd Miasta i Gminy w Koziegłowach
335. Urząd Miasta i Gminy w Łosicach
336. Urząd Miasta i Gminy w Ornecie
337. Urząd Miasta i Gminy w Pakości
338. Urząd Miasta i Gminy w Słubicach
339. Urząd Miasta i Gminy w Szlichtyngowej
340. Urząd Miasta i Gminy we Wronkach
341. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
342. Urząd Miasta w Białej Podlaskiej
343. Urząd Miasta w Gdańsku
344. Urząd Miasta w Grudziądzu
345. Urząd Miasta w Helu
346. Urząd Miasta w Kielcach
347. Urząd Miasta w Koszalinie
348. Urząd Miasta w Krakowie
349. Urząd Miasta w Legnicy
350. Urząd Miasta w Lesznie
351. Urząd Miasta w Olsztynie
352. Urząd Miasta w Opolu
353. Urząd Miasta w Pabianicach
354. Urząd Miasta w Piekarach Śląskich
355. Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim
356. Urząd Miasta w Przemyślu
357. Urząd Miasta w Radomiu
358. Urząd Miasta w Suwałkach
359. Urząd Miasta w Świętochłowicach

360. Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim
361. Urząd Miasta w Zielonej Górze
362. Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej
363. Urząd Miejski w Łobzie
364. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
365. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
366. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
367. Urząd Regulacji Energetyki
368. Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
369. Urząd Służby Cywilnej
370. Urząd Transportu Kolejowego w Warszawie
371. Urząd Zamówień Publicznych
372. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
373. Warmińsko-Mazurskie Centrum Zdrowia Publicznego w Olsztynie
374. Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. w Grodzisku Mazowieckim
375. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
376. Wielkopolski Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Poznaniu
377. Wielkopolskie Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej Curie
378. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Białymstoku
379. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Katowicach
380. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie
381. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Rzeszowie
382. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku
383. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku
384. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach
385. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Kielcach
386. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie
387. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie
388. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie
389. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi
390. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie
391. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Opolu
392. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu
393. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie
394. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie
395. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Art. Rolno-Spożywczych w Lublinie
396. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku
397. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
398. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku
399. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach
400. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
401. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie
402. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie
403. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi
404. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie
405. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu
406. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie
407. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie

408. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie
409. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu
410-424. Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego - 16
425. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu
426. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie
427. Wojskowe Służby Informacyjne
428. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
429. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
430. Zachodniopomorskie Centrum Organizacji i Promocji Zdrowia w Szczecinie
431. Zakład Karny Nr 2 w Łodzi
432. Zakład Karny w Barczewie
433. Zakład Karny w Bydgoszczy
434. Zakład Karny w Nowym Wiśniczu
435. Zakład Karny w Pińczowie
436. Zakład Karny w Rzeszowie
437. Zakład Karny w Zarębie Górnej
438. Zakład Obsługi Inwestycji Sp. z o.o. w Starachowicach
439. Zakład Obsługi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie
440. Zakład Obsługi Ministerstwa Skarbu Państwa
441. Zakład Obsługi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie
442. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala w Warszawie
443. Zakład Zamówień Publicznych przy Ministerstwie Zdrowia w Warszawie
444. Zakłady Górnicze Trzebionka S.A. w Trzebini
445. Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław w Bukownie
446. Zarząd Inwestycji Centralnych Ministerstwa Zdrowia w Warszawie
447. Zespół Opieki Zdrowotnej w Garwolinie
448. 10 Pułk Samochodowy w Warszawie
449. 8 Baza Lotnicza w Krakowie-Balicach
450. Zakład Gospodarczy Ministerstwa Kultury
451. Zakład Doświadczalny Polskiej Akademii Nauk w Kórniku

Załącznik nr 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2003 roku

1. Finansowanie utrzymania dróg krajowych ze środków specjalnych
2. Pomoc materialna dla studentów ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w latach 2000-2003
3. Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego
4. Wykorzystanie środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych
5. Organizacja oraz finansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli
6. Wykorzystanie środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych na dofinansowanie inwestycji sportowych w akademiach wychowania fizycznego oraz wykorzystanie tych obiektów dla potrzeb sportu
7. Restrukturyzacja i przekształcenia systemowe w ochronie zdrowia
8. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej
9. Realizacja zobowiązań negocjacyjnych rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska
10. Działalność wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2000 - I półrocze 2003
11. Prawidłowość udzielania dotacji przez gminy i powiaty podmiotom spoza sektora finansów publicznych
12. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków finansowych z funduszu PHARE
13. Przygotowanie administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych
14. Prowadzenie przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych
15. Realizacja wypłat premii gwarancyjnej od wkładów mieszkaniowych
16. Inwestycje kapitałowe banków komercyjnych z przewagą kapitału państwowego w latach 1998 - 2003
17. Realizacja postanowień ustawy o działalności ubezpieczeniowej w zakresie ochrony osób ubezpieczonych
18. Wykorzystanie środków publicznych przez Federację Konsumentów otrzymanych w okresie 01.01.2001 – 31.05.2003 r.
19. Funkcjonowanie programów „Animator sportu i młodzieży” i „Animator sportu osób niepełnosprawnych”
20. Budowa autostrad w Polsce
21. Realizacja wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów

22. Organizacja i finansowanie staży podyplomowych oraz specjalizacji fachowych pracowników ochrony zdrowia
23. Prawidłowość ustalania i finansowania dodatków mieszkaniowych oraz czynsze w wybranych zasobach mieszkaniowych
24. Wykorzystanie środków pomocowych PHARE CBC w zakresie współpracy przygranicznej Polski i Słowacji w latach 2000-2003 (3 kw)
25. Likwidacja skutków klęski żywiołowej (huraganu) zaistniałej w lipcu 2002 r. na terenach leśnych zarządzanych przez Lasy Państwowe, ze szczególnym uwzględnieniem Puszczy Piskiej
26. Prawidłowość pozyskiwania, w latach 2001-2002 i w I półroczu 2003 roku środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie pracowników
27. Funkcjonowanie środków specjalnych w wybranych państwowych jednostkach budżetowych
28. Wywiązywanie się z obowiązków podatkowych producentów i dystrybutorów paliw płynnych

Załącznik nr 3

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 02 – Kancelaria Sejmu
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 03 – Kancelaria Senatu
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 04 – Sąd Najwyższy
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 06 – Trybunał Konstytucyjny
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 13 – Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 15 – Sądy powszechne
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 17 – Administracja publiczna
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa - Ministerstwo Infrastruktury
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku w częściach 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 20 - Gospodarka
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 21 – Gospodarka morska

21. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 22 – Gospodarka wodna, część – 41 Środowisko
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 23 – Integracja europejska
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 25 – Kultura fizyczna i sport, część 30 – Oświata i wychowanie, część 38 – Szkolnictwo wyższe
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 26 – Łączność
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 27 – Informatyzacja, część 28 – Nauka
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 29 – Obrona narodowa
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 31 – Praca, część 44 - Zabezpieczenie społeczne oraz wykonania w 2003 roku planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 32 – Rolnictwo, część 33 - Rozwój wsi, część 35 - Rynki rolne oraz wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Gruntów Rolnych w 2003 r.
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 34 – Rozwój regionalny
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 36 – Skarb Państwa
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 37 – Sprawiedliwość
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 39 – Transport
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 40 – Turystyka
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 42 – Sprawy wewnętrzne
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 43 – Wyznania religijne
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 45 – Sprawy zagraniczne
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 46 – Zdrowie
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 48 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 49 – Urząd Zamówień Publicznych
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 50 – Urząd Regulacji Energetyki
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 51 – Urząd Służby Cywilnej

44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz wykonania w 2003 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 58 – Główny Urząd Statystyczny
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 60 – Wyższy Urząd Górniczy
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 64 – Główny Urząd Miar
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 65 – Polski Komitet Normalizacyjny
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 67 – Polska Akademia Nauk
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 71 – Urząd Transportu Kolejowego
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania w 2003 roku planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 75 – Rządowe Centrum Legislacji
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 76 – Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część – 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, część 79 - Obsługa długu krajowego
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część – 80 Regionalne Izby Obrachunkowe
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 81 – Rezerwa ogólna, część 83 – Rezerwy celowe
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku, część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/02 – województwo dolnośląskie
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/06 – województwo lubelskie
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/08 – województwo lubuskie
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/10 – województwo łódzkie
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/12 – województwo małopolskie
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/14 – województwo mazowieckie
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/16 – województwo opolskie
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/18 – województwo podkarpackie
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/20 – województwo podlaskie
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/22 – województwo pomorskie
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/24 – województwo śląskie
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/26 – województwo świętokrzyskie
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/30 – województwo wielkopolskie
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 85/32 – województwo zachodniopomorskie
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2003 r.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2003 roku.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 roku w okresie od 1 stycznia do 15 lipca 2003 r. oraz Agencji Nieruchomości Rolnych w okresie od 16 lipca do 31 grudnia 2003 r.

85. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2003 roku przez Fundusz Promocji Twórczości
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2003 roku przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2003 r.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2003 roku przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów w 2003 r. przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Inwestycje wieloletnie finansowane ze środków publicznych

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 2003 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, 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 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.

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
Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
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
Główny Urząd Miar
Polski Komitet Normalizacyjny
Polska Akademia Nauk
Państwowa Agencja Atomistyki
Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
Główny Inspektorat Kolejnictwa
Rządowe Centrum Legislacji
Samorządowe Kolegia Odwoławcze
Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
Agencja Wywiadu
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Administracja publiczna
Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa
Łączność
Informatyzacja

B. Grupa II

Naczelny Sąd Administracyjny
Sądy powszechne
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Krajowe Biuro Wyborcze
Państwowa Inspekcja Pracy
Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
Gospodarka
Gospodarka morska
Gospodarka wodna
Integracja europejska
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Kultura fizyczna i sport
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
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 2003 r.
w porównaniu do ocen za 2002 r.

Numer i nazwa części lub nazwa funduszu celowego	Rok	Ocena			
		Pozytywna	Pozytywna z uchybieniami	Pozytywna z nieprawi-dłowościami	Negatywna
1	2	3	4	5	6
01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	2002		x		
	2003	x			
02 - Kancelaria Sejmu	2002	x			
	2003	x			
03 - Kancelaria Senatu	2002		x		
	2003	x			
04 - Sąd Najwyższy	2002	x			
	2003	x			
05 - Naczelny Sąd Administracyjny	2002	x			
	2003	x			
06 - Trybunał Konstytucyjny	2002	x			
	2003	x			
08 - Rzecznik Praw Obywatelskich	2002	x			
	2003	x			
09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	2002			x	
	2003			x	
10 - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	2002	x			
	2003	x			
11 - Krajowe Biuro Wyborcze	2002				x
	2003	x			
12 - Państwowa Inspekcja Pracy	2002	x			
	2003	x			
13 - Instytut Pamięci Narodowej- Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2002	x			
	2003	x			
14 - Rzecznik Praw Dziecka	2002	x			
	2003	x			
15/00-11 Sądy powszechne	2002	-	-	-	-
	2003			x	
16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2002		x		
	2003		x		
17 - Administracja publiczna	2002			x	
	2003		x		
18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2002			x	
	2003		x		
19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	2002			x	
	2003			x	
20 - Gospodarka	2002			x	
	2003			x	
21 - Gospodarka morska	2002		x		
	2003			x	
22 - Gospodarka wodna	2002		x		
	2003		x		

1	2	3	4	5	6
23 - Integracja europejska	2002		x		
	2003			x	
24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2002			x	
	2003			x	
25 - Kultura fizyczna i sport	2002		x		
	2003		x		
26 - Łączność	2002		x		
	2003		x		
27 – Informatyzacja	2002			x	
	2003			x	
28 - Nauka	2002		x		
	2003		x		
29 - Obrona narodowa	2002		x		
	2003		x		
30 - Oświata i wychowanie	2002			x	
	2003		x		
31 - Praca	2002	x			
	2003	x			
32 - Rolnictwo	2002			x	
	2003			x	
33 - Rozwój wsi	2002			x	
	2003			x	
34 - Rozwój regionalny	2002	x			
	2003			x	
35 - Rynki rolne	2002	x			
	2003		x		
36 - Skarb Państwa	2002			x	
	2003			x	
37 - Sprawiedliwość	2002			x	
	2003			x	
38 - Szkolnictwo wyższe	2002	x			
	2003		x		
39 - Transport	2002			x	
	2003			x	
40 - Turystyka	2002		x		
	2003			x	
41 - Środowisko	2002		x		
	2003		x		
42 - Sprawy wewnętrzne	2002		x		
	2003		x		
43 - Wyznania religijne	2002		x		
	2003	x			
44 - Zabezpieczenie społeczne	2002	x			
	2003	x			
45 - Sprawy zagraniczne	2002		x		
	2003		x		
46 - Zdrowie	2002				x
	2003			x	
47 - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	2002		x		
	2003	x			
48 – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	2002		x		
	2003	x			

1	2	3	4	5	6
49 - Urząd Zamówień Publicznych	2002	x			
	2003		x		
50 - Urząd Regulacji Energetyki	2002		x		
	2003		x		
51 - Urząd Służby Cywilnej	2002		x		
	2003			x	
53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	2002			x	
	2003		x		
54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	2002		x		
	2003	x			
55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	2002			x	
	2003		x		
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	2002	x			
	2003	x			
58 - Główny Urząd Statystyczny	2002		x		
	2003	x			
59 – Agencja Wywiadu	2002	x			
	2003		x		
60 - Wyższy Urząd Górniczy	2002	x			
	2003		x		
61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	2002		x		
	2003		x		
64 - Główny Urząd Miar	2002		x		
	2003			x	
65 - Polski Komitet Normalizacyjny	2002		x		
	2003				x
67 - Polska Akademia Nauk	2002			x	
	2003			x	
68 - Państwowa Agencja Atomistyki	2002	x			
	2003		x		
69 - Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	2002	x			
	2003	x			
71 – Urząd Transportu Kolejowego	2002		x		
	2003			x	
72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2002		x		
	2003	x			
73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2002			x	
	2003		x		
75 - Rządowe Centrum Legislacji	2002	x			
	2003	x			
76 - Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty	2002			x	
	2003			x	
78 - Obsługa zadłużenia zagranicznego	2002	x			
	2003	x			
79 - Obsługa długu krajowego	2002	x			
	2003			x	
80 - Regionalne izby obrachunkowe	2002		x		
	2003	x			
81 - Rezerwa ogólna	2002	x			
	2003	x			
82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2002		x		
	2003	x			

1	2	3	4	5	6
83 - Rezerwy celowe	2002		x		
	2003	x			
85/02 - województwo dolnośląskie	2002			x	
	2003		x		
85/04 - województwo kujawsko-pomorskie	2002			x	
	2003		x		
85/06 - województwo lubelskie	2002		x		
	2003			x	
85/08 - województwo lubuskie	2002		x		
	2003		x		
85/10 - województwo łódzkie	2002		x		
	2003		x		
85/12 - województwo małopolskie	2002		x		
	2003		x		
85/14 - województwo mazowieckie	2002			x	
	2003		x		
85/16 - województwo opolskie	2002		x		
	2003		x		
85/18 - województwo podkarpackie	2002		x		
	2003	x			
85/20 - województwo podlaskie	2002		x		
	2003		x		
85/22 - województwo pomorskie	2002		x		
	2003			x	
85/24 - województwo śląskie	2002			x	
	2003			x	
85/26 - województwo świętokrzyskie	2002		x		
	2003			x	
85/28 - województwo warmińsko-mazurskie	2002		x		
	2003		x		
85/30 - województwo wielkopolskie	2002		x		
	2003		x		
85/32 - województwo zachodniopomorskie	2002		x		
	2003			x	
98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu	2002		x		
	2003	x			
OGÓŁEM	2002	24	42	22	2
	2003	30	33	27	1
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2002				x
	2003			x	
Fundusz Alimentacyjny	2002		x		
	2003	x			
Fundusz Emerytalno-Rentowy	2002		x		
	2003		x		
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	2002	x			
	2003		x		
Fundusz Administracyjny	2002			x	
	2003			x	
Fundusz Pracy	2002			x	
	2003		x		
Państwowy Fundusz Kombatantów	2002				x
	2003	x			
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2002		x		
	2003				x

1	2	3	4	5	6
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	2002	x			
	2003	x			
Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2002		x		
	2003			x	
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2002			x	
	2003		x		
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2002			x	
	2003	x			
Fundusz Promocji Twórczości	2002		x		
	2003		x		
RAZEM FUNDUSZE CELOWE	2002	2	5	4	2
	2003	4	5	3	1
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2002				x
	2003			x	
Agencja Rynku Rolnego	2002		x		
	2003			x	
Agencja Nieruchomości Rolnych	2002		x		
	2003		x		

Załącznik nr 6

Spis tabel i wykresów

Spis tabel **str.**

1. Liczba wydanych opinii o rzetelności ewidencji finansowo-księgowej w podziale na typy kontrolowanych jednostek 23
2. Realny wzrost PKB w kolejnych kwartałach 2002 i 2003 roku 29
3. Prognozy dotyczące PKB i jego składowych 32
4. Podstawowe wielkości bilansu płatniczego 34
5. Wykonanie prognoz w sferze zatrudnienia 36
6. Wykonanie prognoz w sferze wynagrodzeń 37
7. Ceny, rynek pieniężny i walutowy 39
8. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2003 r. 45
9. Realizacja planu dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa 47
10. Finansowanie deficytu budżetu państwa 47
11. Dochody budżetu państwa 50
12. Zaległości budżetu państwa 52
13. Należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości 53
14. Dochody budżetu państwa według rodzajów podatków 59
15. Odchylenia od planu dochodów podatkowych 60
16. Dochody z podatków pośrednich 61
17. Dochody i należności pozostałe do zapłaty w podatku od towarów i usług 63
18. Wpływy z podatku akcyzowego wg głównych grup towarów 66
19. Dochody niepodatkowe 72
20. Dochody z dywidend i wpłat z zysku 73
21. Dochody jednostek budżetowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej 77
22. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych 87
23. Zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych 90
24. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego 95
25. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego 98
26. Dotacje przedmiotowe 111
27. Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 119
28. Zatrudnienie i wynagrodzenia dla członków korpusu służby cywilnej 120
29. Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej 121
30. Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej – Urzędy wojewódzkie 122
31. Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej 123
32. Wielkość zadłużenia Skarbu Państwa w obligacjach i bonach skarbowych oraz koszty ich obsługi 143
33. Wielkość zadłużenia Skarbu Państwa w obligacjach skarbowych oraz wydatki na obsługę tego zadłużenia 143
34. Struktura sprzedaży bonów skarbowych oraz ich rentowność 144
35. Koszty wykupu bonów skarbowych 145
36. Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego 149
37. Wydatki budżetu państwa w układzie działowym 151
38. Wydatki budżetów wojewodów według działów 154
39. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa 180

40. Relacja deficytu budżetowego do PKB w latach 2000-2003 181
41. Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej 182
42. Finansowanie deficytu budżetowego 184
43. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny w relacji do PKB 189
44. Państwowy dług publiczny 189
45. Kształtowanie się długu krajowego w latach 2002-2003 191
46. Stan zadłużenia zagranicznego (w PLN) 193
47. Stan zadłużenia zagranicznego (w USD) 193
48. Wartość należności Skarbu Państwa 197
49. Przychody państwowych funduszy celowych 203
50. Wydatki państwowych funduszy celowych 204
51. Stan funduszy celowych 205
52. Dotacje do funduszy 213
53. Przychody i wpływy statutowe państwowych agencji 215
54. Koszty i wydatki statutowe państwowych agencji oraz ich wyniki finansowe 216
55. Przychody, wydatki i rozliczenia z budżetem zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych 225
56. Programy realizowane ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej 245
57. Realizacja przychodów z prywatyzacji 248
58. Realizacja przez wojewodów przychodów z prywatyzacji 253
59. Liczba przedsiębiorstw państwowych, w których zakończono proces prywatyzacji bezpośredniej 255
60. Wydatki wojewodów na prywatyzację 256
61. Wskaźniki wzrostu cen 259
62. Podaż pieniądza 260
63. Wysokość stóp procentowych 263
64. Należności NBP z tytułu udzielonych kredytów 271
65. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego 285

Spis wykresów

1. Tempo wzrostu PKB i inflacji na przestrzeni ostatnich sześciu lat 30
2. Wydatki budżetu państwa w 2003 r. 43
3. Wydatki budżetu państwa w latach 1998-2003 43
4. Źródła finansowania wydatków budżetu państwa w 2003 r. 44
5. Relacja dochodów do wydatków budżetu państwa w latach 1998-2003 r. 44
6. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2003 r. 46
7. Dochody budżetu państwa w latach 1998-2003 48
8. Relacja dochodów budżetu państwa do PKB w latach 1998-2003 49
9. Struktura dochodów w 2003 r. 50
10. Zaległości podatkowe 54
11. Dochody podatkowe w latach 2002-2003 60
12. Relacja wydatków budżetu państwa do PKB w latach 1998-2003 86
13. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych 88
14. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje 93
15. Dotacje podmiotowe 104
16. Struktura zatrudnienia i wynagrodzeń w służbie cywilnej wg grup stanowisk 120
17. Fundusze celowe dotowane w latach 1998-2003 209

18. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w latach 1998-2003 212
19. Przychody środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych w latach 1998-2003 226
20. Dochody i wydatki budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych w latach 1990-2003 (ceny stałe 1990 r.) 274
21. Deficyt sektora finansów publicznych w latach 1990-2003 274
22. Państwowy dług publiczny w latach 1990-2003 275
23. Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 1998-2003 276
24. Relacja wpływów z prywatyzacji do deficytu budżetu państwa w latach 1991-2003 277
25. Wpływy z prywatyzacji w latach 2000-2003 277
26. Udział długu zagranicznego w państwowym długu publicznym w latach 1990-2003 278
27. Wynik budżetu państwa i sektora finansów publicznych w latach 1990-2003 278
28. Struktura dochodów budżetu państwa w latach 1992, 1997 i 2002 279
29. Obciążenia podatkowe w latach 1991-2003 280
30. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 1991-2003 283
31. Dochody gmin na 1 mieszkańca według grup decylowych w 2001 r. 284
32. Relacja wydatków JST do PKB i udział dochodów własnych w dochodach JST 286