

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA
W 1994 ROKU

Niniejsza Analiza wykonania budżetu państwa
w 1994 roku uchwalona została przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 27 lipca 1995 r.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Janusz WOJCIECHOWSKI



SPIS TREŚCI

	strona
I. WSTĘP	1
II. PRZEBIEG PROCESÓW GOSPODARCZYCH	2
1. Wyniki gospodarki	2
2. Realizacja założeń polityki pieniężnej i wybranych zadań ustawowych NBP	9
2.1. Cele polityki pieniężnej	9
2.2. Podaż pieniądza, czynniki jej kreacji i instrumenty polityki pieniężnej	9
2.3. Sanowanie banków	13
2.4. Inne zadania wynikające z uchwały w sprawie założeń polityki pieniężnej, ustaw i uchwał Sejmu R P	14
3. Realizacja podstawowych kierunków prywatyzacji i przekształceń własnościowych	16
III. OGÓLNE WYNIKI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA	21
IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA NA TLE USTALEŃ KONTROLI	27
1. Dochody budżetu państwa	28
1.1. Podatki pośrednie	32
1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	34
1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	37
1.4. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	39
1.5. Cło	40
1.6. Wpłaty z zysku NBP	41
1.7. Dochody z dywidend	41
1.8. Dochody z prywatyzacji	43
1.9. Dochody jednostek budżetowych	45

2.	Wydatki budżetu państwa	52
2.1.	Dotacje przedmiotowe	56
2.2.	Dotacje podmiotowe	58
2.3.	Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych	60
2.4.	Dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe	62
2.5.	Wydatki na edukację narodową	65
2.6.	Wydatki na szkolnictwo wyższe	72
2.7.	Rolnictwo	74
2.8.	Opieka społeczna	79
2.9.	Nauka	81
2.10.	Bezpieczeństwo publiczne	84
2.11.	Obrona narodowa	88
2.12.	Ochrona zdrowia	91
2.13.	Kultura i sztuka	104
2.14.	Ubezpieczenia społeczne	107
3.	Niedobór budżetu państwa, saldo kredytów zagranicznych i spłata długoterminowych zobowiązań budżetu państwa	108
3.1.	Niedobór budżetu państwa	108
3.2.	Saldo kredytów zagranicznych	108
3.3.	Finansowanie niedoboru budżetu państwa i innych potrzeb budżetu	111
3.4.	Saldo pierwotne budżetu państwa	113
4.	Dług krajowy i koszty jego obsługi	114
4.1.	Dług krajowy	114
4.2.	Koszty obsługi długu krajowego	116
5.	Dług zagraniczny i koszty jego obsługi	119
5.1.	Dług zagraniczny	119
5.2.	Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego	121
V.	ŚRODKI POZABUDŻETOWE	124
1.	Fundusze celowe	124
1.1.	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	126
1.2.	Fundusz Emerytalno-Rentowy	132
1.3.	Fundusz Pracy	134
1.4.	Fundusz Alimentacyjny	137
1.5.	Państwowy Fundusz Kombatantów	138

1.6.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	140
1.7.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	144
1.8.	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	149
1.9.	Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	150
1.10.	Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	151
1.11.	Fundusz Literatury	152
2.	Gospodarka pozabudżetowa	153
2.1.	Zakłady budżetowe	155
2.2.	Gospodarstwa pomocnicze	157
2.3.	Środki specjalne	159
VI.	FINANSE GMIN I POWIĄZANIA Z BUDŻETEM PAŃSTWA	162
VII.	PODSUMOWANIE I WNIOSKI	167

SPIS TABEL

	Strona
1. Wydatki budżetu państwa w układzie działowym w 1994 r.	26
2. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w 1994 r.	28
3. Struktura zaległości podatkowych i niepodatkowych w 1994 r.	29
4. Efekty postępowań oddłużeniowych wobec podmiotów gospodarczych w zakresie zobowiązań podatkowych w 1994 r.	30
5. Dochody z tytułu podatków pośrednich w 1994 r.	33
6. Dochody z dywidend w 1994 r.	42
7. Dochody z prywatyzacji w 1994 r.	44
8. Dochody jednostek budżetowych w 1994 r.	46
9. Zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych w 1994 r.	53
10. Wydatki budżetu państwa w układzie ekonomicznym w 1994 r.	54
11. Rozliczenie salda kredytów zgraniczonych w 1994 r.	109
12. Finansowanie niedoboru i innych potrzeb budżetu państwa w 1994 r.	112
13. Przyrost zadłużenia z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych i kredytów w 1994 r.	113
14. Saldo pierwotne budżetu państwa w latach 1991-1994	114
15. Dług krajowy według rodzaju wierzycieli w 1994 r.	115
16. Koszty obsługi długu krajowego w 1994 r.	117
17. Dług zagraniczny z tytułu kredytów zaciągniętych w walutach wymieniaalnych i niewymieniaalnych w 1994 r.	119

18. Zadłużenie zagraniczne w podziale na poszczególnych wierzycieli w 1994 r.	120
19. Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego w 1994 r.	122
20. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 1994 r.	128
21. Wyniki finansowe jednostek gospodarki pozabudżetowej w 1994 r.	153
22. Dochody gmin w 1994 r.	163
23. Wydatki gmin w 1994 r.	165

I. WSTĘP

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 35 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, przedkłada Sejmowi i Senatowi "Analizę wykonania budżetu państwa w 1994 roku".

Kontrolę wykonania budżetu państwa za 1994 r., Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w I półroczu 1995 r. obejmując badaniem budżety 48 ministerstw i urzędów centralnych, 49 urzędów wojewódzkich, 52 urzędów rejonowych. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzone zostały badania gospodarowania środkami finansowymi funduszy celowych, wybranych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz wybranych jednostek gospodarczych.

W "Analizie" wykorzystano ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa za 1994 r., kontroli szczegółowych przeprowadzonych przez NIK w 1994 r. i I półroczu 1995 r. W trakcie prac nad treścią "Analizy" korzystano ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej za 1994 r., materiałów sprawozdawczych i analitycznych Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Głównego Urzędu Statystycznego, Centralnego Urzędu Planowania.

Analiza wykonania budżetu państwa sporządzona przez NIK uwzględnia przede wszystkim zgodność tego wykonania z ustawą budżetową na 1994 r., przepisami - Prawa budżetowego i przepisami wykonawczymi w zakresie gospodarowania środkami państwowymi. Ocena realizacji budżetu państwa dokonana została również z punktu widzenia gospodarności, celowości i rzetelności (art. 34 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych).

Przygotowując niniejszy dokument zrealizowane rozmiary dochodów i wydatków odnoszono do decyzji Parlamentu zawartych w ustawie budżetowej, a także do wielkości odnotowanych w 1993 r., wskazując na zmiany o charakterze strukturalnym. Analiza zawiera również uwarunkowania społeczne i gospodarcze realizacji budżetu w 1994 r., przykłady nieprawidłowości i błędów. Wskazujemy również wnioski, których realizacja, w opinii Najwyższej Izby Kontroli, pozytywnie wpłynie na gospodarowanie pieniędzmi podatników.

Wielkości liczbowe ujęto w złotych po denominacji.

II. PRZEBIEG PROCESÓW GOSPODARCZYCH

1. Wyniki gospodarki

Rok 1994 był trzecim z kolei rokiem wzrostu gospodarczego. Nadal jednak sytuacja gospodarcza Polski była złożona, gdyż obok wielu pozytywnych zmian utrzymywały się trudności i napięcia, a uzyskany postęp nie zaspokajał oczekiwań społecznych.

Do pozytywnych objawów, które występowały w gospodarce w 1994 roku należy zaliczyć:

- przyspieszenie wzrostu produktu krajowego brutto (PKB),
- dalszy, wyraźny wzrost wydajności pracy,
- zwiększenie skłonności do podejmowania działalności inwestycyjnej,
- kontynuowanie rozwoju sektora prywatnego,
- poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstw,
- przyspieszenie, przekraczające dynamikę importu, tempa wzrostu eksportu,
- realny wzrost przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej,
- zahamowanie wzrostu rejestrowanego bezrobocia,
- stabilizację relacji deficytu budżetu do PKB na poziomie ubiegłego roku.

Natomiast do zjawisk negatywnych należą:

- spadek globalnej produkcji rolniczej,
- trudna sytuacja budżetu państwa, wynikająca z pogarszającej się struktury wydatków, w których szczególnie szybko rosły wydatki na obsługę długu i świadczenia socjalne,
- utrzymywanie się - pomimo pewnego spadku - wysokiego poziomu inflacji,
- pogłębianie się kryzysu w budownictwie mieszkaniowym,
- pogarszanie proporcji pomiędzy płacami sfery budżetowej a płacami sektora przedsiębiorstw,
- pogorszenie się relacji pomiędzy liczbą ludności pracującej a pobierającej świadczenia socjalne.

Analiza pozytywnych i negatywnych objawów wskazuje, że w 1994 r. w porównaniu do 1993 r. uzyskano w gospodarce kilka istotnych, korzystnych zmian. Dotyczą one zwiększenia eksportu w tempie szybszym od importu, co oznaczało odwrócenie tendencji istniejących w ostatnich latach, wyraźniejszy po kilku latach spadku bądź stagnacji, wzrost nakładów inwestycyjnych, dotyczący zwłaszcza zakupów maszyn i urządzeń, poprawy sytuacji finansowej

przedsiębiorstw oraz wzrostu - po kilku latach spadku - realnej wartości wynagrodzeń, co jednak nie dotyczyło wynagrodzeń w sferze budżetowej. Jednocześnie jednak w porównaniu do 1993 roku wyraźnie spadła produkcja rolna, a wzrost produkcji budowlano-montażowej został zahamowany.

Syntetycznym wskaźnikiem, obrazującym przyspieszone tempo rozwoju gospodarczego w 1994 r. był wzrost produktu krajowego brutto o 5%, wobec 3,8% wzrostu uzyskanego w 1993 roku. W przeliczeniu na 1 mieszkańca produkt ten wzrósł o 4,8% wobec 3,5% w 1993 roku.

Rok 1994 był trzecim, kolejnym rokiem poprawy większości globalnych mierników efektywności. Wyraziło się to w zmniejszeniu pracochłonności produktu krajowego brutto w porównaniu z 1993 rokiem o 5%, majątkochłonności o 3%, energochłonności o 8,2%, a transportochłonności o 6,8%^{1/}.

Rok 1994 był czwartym rokiem wprowadzania w życie przekształceń własnościowych, jakkolwiek tempo tych przekształceń było nieco wolniejsze niż w latach poprzednich. Tym niemniej w 1994 r. nastąpił wzrost udziału sektora prywatnego w gospodarce. W sektorze tym pracowało prawie 61% ogółu pracujących, wobec 58,9% na koniec 1993 roku.

Udział sektora prywatnego, liczony wartością sprzedaży w podstawowych działach gospodarki, kształtował się w porównaniu z rokiem ubiegłym następująco:

	1993 r.	1994 r.
	%	%
Przemysł	35,1	38,3
Budownictwo	82,3	85,0
Transport	37,3	38,5
Handel	89,1	89,0

Natomiast w obrotach handlu zagranicznego udział sektora prywatnego wzrósł w omawianym okresie w eksporcie z 44,0% do 51,3%, a w imporcie z 59,3% do 65,6%.

^{1/} Ocena procesów gospodarczych w 1994 r. na tle lat 1990-1993, CUP, Warszawa, 1995 r., str. 24.

W 1994 r. nastąpiło poważne przyspieszenie tempa wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu^{1/}. Wyniosło ono 11,9% wobec 6,4% uzyskanych w 1993 r. i 2,8% w 1992 roku. Wzrost produkcji był rezultatem powiększających się możliwości eksportowych oraz rosnącego popytu krajowego, zwłaszcza na dobra inwestycyjne i zaopatrzeniowe.

Podobnie jak w latach poprzednich szybko rosła produkcja przemysłowa podmiotów prywatnych (o 22,7% w porównaniu z 1993 r.), a także - po raz pierwszy od pięciu lat - nastąpił wzrost produkcji przemysłowej w sektorze publicznym (o 5,8%). Wzrost produkcji przemysłowej został uzyskany przy dalszym spadku zatrudnienia - o około 2% w porównaniu z 1993 r. Wydajność pracy na 1 zatrudnionego wzrosła w 1994 r. o 14%.

Wzrost produkcji sprzedanej nastąpił w trzech podstawowych sekcjach przemysłu: w działalności produkcyjnej o 13,3%, w górnictwie i kopalnictwie o 6,1% i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz i wodę o 5%^{2/}. W ramach przemysłu przetwórczego najszybciej wzrosła produkcja dóbr inwestycyjnych (o 17%), a następnie konsumpcyjnych (o 14%) i zaopatrzeniowych (o 12%).

W 1994 roku zahamowane zostały tendencje wzrostowe produkcji budowlano-montażowej, która ukształtowała się na poziomie zbliżonym do uzyskanego w 1993 roku (wzrost tylko o 0,2%), wobec średniego rocznego wzrostu o około 9% w latach 1991-1993.

Niekorzystny wpływ na rozmiary produkcji miał dalszy, znaczny regres w budownictwie mieszkaniowym i budowie obiektów użyteczności publicznej oraz zmniejszenie zapotrzebowania na roboty adaptacyjno-remontowe w wyniku ograniczenia kwoty, którą z tego tytułu można było odliczyć od podstawy opodatkowania. Zwiększył się natomiast zakres robót wykonywanych przy obiektach przemysłowych i infrastruktury technicznej.

Czynnikiem wpływającym w pewnym stopniu pozytywnie na rozmiary budownictwa było wprowadzenie w 1994 roku nowych ulg inwestycyjnych dla podmiotów gospodarczych, a także utrzymanie i rozszerzenie w 1994 roku zakresu zwolnień i obniżonych stawek VAT na materiały i niektóre usługi budowlane.

1/ Mały Rocznik Statystyczny 1995, GUS, Warszawa, 1995 r. str. 250

2/ Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, 1995 r. Nr 5, str. 112

Pogłębił się kryzys w budownictwie mieszkaniowym. Liczba mieszkań oddanych do użytku w 1994 roku (76,1 tys.) była o 19,4% mniejsza od oddanych do użytku w 1993 roku. Podstawową przyczyną narastającego kryzysu w budownictwie mieszkaniowym były znaczne dysproporcje pomiędzy dochodami ludności a rosnącymi kosztami tego budownictwa w warunkach stałego braku właściwych metod finansowania nowego budownictwa mieszkaniowego. Istniejący system kredytowy, wspierający przede wszystkim zamożnych inwestorów, nie mógł być zaakceptowany przez przeciętnie zarabiającą rodzinę.

W 1994 roku w porównaniu z 1993 r. globalna produkcja rolnicza zmniejszyła się o ok. 9%. W przeważającej części gospodarstw pogorszyło się w ostatnich latach wykorzystanie zasobów ziemi i pracy. W całym rolnictwie, głównie jednak w państwowym - z powodu likwidacji PGR-ów - nastąpił wzrost powierzchni ugorów i odłogów. W sektorze publicznym udział ugorów i odłogów w całości gruntów ornych tego sektora wyniósł w 1994 r. 42,5%, a w gospodarstwach indywidualnych 5,4%.

Pogorszenie wyników rolnictwa było spowodowane różnorodnymi przyczynami. Na czołowym miejscu należy wymienić suszę oraz pogorszenie opłacalności produkcji eksportowej spowodowane wysokimi kosztami własnymi w rolnictwie.

W 1994 roku przewozy ładunków utrzymały się na poziomie z 1993 r. Przewozy towarowe transportem kolejowym wzrosły o 0,2%, natomiast transport samochodowy przewiózł o 1,0% ładunków mniej niż w 1993 roku.

Piąty, kolejny rok miały przewozy pasażerskie (o 11% w porównaniu z 1993 r.), zarówno transportem kolejowym (o 8,6%), jak i samochodowym (o 12%). Wzrosły natomiast przewozy pasażerskie transportem lotniczym (o 13,6%).

Rok 1994 był kolejnym rokiem intensywnego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. W 1994 roku przyłączono do sieci nie notowaną dotychczas liczbę nowych abonentów - 590,3 tys., co oznaczało wzrost o 23,6% w porównaniu z 1993 rokiem. W rezultacie nowych przyłączeń ogólna liczba abonentów w Polsce przekroczyła 5 mln, co oznaczało wzrost w porównaniu do 1993 r. o 13,4%. W 1994 roku przybyło 25,4 tys. nowych abonentów telefonii komórkowej, tj. 2-krotnie więcej niż w 1993 roku. Na koniec 1994 r. na 1000 mieszkańców przypadało 129,8 abonentów telefonii przewodowej (na koniec 1993 r. - 114,7).

W 1994 roku obroty handlu zagranicznego ukształtowały się korzystniej niż w 1993 roku. Po raz pierwszy od kilku lat eksport wzrósł w tempie szybszym niż import. W 1994 roku wartość eksportu, liczona w dolarach USA wzrosła w porównaniu z 1993 r. o 21,9%, a importu o 14,5%.

Wyniki bilansu płatniczego w 1994 roku, obejmującego efektywne wpływy i wypłaty dewizowe oraz operacje kredytowe rejestrowane przez krajowe banki dewizowe, wskazują na wyraźną poprawę salda w porównaniu z 1993 rokiem. Wyraziło się to w zmniejszeniu deficytu obrotów bieżących z - 2.329 mln USD w 1993 r. do - 944 mln USD w 1994 roku.

Według danych Narodowego Banku Polskiego rezerwy oficjalne brutto w 1994 r. wzrosły o 1.748 mln USD i na koniec grudnia 1994 r. osiągnęły poziom 6.029 mln USD. Poziom rezerw na koniec 1994 roku był ponad czterokrotnie wyższy niż średnia miesięczna wypłat za import w 1994 roku.

Wyniki bilansu płatniczego za 1994 rok wskazują na wzmocnienie pozytywnych tendencji, do których zaliczyć należy w szczególności znaczne, 2,5-krotne, zmniejszenie deficytu obrotów bieżących, blisko 3-krotnie niższy deficyt obrotów towarowych, wysoki napływ kapitału w różnorodnych formach oraz poważny przyrost rezerw oficjalnych brutto.

Znaczny przyrost rezerw oficjalnych brutto może wprawdzie wpływać na wzrost tendencji inflacyjnych w rezultacie zwiększenia podaży pieniądza krajowego, z drugiej jednak strony wzmacnia zabezpieczenie dla: terminowej obsługi zadłużenia zagranicznego, realizacji bieżących płatności importowych oraz wprowadzenia wymieniałości złotego, zgodnej z kryteriami Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

W 1994 roku po raz pierwszy od wielu lat tempo wzrostu działalności inwestycyjnej, której wzrost realny w porównaniu z 1993 rokiem wyniósł 7,1%, było wyższe od tempa przyrostu produktu krajowego brutto, z tym, że nakłady na zakup maszyn, urządzeń i środków transportowych zwiększyły się o 15,4%. Był to trzeci rok coraz wyższego wzrostu nakładów inwestycyjnych w porównaniu z rokiem poprzednim.

Głównymi czynnikami determinującymi pozytywne tendencje w ramach działalności inwestycyjnej była poprawa sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych, wzrost dochodów budżetów gmin, a ponadto ulgi i zwolnienia podatkowe.

Nastąpiły zmiany w strukturze nakładów.

W nakładach inwestycyjnych powiększył się udział wydatków na zakupy maszyn i urządzeń, z tym że poważnie zwiększyły się zakupy dóbr produkcji krajowej. Zmniejszył się natomiast udział robót budowlano-montażowych, między innymi w wyniku spadku budownictwa mieszkaniowego.

W 1994 roku po raz pierwszy od kilku lat nastąpił wzrost nakładów inwestycyjnych dużych jednostek gospodarczych. Nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw były, liczone w cenach stałych, o 8% wyższe niż przed rokiem, a po wyłączeniu spółdzielczości mieszkaniowej - wyższe o 12%.

Przebieg procesów gospodarczych wykazuje więc, że wysoki poziom koniunktury kształtowany był w głównej mierze przez czynniki związane z wysoką dynamiką eksportu, któremu towarzyszył poważny wzrost importu zaopatrzeniowego oraz wzrostem nakładów inwestycyjnych wydatkowanych na maszyny i narzędzia. Elementy stagnacji wystąpiły natomiast w krajowym popycie konsumpcyjnym, mimo realnego wzrostu płac w sektorze przedsiębiorstw oraz emerytur i rent. Wyraziło się to w tym, że sprzedaż detaliczna towarów w 1994 r., choć wzrosła nominalnie o 28,5%, to po skorygowaniu przez średnioroczny indeks wzrostu cen towarów konsumpcyjnych była jednak niższa od osiągniętej w 1993 roku o 2,8%.

Liczba pracujących w gospodarce narodowej wyniosła na koniec 1994 r. 14,6 mln osób i była wyższa o 260 tys. osób od liczby pracujących w końcu 1993 roku. Wyraźnie zwiększyła się liczba ofert pracy. W 1994 roku zgłoszono 804 tys. ofert wobec 528 tys. w 1993 roku.

Wzrost popytu na pracę wpłynął nie tylko na zahamowanie trwającego od dłuższego czasu wzrostu bezrobocia, ale nawet na jego nieznaczne zmniejszenie. W końcu 1994 roku zarejestrowanych było 2838 tys. osób bez pracy, tj. o 52 tys. (1,8%) mniej niż w końcu 1993 r. Bezrobotni stanowili w 1994 r. 16,0% ludności aktywnej zawodowo wobec 16,4% przed rokiem. Negatywnym zjawiskiem było dość powszechne bezrobocie długookresowe, wyrażające się tym, że prawie 45% ogólnej liczby bezrobotnych pozostawało bez pracy ponad rok. Zmniejszanie bezrobocia jest utrudnione przez niski poziom wykształcenia i kwalifikacji osób pozbawionych pracy.

Po raz pierwszy od 1989 roku nastąpił wzrost realnych wynagrodzeń netto w gospodarce narodowej - o 1,1%. Zdecydował o tym wysoki, wynoszący 4,2%, przyrost płac w przedsiębiorstwach. Przyrost ten niejednokrotnie nie był wystarczająco uzasadniony odpowiednim wzrostem wydajności pracy. Gdy średnio w całym przemyśle za każdy 1% przyrostu wydajności pracy, liczonej w cenach stałych, podwyższano przeciętne realne płace o 0,44%, to opłacenie wydajności pracy w zaopatrzeniu w energię elektryczną, gaz i wodę wynosiło aż 2,32%, w produkcji wyrobów tytoniowych 1,37%, a w górnictwie i kopalnictwie 1,23%.

W 1994 roku realnemu wzrostowi płac netto w sektorze przedsiębiorstw, o 4,2% towarzyszyła pogarszająca się sytuacja osób pracujących w sferze budżetowej, których płace realne netto - w stosunku do 1993 r. - obniżyły się o 2,1%. W konsekwencji nastąpiło dalsze pogorszenie relacji przeciętnej płacy w sferze budżetowej do płacy w sektorze przedsiębiorstw - z 87,2% w 1993 roku do 82,9% w 1994 roku.

W 1994 roku kontynuowany był proces ograniczania tempa inflacji w gospodarce polskiej. Jednak pomimo uzyskanego postępu tempo tego procesu było wolniejsze niż w latach poprzednich, a wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej na 1994 rok.

W 1994 roku w stosunku do 1993 roku ogółem ceny wzrosły o 32,2% (zakładano wzrost o 27,0%), w tym ceny żywności o 33,0%, ceny towarów nieżywnościowych o 31,4%, a ceny usług o 32,5%. Najsilniej na ogólny poziom inflacji w 1994 roku wpływał wzrost cen artykułów żywnościowych. Wzrost cen był spowodowany nieurodzajem w rolnictwie oraz działaniami zwiększającymi ochronę producentów krajowych przed importem towarów żywnościowych. Na wzrost inflacji wpływały także podwyżki cen urzędowych i centralnie regulowanych oraz rosnące dochody ludności, w tym zwłaszcza w sektorze przedsiębiorstw, gdzie niejednokrotnie wzrost płac nie był dostatecznie powiązany ze wzrostem wydajności pracy. Na procesy inflacyjne wpływały także rosnące ceny produkcji sprzedanej przemysłu, które w III i IV kwartale 1994 roku zwiększały się w tempie przekraczającym tempo wzrostu cen konsumpcyjnych.

W 1994 roku inflacja liczona narastająco (od grudnia 1993 r. do grudnia 1994 r.) ukształtowała się na poziomie znacznie wyższym od założeń przyjętych w ustawie budżetowej na 1994 rok. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły w ciągu 1994 r. o 29,5%, tj. o 6,5 pkt wyżej niż zakładano w ustawie budżetowej. W tym samym czasie ceny produkcji sprzedanej przemysłu wzrosły o 27,9%, a ceny produkcji budowlano-montażowej o 21,5%.

2. Realizacja założeń polityki pieniężnej i wybranych zadań ustawowych NBP

2.1. Cele polityki pieniężnej

Założenia polityki pieniężnej na 1994 r. zostały określone uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1994 r. (MP Nr 18, poz. 133). Podstawowymi celami polityki pieniężnej w 1994 r. było ograniczenie inflacji i utrwalanie ożywienia gospodarczego oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

2.2. Podaż pieniądza, czynniki jej kreacji i instrumenty polityki pieniężnej

Założenia polityki pieniężnej na 1994 r. przewidywały, że NBP będzie prowadził działania sprzyjające m.in.:

- wzrostowi produktu krajowego brutto (PKB) o ok. 4,5%,
- ograniczeniu inflacji do 23% (grudzień 1994 r. do grudnia 1993 r.),
- utrzymaniu przyrostu podaży pieniądza na poziomie 15,5 mld zł, z możliwością jego powiększenia w ciągu II półrocza do 16,9 mld zł w przypadku spadku inflacji i tempa wzrostu PKB zgodnego z założeniami ustawy budżetowej,
- ograniczeniu spadku należności zagranicznych systemu bankowego do kwoty nie przekraczającej 250 mln USD.

W wyniku odmiennego od prognozowanego w założeniach polityki pieniężnej na 1994 r. przebiegu procesów gospodarczych w kraju, szczególnie w II półroczu ub.r. (m.in. wysoki poziom wzrostu cen żywności, szybki przyrost należności zagranicznych systemu bankowego) nie zostało osiągnięte założone ograniczenie inflacji do 23% w stosunku do grudnia 1993 r. Inflacja wyniosła 29,5%, a przyrost podaży pieniądza wyniósł 21,4 mld zł (tj. realnie 6,7% w stosunku do stanu na koniec 1993 r.) wobec założonego 15,5 mld zł (tj. realnie 3,7%), przy czym w końcu grudnia 1994 r., w wyniku przygotowań do denominacji i rozliczenia przez banki tzw. "pieniądza w drodze", nastąpił wzrost podaży pieniądza szacowany przez NBP na ok. 3 mld zł. Utrwalone natomiast zostały procesy ożywienia gospodarczego.

Wartość eksportu w ujęciu płatniczym wyniosła w 1994 r. 16,9 mld USD i była o 24,8% wyższa niż w roku 1993, co przy jednoczesnym wzroście importu o 12% pozwoliło zmniejszyć ujemne saldo płatności towarowych z 2.293 mln USD w 1993 r. do 836 mln USD w 1994 r. (w prognozie bilansu płatniczego na 1994 r. założono ujemne saldo w wysokości 1.846 mln USD). Równocześnie, wobec nadwyżki skupu nad sprzedażą walut wymiennalnych w kwocie 3.211 mln USD, saldo kapitału krótkoterminowego wyniosło 2.338 mln USD (prognozowano 800 mln USD). W efekcie, należności zagraniczne netto systemu bankowego wzrosły w 1994 r. o 2.534,7 mln USD (w założeniach polityki pieniężnej dopuszczano spadek nie przekraczający 250 mln USD) i osiągnęły na koniec roku stan 11.289,5 mln USD.

Rezerwy oficjalne brutto (w NBP) wzrosły w 1994 r. o 1.748 mln USD i osiągnęły poziom 6.029 mln USD. W 1993 r. odnotowano spadek rezerw o 6 mln USD, a prognoza bilansu płatniczego na 1994 r. zakładała ich spadek o 435 mln USD.

NBP zgodnie z zapisem w założeniach polityki pieniężnej na 1994 r. zwiększył swój udział w kapitale korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA do 25%, tj. do kwoty 7,36 mln zł.

Przyrost kredytu dla sektora niefinansowego wyniósł 8,4 mld zł (25,2%), i mimo że nominalnie był o 0,2 pkt proc. wyższy od prognozowanego, to realnie (wg cen detalicznych) zamiast wzrostu o 1,5% odnotowano spadek o 3,3%.

Zadłużenie kredytowe podmiotów gospodarczych zwiększyło się w 1994 r. o 7,3 mld zł. Oznacza to, że zaangażowało ono 34% przyrostu podaży pieniądza w 1994 r., który zgodnie z założeniami polityki pieniężnej powinien być wykorzystany przede wszystkim na zwiększenie dostępności kredytów dla jednostek gospodarczych. Jednak po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu w 1994 r. nastąpił realny spadek zadłużenia kredytowego w stosunku do końca 1993 r. o 3,4%.

Podstawową stopą procentową banku centralnego w 1994 r. była stopa redyskontowa, która wynosiła na początku roku 29%, a od 13.05.1994 r. została obniżona do 28%. Jednocześnie obniżone zostały stopy kredytu refinansowego (z 35 do 33%) oraz lombardowego (z 33 do 31%).

Obniżka stóp procentowych NBP wywołała - zgodnie z zapisami założeń polityki pieniężnej na 1994 r. - obniżenie stopy oprocentowania kredytów o najmniejszym stopniu ryzyka i terminie do 1 roku z 35-55% na początku 1994 r. do 32-49,4% od czerwca 1994 r.

W zakresie oprocentowania depozytów złotych następujące od czerwca ub.r. zmiany doprowadziły do spłaszczenia rozpiętości stawek. Stopy wkładów długoterminowych ulegały obniżeniu (np. 12 miesięcznych z 32-38% w kwietniu do 27,7-34% w grudniu), a depozytów krótkoterminowych tzn. 1-3 miesięcznych podwyższeniu (np. 1-miesięcznych z 8-21% w kwietniu do 12-23,8% w grudniu). Stan depozytów złotych gospodarstw domowych zwiększył się w 1994 r. o 5,8 mld zł, tj. realnie o 4,9%.

Od lutego 1994 r. wprowadzony został obowiązek odprowadzania przez banki rezerwy obowiązkowej od depozytów walutowych. W październiku 1994 r. stopę rezerwy od depozytów dewizowych zwiększono do 1% (z 0,75% dla wkładów a vista i 0,50% dla wkładów terminowych) i obniżono z 23% do 20% stopę rezerwy od depozytów złotych płatnych na każde żądanie. Działania te - zgodnie z założeniami polityki pieniężnej na 1994 r. - miały na celu zapewnienie wzrostu skłonności do oszczędzania w złotych.

Polityka NBP w zakresie kursu walutowego utrzymała mechanizm kroczącej dewaluacji złotego w stosunku do koszyka pięciu walut. W II półroczu 1994 r. dwukrotnie obniżono tempo średniomiesięcznej dewaluacji złotego z ok. 1,6% do ok. 1,5% i następnie do ok. 1,4% w celu zwolnienia tempa napływu dewiz do Polski. Kurs USD wzrósł w 1994 r. o 0,3028 zł (tj. 14,2%) osiągając na koniec roku poziom 2,4372 zł. Prognoza zawarta w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 1994 r. zakładała wzrost kursu USD do poziomu 2,63 zł (tj. o 23,1%).

Nowelizacja art. 31 ustawy o NBP dokonana przez ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 60, poz. 369) umożliwiła dokonanie zmian zasad naliczania, odprowadzania i wykorzystywania rezerwy obowiązkowej przez banki. Od 13 sierpnia 1994 r. - w celu zapewnienia bankom lepszych warunków utrzymania bieżącej płynności, niezbędnej dla sprawnego dokonywania rozliczeń międzybankowych za pośrednictwem Krajowej Izby Rozliczeniowej - dopuszczono do wykorzystywania przez banki rezerwy obowiązkowej nieoprocentowanej i w formie zapasu gotówki w kasach do bieżących rozliczeń pieniężnych, a od października 1994 r. środki rezerwy nieoprocentowanej przeniesiono na rachunki bieżące banków, co umożliwiło bankom ciągły dostęp do środków rezerwy. Zmiany te prowadziły do zwiększenia płynności w bankach, obniżenia kosztów banków i poprawę ich dochodowości.

Regulowania płynności finansowej w systemie bankowym NBP dokonywał - zgodnie z założeniami polityki pieniężnej - przede wszystkim poprzez transakcje bonami skarbowymi. Głównym instrumentem operacji otwartego rynku były operacje warunkowe. W 1994 r. NBP 15 razy przeprowadzał operacje REPO, polegające na zakupie - z określonym terminem odsprzedaży wynoszącym od 1 do 14 dni - bonów skarbowych przez NBP od banków. Operacje te zwiększają płynność rynku międzybankowego i były przeprowadzane tylko w okresie styczeń-lipiec 1994 r. łączna wartość tych operacji wyniosła 2,1 mld zł. Operacje Reverse REPO odwrotne do operacji REPO, tzn. polegające na sprzedaży bankom przez NBP bonów skarbowych ze swego portfela przeprowadzane były w 1994 r. 196 razy na łączną wartość 59,3 mld zł. Od sierpnia 1994 r. NBP przeprowadzał wyłącznie operacje Reverse REPO, a ich przeciętna dzienna skala wzrosła z 1 mld zł w sierpniu do 2,7 mld zł w listopadzie 1994 r. Średnie dzienne saldo operacji warunkowych (depozytów banków w NBP) wyniosło w 1994 r. 1,16 mld zł i było 16 razy wyższe niż w 1993 r., gdy osiągnęło wysokość 71,2 mln zł.

NBP przeprowadził też w II półroczu 1994 r. 4 operacje bezwarunkowej sprzedaży (ang. outright) bonów skarbowych ze swego portfela (w roku 1993, takie operacje nie były wykorzystywane). W ramach tych operacji NBP sprzedawał bony 39- i 52-tygodniowe, których termin wykupu przypadał w roku 1995, a ilość dni od daty płatności do dnia wykupu wynosiła od 115 do 287 dni. Łączna wartość sprzedaży bonów skarbowych wyniosła 2 mld zł.

W końcu 1994 r. NBP powrócił, po 2,5 roku przerwy, do emisji i sprzedaży bonów pieniężnych NBP. Na trzech przetargach w dniach 30.11., 7.12. i 28.12.1994 r. sprzedano bony pieniężne o wartości nominalnej 1,96 mld zł i terminie wykupu 91 lub 182 dni za kwotę 1,75 mld zł w cenach zakupu.

Założenia polityki pieniężnej na 1994 r. stanowiły, że NBP będzie wykorzystywał w operacjach otwartego rynku zarówno papiery wartościowe już istniejące na rynku pieniężnym, jak i te, które mogą pojawić się w przyszłości.

NBP udzielił w 1994 r. 6 bankom preferencyjnego kredytu lombardowego na restrukturyzację przedsiębiorstw w łącznej kwocie 68,8 mln zł. Uruchomienie takiego kredytu zapisane było w założeniach polityki pieniężnej na 1993 r., ale w 1993 r. nie doszło do jego realizacji.

Przyrost kredytu refinansowego - zgodnie z założeniami polityki pieniężnej - utrzymany został jedynie w odniesieniu do inwestycji centralnych - wzrost w ciągu 1994 r. o 690 mln zł (25%). Stan wykorzystania kredytu refinansowego celowego na wspomaganie programów uzdrowienia banków zmniejszył się ze 113,6 mln zł na koniec 1993 r. do 0 na koniec 1994 r., przy czym niespłacony przez dwa banki kredyt został przeksięgowany jako zadłużenie przeterminowane (10,9 mln zł).

W 1994 r. wzrosło zadłużenie w rachunku bieżącym Banku Handlowo-Kredytowego SA w Katowicach - w likwidacji, z kwoty 1.257 mln zł na 31.12.93 r. do 1.523 mln zł na 31.12.94 r. (tj. o 266 mln zł) w wyniku naliczenia odsetek przez NBP (kwota 283 mln zł). Łącznie kwota niespłaconych odsetek od wykorzystanego przez BHK SA w likwidacji kredytu refinansowego wynosiła 1.111 mln zł na koniec 1994 r.

2.3. Sanowanie banków

Założenia polityki pieniężnej na 1994 r. uznały za pilne utworzenie systemu ubezpieczeń depozytów. Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym została uchwalona przez Sejm w dniu 14.12.1994 r. i weszła w życie od 17.02.1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18).

Do tego czasu na mocy art. 49 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 ze zm.) Skarb Państwa odpowiadał z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie ustawy - Prawo bankowe. W uchwale Sejmu RP z dnia 5 marca 1994 r. w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 r. (M.P. Nr 18, poz. 133) zawierało następującą dyspozycję: "Do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych Prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych do wysokości 1.000 ECU w pełnej kwocie depozytu, a w wysokości od 1001 do 3000 ECU w kwocie 90% wartości depozytu".

Narodowy Bank Polski kontynuował w 1994 r. działania związane z finansowaniem programów sanacji w bankach. Liczba banków objętych dofinansowaniem zwiększała się w każdym kwartale 1994 r.: I kw. - 10 banków, II kw. - 12 banków (w tym 1 spółdzielczy), III kw. - 14 banków (2 spółdzielcze), IV kw. 17 banków (5 spółdzielczych).

Wartość środków wydatkowanych przez NBP w ujęciu kasowym w 1994 r. na zakup akcji, długoterminowych obligacji i weksli sekurytyzacyjnych sanowanych banków wyniosła 400 mln zł i przekroczyła o 100 mln zł (33,3%) kwotę przewidzianą na ten cel w założeniach polityki pieniężnej 1994 r. Kwota

140 mln zł została uruchomiona w styczniu 1994 r. w wyniku realizacji porozumienia o pomocy dla Pierwszego Komercyjnego Banku SA w Lublinie. Łącznie kwota pomocy NBP udzielanej na warunkach preferencyjnych wyniosła na 31.12.1994 r. 533,7 mln zł, w tym:

- wartość nabytych od 13 banków weksli sekurytyzacyjnych (oprocentowanych 1% w stos. rocznym) wynosiła ogółem 293,4 mln zł, w tym w 1994 r. NBP nabył weksle za 210,2 mln zł,
- wartość nabytych od 4 banków obligacji restrukturyzacyjnych (oprocentowanie 1%) wynosiła ogółem 135,5 mln zł, w tym w 1994 r. 113,1 mln zł,
- wartość nabytych akcji 3 banków wynosiła ogółem 104,8 mln zł, w tym w 1994 r. 76,9 mln zł.

Ponadto sanowane banki korzystały z limitów kredytu refinansowego, lombardowego oraz gwarancji na lokaty innych banków, a 10 banków korzystało na koniec 1994 r. ze zwolnień z odprowadzania i utrzymywania wymaganej rezerwy obowiązkowej wprowadzonych w sierpniu 1994 r.

2.4. Inne zadania wynikające z uchwały w sprawie założeń polityki pieniężnej, ustaw i uchwał Sejmu RP

Uchwała Sejmu w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 r. nałożyła na Rząd obowiązek dokonania, przy udziale NBP, do 31 maja 1994 r. oceny procesów kredytowania zmierzających do pobudzenia gospodarki, w tym zwłaszcza eksportu oraz oceny skuteczności instrumentów i działań zmierzających do rozwiązywania problemu zatorów płatniczych i zadłużenia jednostek gospodarczych. Wobec braku porozumienia z Radą Ministrów w sprawie trybu dokonania ww. ocen, NBP dokonał ich samodzielnie i w końcu maja 1994 r. przedstawił ich wyniki Sejmowi.

Kwartalne sprawozdania z realizacji polityki pieniężnej przedstawiane były Sejmowi - zgodnie z wnioskiem NIK w tej sprawie - w terminie nie przekraczającym 3 miesięcy od końca ocenianego kwartału. Uwagę kontroli NIK zwróciło przekroczenie tego terminu o 3 tygodnie przy przekazywaniu sprawozdań Radzie Ministrów z realizacji polityki pieniężnej w I i II kw. 1994 r.

W dalszym ciągu (tj. wg stanu na koniec maja 1995 r.) nie zostały wydane przez Prezesa NBP zaległe zarządzenia w sprawie minimum kapitału własnego banków (art. 81 ust. 3 Prawa bankowego), zbierania informacji dla sporządzenia sprawozdawczego bilansu płatniczego (art. 21 ust. 1 ustawy o NBP) oraz o udostępnianiu bankom informacji o podmiotach gospodarczych (art. 48 ust. 3 Prawa bankowego).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1994 r. w sprawie zwiększenia dochodów budżetu państwa (MP Nr 18, poz. 134) zobowiązywała Rząd wspólnie z NBP do podjęcia starań o pełniejsze wykorzystanie przyznawanych Polsce kredytów.

Do końca maja 1995 r. nie zostało zawarte przez NBP porozumienie z Ministrem Finansów w sprawie zaprowadzenia ewidencji oraz prowadzenia bankowej obsługi kredytów zagranicznych obciążających spłatami budżet państwa. Zgodnie z wnioskiem NIK po kontroli nt. rozliczenia zadłużenia państwa zakończonej w kwietniu 1994 r. umowa taka miała być podpisana do końca ub. roku.

Tempo wykorzystywania pożyczek zaciągniętych przez NBP w Banku Światowym uległo w 1994 r. dalszemu osłabieniu. Wykorzystanie pożyczki Nr 3166 - Rozwój Eksportu Przemysłowego (kwota 260 mln USD) wzrosło z 61,6 mln USD na 31.12.93 r. do 68,4 mln USD na 31.12.94 r., w tym linii kredytowej (kwota 215 mln USD) odpowiednio z 53,8 mln USD do 60,0 mln USD. Wykorzystanie pożyczki Nr 3167 - Rozwój Eksportu Rolno-Spożywczego (kwota 100 mln USD) wzrosło z 71 mln USD na 31.12.93 r. do 71,6 mln USD na 31.12.94 r., w tym linii kredytowej (75 mln USD) z 46 mln USD do 46,6 mln USD. Z dniem 6 maja 1994 r. anulowana została na wniosek NBP niewykorzystana kwota 25 mln USD z linii kredytowej pożyczki Nr 3167, a z dniem 31.12.94 r. zakończone zostały wypłaty i pożyczka została zamknięta. Przedsięwzięcia z branży rolno-spożywczej mogą być finansowane z pożyczki Nr 3166. W kwietniu 1994 r. NBP podpisał z Bankiem Światowym zmiany do umowy pożyczki "Rozwój Eksportu Przemysłowego" wprowadzające uproszczenie procedur akceptacji wniosków o kredyt oraz procedur dokonywania zakupów. W I półroczu 1995 r. prowadzone były prace przygotowawcze do zmniejszenia kwoty pożyczki Nr 3166. Podjęte przez NBP działania prowadzące do uproszczenia procedur kredytowych, zamknięcia lub ograniczenia kwot niewykorzystywanych pożyczek stanowią realizację wniosków z kontroli NIK prowadzonej w NBP na przełomie lat 1993/94.

Zarząd NBP podjął w II połowie 1994 r. - zgodnie z intencją wniosku pokontrolnego NIK - decyzję o odpożyczaniu bankom komercyjnym środków pożyczek Banku Światowego po koszcie nie niższym niż koszty płacone BŚ. Mimo to ujemne saldo uzyskiwane przez NBP na odpożyczaniu pożyczek BŚ wzrosło z 8,7 mln USD na koniec 1993 r. do 22,6 mln USD na koniec 1994 r. Do końca 1994 r. NBP nie utworzył funduszu ryzyka przewidzianego w art. 72 ustawy o NBP, który przeznaczony jest m.in. na pokrycie kosztów różnic kursowych oraz strat mogących powstać z tytułu obsługi pożyczek Banku Światowego.

3. Realizacja podstawowych kierunków prywatyzacji i przekształceń własnościowych

Kierunki prywatyzacji w 1994 r. ujęte zostały w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 1994. Sejm RP zalecił aby Rząd wiązał projekty prywatyzacji z programami restrukturyzacji, wzrostem inwestycji krajowych i zagranicznych, stosowaniem metod sprzyjających zbliżeniu cen sprzedaży akcji do cen rynkowych, ułatwianiem prywatyzacji z aktywnym udziałem pracowników oraz wzmocnieniem nadzoru właścicielskiego.

Przeprowadzone przez NIK badania kontrolne i analizy^{1/} wykazały, że w 1994 r. Rząd nie doprowadził do:

- określenia gałęzi gospodarki i rodzajów przedsiębiorstw, nad którymi właściwe organy Państwa będą sprawować kontrolę,
- uruchomienia programu narodowych funduszy inwestycyjnych.

Wyniki badań kontrolnych wskazują, że nie zostało wykonane zadanie przyjęte w rządowym programie pt. "Strategia dla Polski" dotyczące określenia polityki właścicielskiej wobec podstawowych grup przedsiębiorstw państwowych i spółek Skarbu Państwa oraz wyznaczenia żywotnych interesów państwa, w których administracja państwowa będzie pełnić funkcje regulacyjne. Nie zdołano także wyodrębnić z organów właścicielskich instytucji Skarbu Państwa.

W zakresie przekształceń własnościowych w 1994 r. nie zrealizowano następujących przedsięwzięć:

- nie określono gałęzi i przedsiębiorstw mających pozostać pod kontrolą Państwa,
- nie zrealizowano na podstawie ustawy z dnia 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji^{2/} prac przygotowawczych i nie uruchomiono programu powszechnej prywatyzacji oraz nie rozpoczęto dystrybucji świadectw udziałowych.

^{1/} Kontrola stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej w 1994 r. przeprowadzona w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych

^{2/} Dz.U. Nr 44, poz. 202

W procesie przekształceń własnościowych drogą kapitałową w 1994 r. osiągnięto następujące wyniki:

- w związku z prowadzonymi pracami przygotowawczymi do wdrożenia ustawy o NFI utworzono i zarejestrowano 186 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, tj. czterokrotnie więcej niż w 1993 r.,
- udostępniono akcje/udziały 36 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wobec 48 w 1993 r. Spadkowi liczby spółek sprywatyzowanych kapitałowo towarzyszył ok. 2-krotny w stosunku do 1993 r. wzrost z tego tytułu wpływów do budżetu. Osiągnięto także znaczące obniżenie udziału wydatków na prywatyzację w dochodach z prywatyzacji z 8,5% w 1993 r. do 3,2% w 1994 r. Osiągnięte obniżenie kosztów prywatyzacji było zgodne z wnioskami NIK przedstawianymi w uwagach do wykonania budżetu MPW w latach 1991-1993.

W prywatyzacji bezpośredniej (likwidacyjnej) w 1994 r. uzyskano następujące rezultaty:

- zakończono proces prywatyzacji likwidacyjnej i wykreślono z rejestru w trybie przewidzianym art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych^{1/} 190 przedsiębiorstw państwowych, tj. o 74 mniej niż w 1993 r. Ilość wykreślonych z rejestru przedsiębiorstw państwowych oddanych w tzw. leasing w 1994 r. zmniejszyła się o 47,2%,
- zakończono proces likwidacji i wykreślono z rejestru w trybie przewidzianym art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych^{2/} 121 przedsiębiorstw państwowych, tj. o 35 podmiotów więcej niż w 1993 r.

Analiza przemian własnościowych (postępując się liczbą spółek sprywatyzowanych) wskazuje, że w 1994 r. nastąpiło spowolnienie procesu prywatyzacji kapitałowej (udostępniania akcji/udziałów) jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz prywatyzacji likwidacyjnej, tzn. likwidacja poprzez sprzedaż majątku przedsiębiorstw państwowych, wnoszenia go do spółki lub oddanie w odpłatne użytkowanie.

Przyśpieszeniu natomiast uległ proces komercjalizacji przedsiębiorstw oraz likwidacji przedsiębiorstw połączonej z zakończeniem ich działalności gospodarczej.

^{1/} Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298 ze zm.

^{2/} Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.

Od początku przemian własnościowych jakie podjęto w 1990 r. ogólna liczba przedsiębiorstw państwowych (do końca 1994 r.) zmniejszyła się z 8.441 do 4.955^{1/}. Według przeprowadzonych przez NIK szacunków, do końca 1994 r. sprywatyzowano około 36% potencjału sektora państwowego.

Prywatyzacja likwidacyjna małych i średnich przedsiębiorstw, podobnie jak w latach poprzednich, była jedną z najskuteczniejszych metod przekształceń własnościowych. W ramach przekształceń własnościowych dokonywanych poprzez likwidację przedsiębiorstw państwowych, najczęściej i najliczniej prywatyzowano poprzez oddanie mienia do odpłatnego korzystania w tzw. leasing. Utworzone w ten sposób spółki pracownicze dążyły do racjonalizacji zatrudnienia, wzrostu dyscypliny płac oraz oszczędnego gospodarowania kapitałem własnym. Zagrożeniem dla funkcjonowania spółek pracowniczych było wysokie zadłużenie, brak kapitału do zahamowania dekapitalizacji oraz niezadowalająca płynność finansowa niosąca za sobą ryzyko upadłości. Wyniki ekonomiczne spółek pracowniczych w 1994 r. sytuowały je powyżej przeciętnych dla całej gospodarki narodowej. W spółkach tych występowały jednak zbyt słabo zarysowane tendencje do poprawy efektywności działań i zdynamizowania ekspansji rozwojowej. Najlepsze ekonomicznie spółki wyzbywały się majątku będącego własnością Skarbu Państwa, a uzyskane środki finansowe wykorzystywały na bieżące potrzeby.

W 1994 r. utrzymywały się roszczeniowe postawy pracowników sektora państwowego w stosunku do prywatyzacji, zwłaszcza kapitałowej. Brak akceptacji społecznej wymuszał konieczność przyznawania pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych prawa do nieodpłatnego nabywania akcji spółek.

W końcu 1994 r. zarejestrowanych było 19.737 spółek prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego, co oznaczało ilościowy wzrost o 30% w porównaniu z rokiem poprzednim. Według Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych do końca 1994 r. 269 dużych firm zagranicznych zainwestowało w Polsce ok. 4,32 mld USD. W 1994 r. napływ kapitału zagranicznego w grupie większych inwestycji niż 1 mln USD był niższy o 22% od wyników w 1993 r.

^{1/} Biuletyn Statystyczny GUS, 5/95, str. 109

Spółki, w których nabywcami udziałów (akcji) byli inwestorzy zagraniczni uzyskiwały w 1994 r. generalnie lepsze wyniki ekonomiczne i eksportowe oraz pełniej wykorzystywały posiadany majątek niż spółki, w których inwestorami były firmy polskie.

W 1994 r. w porównaniu do lat poprzednich nastąpiła istotna poprawa ogólnych wskaźników efektywności kapitałowej, mierzonej relacją wartości jednoosobowych spółek SP w/g cen sprzedaży do ich wartości księgowej. Stosowana przez Ministra Przekształceń Własnościowych praktyka uzyskiwania od inwestorów strategicznych umownych zobowiązań socjalnych i utrzymania zatrudnienia w dłuższym przedziale czasowym na określonym poziomie nie wpływała na kierunki polityki rozwojowej firm. Nie utworzono także sprawnego systemu kontroli realizacji przez inwestorów zobowiązań umownych, w tym rozliczeń finansowych, co w praktyce prowadziło do obniżania wpływów do budżetu.

Jedną z głównych przyczyn słabości sprawowania funkcji właścicielskich w procesie prywatyzacji kapitałowej było nie wyłączenie z uprawnień władczych Ministra Przekształceń Własnościowych funkcji właścicielskich w postaci instytucji Skarbu Państwa nadzorującego ten proces. Było to skutkiem niezrealizowania postanowień uchwały Sejmu RP z dnia 5 czerwca 1992 r., która m.in. zakładała wyodrębnienie instytucji Skarbu Państwa. Nie wykonano również postanowienia kolejnej uchwały Sejmu, zobowiązującej m.in. Rząd do przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o Skarbie Państwa.

Instytucja Skarbu Państwa nie została wyodrębniona także w 1994 r., pomimo, że zobowiązywała do tego ustawa budżetowa na 1994 r. Sprawilo to, że problematyka prywatyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz kontrola wypełniania zobowiązań nabywców udziałów lub akcji prywatyzowanych spółek, wynikających z umów sprzedaży, pozostawała przede wszystkim w gestii Ministra Przekształceń Własnościowych, które to funkcje nie zawsze były realizowane w sposób właściwy.

W wyniku przekształceń własnościowych w sektorze bankowym do końca 1994 r. akcje 4 banków notowane były na Warszawskiej Gieldzie Papierów Wartościowych, z tego w 3 bankach Skarb Państwa posiadał mniejszościowy udział w kapitale. Były to: Bank Inicjatyw Gospodarczych S.A. w Warszawie, Bank Rozwoju Eksportu S.A. (powstały z przekształcenia

funduszu centralnego, sprywatyzowany w 1992 r.), Wielkopolski Bank Kredytowy S.A. w Poznaniu (wyłoniony ze struktury NBP i sprywatyzowany w 1993 r.) oraz Bank Śląski S.A. w Katowicach (wyłoniony ze struktury NBP i sprywatyzowany na przełomie 1993 i 1994 r.).

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła działalność Ministerstwa Finansów w procesie przygotowania i prywatyzacji Banku Śląskiego w Katowicach^{1/}.

W 1994 r. nie osiągnięto oczekiwanego postępu w zagospodarowaniu i prywatyzacji państwowego sektora rolnego. Prowadzony przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa proces restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego sektora rolnego w 1994 r., podobnie jak w latach poprzednich napotykał na szereg barier głównie ekonomicznych. Wynikały one ze zbyt powolnego tempa restrukturyzacji zadłużenia przejętego po zlikwidowanych ppgr, co w konsekwencji zagrażało płynności finansowej Agencji. Zadłużenie Agencji na koniec 1994 r. wyniosło 2,1 mld zł. Wzrost zadłużenia oraz wysoce niezadowalające tempo prywatyzacji gruntów przejętych przez Agencję wskazuje, że nadal nie znaleziono właściwej koncepcji przyspieszenia przemian własnościowych w byłym państwowym sektorze rolnym.

Ograniczeniami dla prywatyzacji sektora państwowego w 1994 r. były nadal występujące bariery ekonomiczne, kapitałowe i popytowe. Podstawowym czynnikiem obniżającym efektywność prywatyzacji był brak ze strony organów założycielskich dostatecznie skutecznych działań mających na celu zwiększenie wpływów do budżetu państwa.

¹ Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Banku Śląskiego, NIK, listopad 1994 r.

III. OGÓLNE WYNIKI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA

Budżet państwa na 1994 r. będący planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa, uchwalony został przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 25 marca 1994 r.^{1/}

Dochody budżetu państwa uchwalono w kwocie 61.301 mln złotych^{2/}, a wydatki w kwocie 69.601 mln zł. Niedobór budżetu państwa na koniec 1994 roku ustalono w kwocie 8.300 mln złotych, a saldo udzielonych i otrzymanych kredytów oraz należności zagranicznych - jako ujemne - w kwocie 2.136 mln złotych.

Korzystając z upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 1994, Rada Ministrów z dniem 23 listopada 1994 r. dokonała zwiększenia dopuszczalnej kwoty wydatków oraz dopuszczalnej kwoty niedoboru budżetu państwa na rok 1994^{3/}. Wydatki budżetu państwa w 1994 r. zwiększone zostały o 46,3 mln zł. I o taką samą kwotę zwiększono dopuszczalny niedobór budżetu państwa. Cała kwota 46,3 mln złotych (kredyt zagraniczny przeznaczony na inwestycje w ochronie zdrowia) powiększyła wydatki w części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, dział 85 - ochrona zdrowia, rozdział 8595 - pozostała działalność.

W konsekwencji powyższych zmian, główne wielkości budżetu państwa w 1994 r. - wynikające z art. 1 ustawy budżetowej - wynosiły:

- dochody budżetu państwa	61.301 mln zł
- wydatki budżetu państwa	69.647,3 mln zł
- niedobór budżetu państwa na koniec 1994 r.	8.346,3 mln zł
- ujemne saldo udzielonych i otrzymanych kredytów oraz należności zagranicznych	2.089,7 mln zł

Minister Finansów, na mocy art. 2 ustawy budżetowej, upoważniony został do spłaty w 1994 r. długoterminowych zobowiązań budżetu państwa do kwoty 2.596,0 mln zł.

^{1/} Ustawa budżetowa na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 209).

^{2/} Wielkości po denominacji.

^{3/} Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie zwiększenia wydatków oraz wysokości niedoboru budżetu państwa na rok 1994 (Dz.U. Nr 123, poz. 603).

Jak wynika ze sprawozdawczości budżetowej i z kontroli przeprowadzonej przez NIK, budżet państwa w 1994 r. - w ujęciu kasowym - zrealizowany został w następujących kwotach:

- dochody	63.125,2 mln zł,
- wydatki	68.865,0 mln zł,
- niedobór na koniec 1994 r.	5.739,8 mln zł,
- ujemne saldo udzielonych i otrzymanych kredytów oraz należności zagranicznych	1.239,6 mln zł.

W 1994 r. Minister Finansów spłacił długoterminowe zobowiązania budżetu państwa w kwocie 2.530,8 mln zł, tj. 97,5% limitu określonego ustawą budżetową.

Osiągnięte w 1994 r. przez budżet państwa dochody były o 1.824,2 mln zł, tj. o 3,0% wyższe od kwoty określonej ustawą budżetową i o 37,5% wyższe od dochodów osiągniętych przez budżet państwa w 1993 r. W ujęciu realnym - przy zastosowaniu wskaźnika średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych - dochody budżetu państwa w 1994 r. były o 4% wyższe od dochodów 1993 r. W przedłożeniu rządowym dotyczącym projektu ustawy budżetowej na 1994 r. zakładano realny wzrost dochodów budżetu państwa o 6,5%.

W 1994 r. budżet państwa przejął 29,8% wolumenu wytworzonego produktu krajowego brutto, przy 29,5% w 1993 r. i 30,0% projektowanych w założeniach ustawy budżetowej na 1994 r.

Na wyższe niż planowano w ustawie budżetowej dochody wpłynęły przede wszystkim:

- dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyższe o 1.635,6 mln zł,
- dochody z podatków pośrednich (VAT, akcyza, importowy) wyższe o 934,6 mln zł,
- dochody z cel wyższe o 368,8 mln zł,
- dochody z prywatyzacji wyższe o 364,9 mln zł,
- wpłaty z zysku NBP wyższe o 245,1 mln zł

Niższe niż zakładano osiągnięto dochody:

- z podatku dochodowego od osób prawnych (o 1.292,3 mln zł),
- z dywidendy (o 198,8 mln zł).

Jednocześnie należne a nie wpłacone do kasy państwa dochody wynosiły 7,047,2 mln zł. Na koniec 1994 r. największy udział w strukturze zaległych należności budżetowych miały:

- zaległe wpłaty z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń (§ 14) 1.426,4 mln zł,
- zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych (§ 16) 1.033,5 mln zł,
- zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych (§ 15) 918,9 mln zł,
- zaległości w podatku obrotowym (§ 11) 790,2 mln zł,
- zaległości w VAT (kraj) - (§ 25) 559,7 mln zł,
- zaległości w dywidendach od przedsiębiorstw państwowych (§ 17) 548,8 mln zł.

Zaległości na koniec 1994 r. stanowiły 11,2% dochodów zrealizowanych przez budżet państwa (w 1993 r. 14,3%).

Z zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych - 49,5%, tj. 455,3 mln zł przypada na płatników, którzy należnych kwot nie odprowadzili na rachunki urzędów skarbowych. Są to podatki naliczone głównie od wynagrodzeń pracowników, zaliczone w koszty podmiotu gospodarczego (i obniżające podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych), a pozostając w tych przedsiębiorstwach służą finansowaniu bieżącej działalności. W opinii NIK zjawisko takie, nierzadko za zgodą organów skarbowych, jest ukrytym dotowaniem z budżetu tych przedsiębiorstw.

W stosunku do zaległości w realizacji dochodów budżetowych na koniec 1993 r. (6.578,7 mln zł), w ciągu 1994 r. zaległości wzrosły o 7,1%. Osiągnięcia znacznie niższego wzrostu zaległości w 1994 r. niż w 1993 r. nie należy przypisywać wyłącznie poprawie skuteczności pracy aparatu skarbowego.

Relatywnie niski wzrost zaległości był jednak w niemałej mierze wynikiem:

- przeprowadzonych w 1994 r. postępowań oddłużeniowych z tytułu podatków zniesionych i znoszonych. Procesem oddłużeniowym objęto kwotę 2.257,7 mln zł, z czego zaniechano bądź umorzono zobowiązania na

kwotę 1.026,1 mln zł, rozłożono na raty 902,6 mln zł a wpłaty do budżetu jednostek objętych procesem oddłużeniowym wyniosły 329,0 mln zł;

- zaspokojenia wierzycieli służby zdrowia poprzez potrącenie wymagalnych wierzytelności z zobowiązań podatkowych na kwotę 417,0 mln zł na mocy uchwały Nr 63 Rady Ministrów z dnia 19 września 1994 r. w sprawie częściowego oddłużenia ochrony zdrowia w 1994 r.;
- przedłużenia terminów wpłat podatku VAT i akcyzowego za listopad 1994 r. do 10 stycznia 1995 r.^{1/} w wyniku czego kwota około 600,0 mln zł wpłynęła na dochody 1995 r. a nie 1994 r.;
- przedłużenia z 20 grudnia 1994 r. na 1995 r. płatności zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą^{2/}. Służby Ministra Finansów nie wyliczyły skutków finansowych dla budżetu 1994 r.;
- ulgi we wpłacie odsetek od kapitału jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w wysokości 125,6 mln zł;
- obniżek i ulg w podatku dochodowym od osób prawnych wynikających z decyzji Ministra Finansów oraz izb i urzędów skarbowych - 240,1 mln zł

Zrealizowane z budżetu państwa w 1994 r. wydatki stanowiły 98,9% kwoty określonej ustawą budżetową. W stosunku do 1993 r. - w wyrazie nominalnym - wydatki budżetu państwa w 1994 r. były o 37,1% wyższe. Po skorygowaniu średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów konsumpcyjnych i usług, wydatki budżetu państwa w 1994 r. wykazują, w stosunku do 1993 r. wzrost o 3,7% (w fazie prac nad budżetem 1994 r. zakładano realny wzrost wydatków o 8,3%).

Wydatki budżetu państwa w 1994 r. były o 782,3 mln zł niższe niż zakładano ustawą budżetową.

^{1/} Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 1994 r. (M.P. Nr 66, poz. 588)

^{2/} Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1994 r. (M.P. Nr 67, poz. 599).

Na kwotę 782,3 mln zł złożyły się z jednej strony niższe od zakładanych wydatki zwłaszcza na obsługę długu publicznego a z drugiej strony zwiększone w trakcie 1994 r. wydatki na finansowanie wybranych zadań.

Na podstawie art. 43 ustawy - Prawo budżetowe, Minister Finansów podjął decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych na kwotę 1.160,3 mln zł, w tym: w części 41 - obsługa zadłużenia zagranicznego 950 mln zł i w części 44 - obsługa długu krajowego 204 mln zł.

Środki z blokad Minister Finansów przeniósł do części 83 powiększając rezerwy celowe do kwoty 5.542,3 mln złotych.

Podwyższenie wydatków, w stosunku do kwot określonych w ustawie budżetowej z 25 marca 1994 r., decyzjami Ministra Finansów, dotyczyło głównie:

- dotacji do rent i emerytur rolniczych	o	203,6 mln zł
- refundacji premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych	o	312,7 mln zł
- wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych	o	86,1 mln zł
- jednostek oświatowo-wychowawczych (oddłużenie)	o	361,9 mln zł
- wydatków w budżetach wojewodów	o	230,3 mln zł
- spłaty zobowiązań przejętych przez ARR trzech elewatorów zbożowych w wysokości		89,7 mln zł.

Podstawowym źródłem pokrycia zwiększonych wydatków były środki z blokad wydatków. Środki z blokad w wysokości 950,6 mln zł skierowane zostały na zwiększenie wydatków - głównie - w następujących częściach budżetu państwa:

- MEN	o	351,7 mln zł
- Zbiorczy budżet wojewodów	o	230,3 mln zł
- KRUS	o	203,6 mln zł
- Agencja Rynku Rolnego	o	89,8 mln zł
- MON	o	37,5 mln zł
- MZIOS	o	18,8 mln zł.

Realizację wydatków budżetowych w układzie działowym prezentują dane zawarte w tabeli.

Tabela nr 1

WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W UKŁADZIE DZIAŁOWYM

(w mln zł - po denominacji)

DZIAŁ	1993 r. wykon.	1994 r.		4:3 %	4:2 %	struktura wydatków		1993 r. wykon. w ce- nach 1994 r.	1994 r. realnie 1993 r. 4:9%
		budżet po zm.	wykon.			1993 r.	1994 r.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
01. Przemysł	148,8	138,4	127,2	91,9	85,5	0,3	0,2	196,7	64,7
31. Budownictwo	52,7	60,6	60,2	99,5	114,2	0,1	0,1	69,7	86,4
40. Rolnictwo	625,9	1.037,0	1.035,7	99,9	165,5	1,3	1,5	827,4	125,2
45. Leśnictwo	36,0	83,0	82,9	99,9	230,3	0,1	0,1	47,6	174,2
50. Transport	642,7	934,8	934,8	100,0	145,5	1,3	1,4	849,7	110,0
59. Łączność	42,1	38,0	38,0	100,0	90,3	0,08	0,06	55,7	63,2
61. Handel wewnętrzny	250,7	331,1	331,1	100,0	132,1	0,5	0,5	331,4	99,1
64. Handel zagraniczny	9,2	23,2	23,2	100,0	252,2	0,02	0,03	12,2	190,2
66. Różne usługi mater.	304,8	375,2	375,1	100,0	123,1	0,6	0,6	403,0	93,1
70. Gospodarka komunalna	644,7	746,0	745,0	99,9	115,6	1,3	1,1	852,3	87,4
74. Gosp. mieszk. oraz niemater. usługi komunalne	67,0	91,9	91,5	99,5	136,6	0,1	0,1	88,6	103,3
77. Nauka	892,8	1.166,2	1.165,9	100,0	130,6	1,8	1,7	1.180,3	98,8
79. Oświata i wychowanie	5.174,8	7.692,1	7.691,4	100,0	148,6	10,3	11,2	6.841,1	112,4
81. Szkolnictwo wyższe	1.269,6	1.626,5	1.626,4	100,0	128,1	2,5	2,4	1.678,4	96,9
83. Kultura i sztuka	382,1	515,5	515,2	100,0	134,8	0,8	0,8	505,1	102,0
85. Ochrona zdrowia	7.132,1	9.517,8	9.517,3	100,0	133,4	14,2	13,8	9.428,6	100,9
86. Opieka społeczna	3.285,8	4.553,4	4.549,9	99,9	138,5	6,5	6,6	4.343,8	104,8
87. Kultura fiz. i sport	64,1	89,1	89,1	100,0	139,0	0,1	0,1	84,7	105,2
88. Turystyka i wypocz.	20,4	26,05	26,1	100,2	127,9	0,04	0,04	27,0	96,7
89. Różna działalność	87,6	134,4	132,0	98,2	150,7	0,2	0,2	115,8	114,0
91. Adm. państwową i samorządową	1.601,0	2.318,6	2.310,7	99,7	144,3	3,2	3,4	2.116,5	109,2
92. Wymiar sprawiedl. i prokuratura	930,4	1.334,7	1.333,8	99,9	143,4	1,9	1,9	1.230,0	108,4
93. Bezpieczeństwo publiczne	2.043,8	2.710,9	2.710,6	100,0	132,6	4,1	3,9	2.701,9	100,3
94. Finanse	7.486,3	12.318,9	11.854,6	96,2	158,4	14,9	17,2	9.896,9	119,8
95. Ubezpieczenia społeczne	10.420,7	14.273,4	14.273,4	100,0	137,0	20,7	20,7	13.776,2	103,6
96. Dotacja na finansow. zadań gospodarcz.	1.956,5	2.210,2	2.208,5	99,9	112,9	3,9	3,2	2.586,5	85,4
97. Różne rozliczenia	1.145,7	865,3	592,0	68,4	51,6	2,3	0,9	1.515,9	39,1
98. Obrona narodowa	3.309,0	4.127,5	4.127,5	100,0	124,7	6,6	6,0	4.374,5	94,4
99. Urzędy naczelných organów	214,6	307,8	295,8	96,1	137,8	0,4	0,4	283,7	104,3
OGÓŁEM	50.242,8	69.647,3	68.865,0	98,9	137,1	100,0	100,0	66.421,0	103,7

Źródło: Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 1993 i 1994 r.

Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1994 r. w stosunku do 1993 r. przyjęto w wysokości 132,2% (obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 15 marca 1995 r. - M.P. Nr 15, poz. 187)

IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA NA TLE USTALEŃ KONTROLI

Budżet państwa w 1994 r. realizowany był, podobnie jak w 1993 r., bez dokonywania przez Parlament zmian ustawy budżetowej w zakresie dochodów i wydatków. Nie oznacza to jednak, że ustawa budżetowa była realizowana bez zmian proporcji wydatków określonych przez Parlament.

Rząd RP i poszczególni dysponenti środków budżetowych, korzystając z daleko idących uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetowych, określonych w art. 45 i 46 ustawy - Prawo budżetowe i zwiększonych dodatkowo w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej na 1994 r., wprowadzali liczne zmiany w trakcie wykonywania budżetu.

Zmiana globalnej kwoty wydatków budżetowych wprowadzona została rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r., wydanym na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 1994 r., który upoważniał Rząd do zwiększenia planowanych wydatków o równowartość złotową kredytu na dofinansowanie wydatków inwestycyjnych w jednostkach ochrony zdrowia. O taką samą kwotę (46,3 mln zł) zwiększono planowany niedobór budżetu państwa i zmniejszono ujemne saldo kredytów oraz należności zagranicznych.

Zastosowanym po raz pierwszy w 1994 r. na dużą skalę, sposobem kształtowania budżetu w trakcie wykonywania było blokowanie planowanych wydatków budżetowych na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3 (w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków) i przenoszenia ich do rezerw celowych (na podstawie art. 43 ust. 5), a następnie zwiększanie planowanych wydatków w wybranych dziedzinach na podstawie art. 42, ust. 1 pkt 8 prawa budżetowego.

Elastyczność w realizacji budżetu, szczególnie tak daleko posunięta, obok zjawisk pozytywnych, związanych m.in. z reagowaniem na zmiany warunków realizacji zadań państwa, możliwością korygowania planu i racjonalizowania wydatków, ma jednak wiele ujemnych skutków. Można tu wymienić:

- osłabienie zainteresowania doskonaleniem planowania budżetowego,
- niestabilność budżetu, obrażność rozwiązań, a co za tym idzie - niepewność co do warunków finansowania zadań przez jednostki budżetowe,
- spóźnione reakcje na szybszy, niż zakładano, wzrost inflacji, praktyki oddłużeniowe, zamiast zmian w planowanych wydatkach jednostek budżetowych.

Najpoważniejszą jednak konsekwencją jest, w opinii NIK, dokonywanie zmian w trakcie roku budżetowego poza wiedzą Parlamentu, czego wynikiem jest odmienna od planowanej struktura zrealizowanego budżetu.

Niewielu pozycji wydatków budżetowych ujętych w planie dotyczyły w 1994 r. ograniczenia wynikające z art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo budżetowe. Zakaz zwiększania - w drodze przeniesień - ustalonej w planie kwoty wydatków, dotyczy wydatków na wynagrodzenia oraz innych wydatków, którym na podstawie odrębnych przepisów nadano charakter dyrektywny. Wobec braku zdefiniowania i trudności interpretacyjnych co do dyrektywności wydatków, budżet państwa uchwalony w formie ustawy budżetowej zawiera w zdecydowanej większości wielkości orientacyjne, które mogą być zmieniane decyzjami dysponentów budżetu.

1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w 1994 r. wyniosły 63.125,2 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej na 1994 r. były wyższe o 1.824,2 mln zł, tj. o 3,0%.

W porównaniu do 1993 r. dochody budżetu państwa były w ujęciu nominalnym wyższe o 17.224,4 mln zł, tj. o 37,5%.

Dochody budżetu państwa, według głównych źródeł, prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela nr 2
w mln zł

Wyszczególnienie	Wyko- nanie 1993 r.	1994 r.		4:3 %	4:2 %
		ustawa budżetowa	wykonanie		
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem	45.900,8	61.301,0	63.125,2	103,0	137,5
w tym:		1)	1)		
- podatki pośrednie	17.749,4	25.960,0	26.754,8	103,1	150,7
- podatek dochodowy od osób prawnych	6.257,2	8.120,0	6.827,7	84,1	109,1
- podatek dochodowy od osób fizycznych	11.942,4	15.740,0	17.375,6	110,4	145,5
- podatek od wzrostu wynagrodzeń	998,7	350,0	381,3	108,9	38,2
- cło	4.383,2	4.520,0	4.888,8	108,2	111,5
- wpłaty z zysku NBP	1.418,2	2.110,0	2.355,1	111,6	166,1
- dywidendy	338,0	800,0	601,2	75,2	177,9
- prywatyzacja	780,4	1.230,0	1.594,9	129,7	204,4
- dochody jednostek budżetowych	1.308,2	1.371,0	1.535,9	112,0	117,4

1) bez wpływów ze zniesionego w 1993 r. podatku obrotowego.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Struktura zaległości podatkowych i niepodatkowych w 1994 r. ukształtowała się podobnie jak w 1993 r., co przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 3

w mln zł

Wyszczególnienie	Stan zaległości na 31.12.		Struktura zaległości w %		Udział zaległości w dochodach w %	
	1993 r.	1994 r.	1993 r.	1994 r.	1993 r.	1994 r.
1	2	3	4	5	6	7
Zaległości ogółem	6.578,7	7.047,2	100,0	100,0	14,3	11,2
z tego:						
- podatki pośrednie	1.312,2	1.466,9	19,9	20,8	7,4	5,5
- podatek dochodowy od osób prawnych	951,8	1.033,5	14,5	14,7	15,2	15,1
- podatek dochodowy od osób fizycznych	666,8	918,9	10,1	13,0	5,6	5,3
- podatek od wzrostu wynagrodzeń	1.560,9	1.426,4	23,7	20,2	156,3	374,1
- cło	110,3	146,2	1,7	2,1	2,5	3,0
- dywidenda	802,1	703,4	12,2	10,0	237,3	117,0
- pozostałe	1.174,6	1.351,9	17,9	19,2	33,5	24,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zarówno w 1994 r. (69,3%), jak i w 1993 r. (68,7%) większość stanowiły zaległości o charakterze podatkowym.

W 1994 r. wystąpiło zahamowanie tempa wzrostu ustalonych a nie wpłaconych do budżetu państwa należności. Zaległości podatkowe i niepodatkowe wyniosły 7.047,2 mln zł na koniec 1994 r. i były wyższe o 468,5 mln zł, tj. o 7,1%, niż na koniec 1993 r. (na koniec 1993 r. zaległości te były wyższe o 51,6% niż na koniec 1992 r.). Wskaźnik realizacji należnych budżetowi państwa dochodów z 87,5% w 1993 r. uległ podwyższeniu do 90,0% w 1994 r.

Na obniżenie tempa wzrostu zaległości budżetowych wpływ miały:

- postępowania oddłużeniowe prowadzone wobec podmiotów gospodarczych,
- potrącenia zobowiązań podatkowych w wyniku częściowego oddłużenia ochrony zdrowia,
- przeniesienie terminów płatności niektórych podatków.

Postępowanie oddłużeniowe podmiotów gospodarczych prowadzone było w 1994 r.:

- na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 20 października 1994 r.
- Prawo układowe,

- w ramach bankowego postępowania ugodowego w trybie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw,
- na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych¹⁾.

Efekty postępowań odliczeniowych wobec podmiotów gospodarczych w zakresie zobowiązań podatkowych, według danych Ministerstwa Finansów, przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela nr 4

w mln zł

Podstawa działań odliczeniowych	Kwota zobowiązań objętych odliczeniem w 1994 r.	z tego:		
		wpłaty do budżetu	zaniechania i umorzenia	rozłożenie na raty
1	2	3	4	5
Prawo układowe	303,0	31,5	33,7	237,8
Uгода bankowa	626,5	7,5	489,1	129,9
Ustawa o zobowiązaniach podatkowych (zarządzenie, decyzje)	1.328,2	290,1	503,3	534,8
Razem	2.257,7	329,1	1.026,1	902,5

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

Na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 19 września 1994 r. w sprawie częściowego odliczenia ochrony zdrowia w 1994 r. na odliczenie służby zdrowia wykorzystano kwotę 417,0 mln zł, tj. 98,6% kwoty limitu.

W ramach tej kwoty dokonano potrąceń zobowiązań podatkowych m.in. z tytułu:

- podatku dochodowego od osób prawnych na kwotę - 210,3 mln zł,
- podatku od towarów i usług - 91,6 mln zł,
- podatku dochodowego od osób fizycznych - 47,5 mln zł,
- podatku akcyzowego od wyrobów krajowych - 44,5 mln zł.

1) Na podstawie ustawy o zobowiązaniach podatkowych Minister Finansów wydał zarządzenie z dnia 4 marca 1994 r. w sprawie częściowego zaniechania poboru niektórych podatków i innych należności, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych oraz warunków tego zaniechania (M.P. Nr 18, poz. 137). Ponadto Minister Finansów wydawał decyzje w sprawach indywidualnych.

Minister Finansów zarządzeniem z dnia 1 grudnia 1994 r. w sprawie przedłużenia niektórych terminów podatkowych przesunął do 10 stycznia 1995 r. termin wpłat podatku od towarów i usług oraz termin wpłat podatku akcyzowego za listopad 1994 r., a także wpłat dziennych podatku akcyzowego przypadających w okresie 27-31 grudnia 1994 r. Według ustaleń kontroli skutki finansowe przesunięcia do 10 stycznia 1995 r. wpłat z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego za listopad 1994 r. wyniosły około 600 mln zł.

Zarządzeniem z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie przedłużenia niektórych terminów przewidzianych w przepisach podatkowych Minister Finansów podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułów: prowadzenia działalności gospodarczej, dochodów ze stosunku pracy otrzymywanych z zagranicy, emerytur i rent otrzymywanych z zagranicy bez pośrednictwa banków i dochodów z najmu i dzierżawy przesunął termin wpłaty zaliczki za miesiąc grudzień przypadający 20 grudnia 1994 r. do 30 kwietnia 1995 r. Ministerstwo Finansów nie podało skutków finansowych przesunięcia tego terminu.

Na zahamowanie tempa wzrostu zaległości podatkowych i niepodatkowych w 1994 r. w niewielkim stopniu rzutowała działalność służb egzekucyjnych aparatu skarbowego. W 1994 r. kwota do wyegzekwowania przez działy egzekucyjne urzędów skarbowych wyniosła 4.060,3 mln zł., z której uzyskano kwotę 1.289,9 mln zł. Skuteczność działania skarbowych służb egzekucyjnych w latach 1992-1994 przedstawiała się następująco:

1992 r.	-	36,7%
1993 r.	-	28,2%
1994 r.	-	31,8%

Zmiany w systemie podatkowym wprowadzone w 1994 r. zmierzały głównie do rozszerzenia zakresu poboru podatków, uszczelnienia systemu podatkowego i zwiększenia stopy opodatkowania wyższych dochodów. Zmiany te polegały m.in. na:

- zwiększeniu liczby podmiotów objętych podatkiem od towarów i usług,
- wprowadzeniu obowiązku banderolowania krajowych wyrobów spirytusowych i tytoniowych,
- zastąpieniu dodatkowej opłaty celnej pobieranej przy imporcie towarów podatkiem importowym,

- zmianie stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- wprowadzeniu zryczałtowanego podatku dochodowego dla podatników prowadzących działalność gospodarczą,
- wprowadzeniu obowiązku pobierania odsetek od zobowiązań podatkowych, których termin płatności został odroczony lub płatność podatku została rozłożona na raty,
- wprowadzenia obowiązku posiadania rachunku bankowego przez podmioty gospodarcze i dokonywaniu rozliczeń bezgotówkowych przy transakcjach przekraczających wartości 3.000 ECU.

Wprowadzono również zmiany, polegające na:

- rozszerzeniu zakresu dotychczasowych ulg inwestycyjnych i wprowadzeniu nowych w podatku dochodowym od osób prawnych i podatku dochodowym od osób fizycznych,
- rozszerzeniu na osoby samotnie wychowujące dzieci uprawnień do zmniejszenia w trakcie roku zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych,
- zniesieniu podatku od wzrostu wynagrodzeń i wprowadzeniu nowych zasad kontroli płac.

1.1. Podatki pośrednie

W ustawie budżetowej na 1994 r. podatki pośrednie zaplanowane były w wysokości 25.960,0 mln zł (tj. w wysokości 146,3% wykonania 1993 r.).

Dochody z tytułu podatków pośrednich w 1994 r. wyniosły 26.754,8 mln zł, tj. 103,0% planowanej kwoty.

Szczegółowe wykonanie dochodów z tytułu podatków pośrednich przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 5

w mln zł

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 1994 rok	Wykonanie w 1994 roku	3:2 %
1	2	3	4
I. Podatki pośrednie ogółem	25.960,0	26.754,8	103,0
z tego:			
1. Podatek od towarów i usług	13.520,0	15.013,9	111,0
w tym:			
- kraj	-	6.412,7	-
- import	-	8.591,1	-
- zryczałtowany podatek VAT	-	4,0	-
2. Podatek akcyzowy	10.050,0	9.001,7	89,6
w tym:			
- wyroby spirytusowe	2.700,0	3.149,1	116,6
- wyroby tytoniowe	1.530,0	1.510,6	98,7
- paliwa silnikowe	2.680,0	2.521,9	94,1
- towary importowane	2.150,0	989,0	46,0
3. Podatek od gier	100,0	161,3	161,3
4. Podatek importowy	2.290,0	2.577,9	112,6
II. Podatek obrotowy 1) (zniesiony w 1993 r.)	-	129,4	-
Razem I + II	25.960,0	26.884,3	-

- 1) w ustawie budżetowej, wpływy z tego podatku nie były planowane w podatkach pośrednich
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Podatki pośrednie stanowiły główne źródło dochodów budżetowych, a ich udział w dochodach budżetu w 1994 r. wyniósł 42,7%.

Zaległości w podatkach pośrednich ogółem (bez podatku obrotowego) w 1994 r. wyniosły 676,6 mln zł, z tego:

- z podatku od towarów i usług 559,6 mln zł,
- z podatku od towarów i usług od wyrobów importowanych 4,5 mln zł,
- z podatku akcyzowego od wyrobów krajowych 99,0 mln zł,
- z podatku akcyzowego od wyrobów importowanych 1,3 mln zł,
- z podatku od gier 3,6 mln zł,
- z podatku importowego 8,6 mln zł.

Na koniec 1994 r. największe zaległości w podatku od towarów i usług dotyczyły:

- PHP Polski Tytoń w Radomiu	8,8 mln zł,
- Huta Bobrek w Bytomiu	4,3 mln zł,
- Urząd Miasta Gdynia	3,7 mln zł,
- Kabanos Sp. z o.o., Łęzek k. Białogardu	3,5 mln zł,
- ZPOW Dwikozy	3,3 mln zł,
- Zakłady Papiernicze w Myszkowie	3,2 mln zł,
- Fabryka Maszyn "Glinik" SA w Gorlicach	3,0 mln zł.

Z płatnościami w podatku od towarów i usług zalegało 588 podmiotów gospodarczych.

Największymi dłużnikami z tytułu podatku akcyzowego na koniec 1994 r. były:

- ZPOW Chełm	4,2 mln zł,
- Zakłady Piwowarskie Sp. z o.o. Warka	3,9 mln zł,
- Warsovin Warszawa	3,1 mln zł,
- Aromatic Sp. z o.o. w Łodzi	2,7 mln zł,
- ZPOW Milejów	1,9 mln zł,
- Zakłady Piwowarskie Lwówek Gliński	1,6 mln zł.

Z płatnościami w podatku akcyzowym zalegały 53 podmioty gospodarcze na koniec 1994 r.

1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 6.827,7 mln zł, tj. 84,1% kwoty zaplanowanej i stanowiły 10,8% dochodów budżetu państwa ogółem (13,6% w 1993 r.).

W stosunku do wykonania w 1993 r. wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły w 1994 r. o 9,1%.

Przyczynami słabej realizacji dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych były:

- wyższa od planowanych kwota udzielonych ulg, obniżek i zwolnień,
- niska realizacja przez aparat skarbowy należności i wzrost zaległości budżetowych.

Przy konstrukcji budżetu przyjęto, że zmniejszenie dochodów w wyniku ulg, obniżek i zwolnień wyniesie 1.578,0 mln zł podczas gdy kwota ta wyniosła 2.432,9 mln zł, w tym:

- | | |
|--|---------------|
| a) zwolnienia wynikające z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych | 628,2 mln zł |
| - art. 17 (działalność "społecznie użyteczna") | 324,8 mln zł |
| - art. 37 (nieodpłatne przekazanie majątku) | 235,2 mln zł |
| - art. 37 (dochody kapitałowe) | 68,2 mln zł, |
| b) obniżki i ulgi wynikające z rozporządzenia RM z dnia 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego | 889,9 mln zł, |
| c) obniżki i ulgi wynikające z indywidualnych decyzji Ministra Finansów oraz izb i urzędów skarbowych | 240,1 mln zł. |

W stosunku do 1993 r. kwota ulg, obniżek i zwolnień w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosła o 135,7%, a kwota obniżek i ulg przyznana indywidualnymi decyzjami Ministra Finansów oraz izb i urzędów skarbowych wzrosła o 56,0%.

Ustalenia kontroli NIK^{1/} świadczą, że uprawnienia Ministra Finansów i organów podatkowych do wydawania decyzji uznaniowych, przyznających zwolnienia i ulgi z wpłat należności budżetowych, były nazbyt szeroko wykorzystywane z uszczerbkiem dla bieżących i przyszłych dochodów budżetu państwa.

Na negatywną ocenę zasługuje oddziaływanie Ministra Finansów na decyzje urzędów skarbowych i izb skarbowych za pomocą różnego rodzaju zaleceń, propozycji czy upoważnień dotyczących ulg i ułatwień w spłacie należności. Zalecenia te i wskazówki, kierowano do organów podatkowych, mimo że ustawa o zobowiązaniach podatkowych upoważnia Ministra Finansów do wydawania aktu normatywnego (zarządzenia). Unikanie określonej ustawą formy działania i ingerowanie w sferę decyzji organów podatkowych poprzez niepublikowane pisma i instrukcje stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego.

^{1/} Informacja o wynikach kontroli wykonywania uprawnień przez Resort Finansów w zakresie wydawania decyzji o zaniechaniu ustalenia i poboru podatków, NIK maj, 1995 r.

Wyniki kontroli izb i urzędów skarbowych wskazują, że w niektórych urzędach skarbowych ponad 95% decyzji (w ujęciu kwotowym) o udzieleniu ulg podatkowych wydano na podstawie dyspozycji Ministra Finansów.

Z kontroli urzędów i izb skarbowych wynika, że sposób korzystania przez organy skarbowe z uprawnień do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym był w wielu wypadkach niewłaściwy. Obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, umożliwiającego ocenę okoliczności uzasadniających przyznanie ulgi realizowany był w sposób powierzchowny i formalistyczny, decyzje nie były poprzedzane kontrolą sytuacji ekonomicznej podatnika wnoszącego o ulgę. Mimo znacznych kwot, ulgi które przyznawane były pod wpływem wspomnianych wyżej pism z zaleceniami Ministra Finansów w zdecydowanej większości nie były poprzedzone wnikliwym badaniem okoliczności uzasadniających decyzje. Przesłanką udzielenia ulgi stawała się wola zwierzchnika służbowego, wyrażona w piśmie, które to pismo zastępowało dokumenty źródłowe.

Pełna ocena rozmiarów i skutków finansowych dla budżetu państwa i podatników ulg, przyznanych przez Ministra Finansów i organy podatkowe nie jest możliwa ze względu na brak rejestru zwolnień i ulg, realizowanych na podstawie tych decyzji.

Dane udostępnione w Ministerstwie Finansów są niekompletne i co za tym idzie kwoty ulg są w nich zaniżone. Najwyższa Izba Kontroli postulowała już wcześniej zaprowadzenie pełnego rejestru ulg i zwolnień, aby umożliwić ocenę ich skutków finansowych dla budżetu państwa. Potrzeba ta w dalszym ciągu jest przez NIK zgłaszana.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również realizacji przez Ministra Finansów uprawnień do wydawania decyzji na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym. Wydawanie promes, a następnie decyzji w sprawach zwolnień z podatku dochodowego od osób prawnych nie było poprzedzone uzyskaniem wymaganych ustawą opinii właściwych ministrów, zwolnień udzielano bez należytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, np. poprzez wnikliwe badanie czy spółka spełnia warunki określone w art. 23 ustawy. Udzielanie w każdym przypadku maksymalnych ulg w oparciu o deklarowane wartości wkładów podmiotów zagranicznych powoduje, że kwota ulg w wielu przypadkach przekracza faktyczną wartość transakcji nabycia lub objęcia udziałów albo akcji przez podmioty zagraniczne.

Wyniki kontroli, poza nieprawidłowościami w gromadzeniu i badaniu materiałów, stanowiących podstawę decyzji, ukazują też niepodejmowanie przez Ministra Finansów działań mających na celu ustalenie rzeczywistej wartości wkładów wnoszonych do spółek z udziałem zagranicznym i uzależnienie wysokości przyznawanej ulgi od tej wartości co byłoby wskazane ze względu na interesy Skarbu Państwa.

Zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych na 31 grudnia 1994 r. wyniosły 1.033,5 mln zł i wzrosły w stosunku do zaległości na 31 grudnia 1993 r. o 81,7 mln zł.

Największymi dłużnikami budżetu państwa na koniec 1994 r. z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych były:

1. Polskie Górnictwo Naftowe Warszawa -	350,5 mln zł,
2. Katowicki Holding Węglowy S.A. -	57,9 mln zł,
3. Bytomska Spółka Węglowa S.A. -	36,7 mln zł,
4. Huta im. Sendzimira Kraków -	19,0 mln zł,
5. Rudzka Spółka Węglowa S.A. -	18,6 mln zł,
6. Gliwicka Spółka Węglowa S.A. -	11,6 mln zł,
7. Huta Częstochowa -	9,8 mln zł,
8. Rafineria Gdańska S.A. -	6,2 mln zł,
9. Przedsiębiorstwo Budowy Szybów Bytom -	5,0 mln zł,
10. Huta Batory S.A. Chorzów -	4,1 mln zł,
11. Petrobaltic Gdańsk -	3,7 mln zł,
12. PZL Świdnik -	3,6 mln zł,
13. Kopalnia Węgla Kamiennego "Wujek"	3,2 mln zł,
14. Huta Zabrze S.A. -	3,1 mln zł,
15. Huta Małapanew S.A. -	3,0 mln zł.

Podatek dochodowy od osób prawnych stanowił w 95% dochód budżetu państwa, a w 5% był źródłem dochodów gmin.

1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Podatek dochodowy od osób fizycznych był drugim pod względem wielkości źródłem zasilania budżetu w 1994 r., a jego udział w dochodach budżetu wyniósł 27,5% (26,0% w 1993 r.).

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w 1994 r. wyniosły 17.375,6 mln zł, tj. 110,4% kwoty zakładanej w ustawie budżetowej i wzrosły w porównaniu do 1993 r. o 45,5%.

Podatek dochodowy od osób fizycznych wymierzany był w 1994 r. według skali progresywnej od 21% do 45% dochodów podlegających opodatkowaniu (w 1993 r. odpowiednio od 20% do 40%). Progi skali podatkowej oraz kwota wolna od podatku i koszty uzyskania przychodu były w porównaniu do 1993 r. wyższe o 40% niż w 1994 r.

Zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych na 31 grudnia 1994 r. wyniosły 918,9 mln zł i wzrosły w ciągu 1994 r. o 252,1 mln zł. Z zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych kwota 455,3 mln zł, ciąży na płatnikach podatku dochodowego od osób fizycznych, którzy nie odprowadzili pobranego podatku na rachunek urzędów skarbowych.

Największe zaległości z podatku dochodowego od osób fizycznych ciążyły na koniec 1994 r. na następujących płatnikach:

- | | |
|---|--------------|
| - ZPC "Ursus" | 12,9 mln zł, |
| - Kopalnia Węgla Kamiennego "Jan Kanty" | 8,4 mln zł, |
| - Kopalnia Węgla Kamiennego "Saturn" | 7,7 mln zł. |

Ministerstwo Finansów zalecało zastosowanie wobec części płatników ulg wynikających z ustawy o zobowiązaniach podatkowych^{1/}.

Przyjęcie interpretacji zastosowanej przez Ministerstwo prowadzi do uznania, że dopuszczalne jest przejmowanie dochodów budżetu państwa przez płatników na podstawie decyzji Ministra Finansów lub właściwego organu podatkowego, a więc możliwe jest dofinansowywanie zakładów pracy przez ich pracowników i to kosztem budżetu państwa. Prowadzi to także do nieuzasadnionego i bezprawnego uszczuplenia dochodów gmin, gdyż zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, dochodami gmin są również udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 129, poz. 600 ze zm.). Biorąc pod uwagę charakter obowiązków płatnika oraz przesłanki określone w art. 15 ustawy o zobowiązaniach podatkowych celowość udzielania ulg płatnikom musi być krytycznie oceniona.

Zastosowana przez Ministerstwo interpretacja przepisów w celu umożliwienia stosowania ulg podatkowych wobec wybranych płatników podatku dochodowego od osób fizycznych budzi wątpliwości co do zgodności z ustawą o zobowiązaniach podatkowych, gdyż płatnik jest tylko pośrednikiem, a podatkiem obciążony jest podatnik i tylko jego sytuacja materialna może być przesłanką do udzielenia ulgi podatkowej.

^{1/} Informacja o wynikach kontroli wykonywania uprawnień przez Resort Finansów w zakresie wydawania decyzji o zaniechaniu ustalania i poboru podatków, NIK, maj, 1995 r.

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowił w 85% dochód budżetu państwa, a w 15% był źródłem dochodów gmin.

1.4. Podatek od wzrostu wynagrodzeń

Plan dochodów budżetowych w 1994 r. z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń wynosił 350,0 mln zł.

W okresie I kwartału 1994 r. w zakresie podatku od wzrostu wynagrodzeń obowiązywały przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 1990 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń (Dz.U. z 1991 r. Nr 1, poz. 1).

Od kwietnia 1994 r. do 1 sierpnia 1994 r. pracodawcy kształtowali wynagrodzenia bez ograniczeń ustawowych.

W dniu 1 sierpnia 1994 r. weszła w życie ustawa z dnia 23.04.1994 r. o metodach kształtowania wynagrodzeń i środków na wynagrodzenia przez podmioty gospodarcze (Dz.U. Nr 80, poz. 368). Nowa ustawa - w stosunku do unormowań z I kwartału 1994 r. - ograniczyła zakres obowiązywania. Nie podlegają jej rygorom m.in. spółdzielnie, jednostki badawczo-rozwojowe, działalność gospodarcza fundacji i organizacji społecznych.

Dochody budżetu państwa w 1994 r. z podatku od wzrostu wynagrodzeń wyniosły 381,3 mln zł i były wyższe od planowanego w ustawie o 8,9%. Wpływy z tytułu podatku w 1994 r. były niższe od wpływów w 1993 r. o 61,9% (w 1993 r. wpływy wyniosły 998,7 mln zł).

Stan zaległości z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń na 31 grudnia 1994 r. wynosił 1.426,4 mln zł i był niższy od stanu zaległości na 31 grudnia 1993 r. o 8,6% (zaległości na 31 grudnia 1993 r. wynosiły 1.560,9 mln zł).

Do największych dłużników podatku od wzrostu wynagrodzeń należą:

1. PKP Dyrekcja Generalna	86,4 mln zł,
2. FSO	72,5 mln zł,
3. ZPC Ursus	70,5 mln zł,
4. PLL LOT	57,1 mln zł.

1.5. Cła

W ustawie budżetowej na rok 1994 założono dochody z cła w wysokości 4.520,0 mln zł, tj. 103,1% wykonania w 1993 r.

Dochody z cła w 1994 r. wyniosły 4.888,8 mln zł i były wyższe od kwoty określonej w ustawie budżetowej o 8,2%. W porównaniu do 1993 r. wpływy z cła wzrosły w 1994 r. o 11,5%.

W Głównym Urzędzie Cei stwierdzono, powtarzające się od lat, prognozowanie dochodów z ceł z dużym marginesem błędu. W rezultacie do ustawy budżetowej na rok 1994 przyjęto, podobnie jak w latach ubiegłych, kwotę tych dochodów określoną przez Ministerstwo Finansów (4.520 mln zł), która była wyższa o 23,8% od proponowanej przez GUC (3.650 mln zł).

Zasadnicze zastrzeżenia NIK dotyczą znacznego wyprzedzenia w 1994 r. w porównaniu do 1993 r. tempa wzrostu dochodów budżetowych GUC przez dynamikę wzrostu importu warunkującego poziom tych dochodów. Dochody GUC wyniosły 4.952,9 mln zł (w tym: cła 4.888,8 mln zł, opłaty wyrównawcze 30,7 mln zł) i wzrosły o 12,5%, podczas gdy wartość importu wzrosła o 42,9%^{1/}. Równocześnie nastąpił w 1994 r. znaczny spadek średniej ważonej stawki celnej w porównaniu z 1993 r., tj. o 2,83 punktu procentowego.

Wielkość dochodów z ceł i opłat jest bezpośrednio powiązana z wartością importu od której są one pobierane. Tak duże rozbieżności pomiędzy tempem przyrostu importu oraz tempem przyrostu dochodów z ceł i opłat, przy równoczesnym spadku ważonej stawki celnej mogą wskazywać na nieprawidłowości w poborze cła i opłat, uszczuplające dochody budżetu państwa.

W 1994 r. stwierdzono znaczny wzrost wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu nieuiszczonych należności celnych, podatkowych, opłat, kar i grzywien itp. z kwoty 243 mln zł (stan na dzień 31.12.1993 r.) do kwoty 388,1 mln zł wg stanu na dzień 31.12.1994 r., tj. o łączną kwotę 145,1 mln zł (o ponad 59%).

^{1/} Wskaźnik wyliczono na podstawie Biuletynu Statystycznego GUS nr 2 z marca 1995 r.

W tym samym okresie liczba dłużników wzrosła z 4.457 do 11.001, tj. o 6.544 (o 146,8%).

Wymienione liczby nie obejmują dłużników oraz ich zadłużeń w sprawach nie przekazanych do egzekucji, w tym zadłużeń niezapłaconych lecz mieszczących się w terminie płatności. GUC nie dysponuje danymi statystycznymi o liczbie dłużników i kwotach ich zadłużeń nie przekazanych do egzekucji. Kwoty zadłużeń objętych ewidencją komputerową (program "Dłużnicy") odnoszą się wyłącznie do długu podstawowego, bez odsetek za nieuiszczenie należności celnych, podatkowych i innych w ustawowym terminie płatności.

Łączna kwota należności celnych i podatkowych niezapłaconych wg stanu na dzień 31.12.1994 r. wynikająca z ewidencji księgowej i bilansów urzędów celnych wynosiła 569,1 mln zł i była wyższa o kwotę 181 mln zł od wykazywanej w ewidencji komputerowej (wg programu "Dłużnicy").

1.6. Wpłaty z zysku NBP

Wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w 1994 r. wyniosły 2.355,1 mln zł i były wyższe o 11,6% od kwoty założonej w ustawie budżetowej.

W stosunku do wykonania w 1993 r. wpłaty z zysku NBP wzrosły o 66,1%.

W ujęciu bilansowym zysk NBP za 1994 r. do odprowadzenia do budżetu państwa wyniósł 2.794,9 mln zł. Należna budżetowi państwa pozostała kwota w wysokości 439,8 mln zł zostanie przekazana do budżetu państwa po zatwierdzeniu bilansu NBP za 1994 r.

1.7. Dochody z dywidend

Ustawą budżetową na 1994 r. dochody z dywidend ustalono w kwocie 800,0 mln zł, co w stosunku do wykonania w 1993 r. stanowiło 236,7%.

Zamierzenia te nie zostały zrealizowane, gdyż dochody z dywidend w 1994 r. wyniosły 599,5 mln zł, tj. 74,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

Wykonanie dochodów budżetu państwa w 1994 r. w zakresie dywidend przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 6
w mln zł

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 1994 r.	Wykonanie w 1994 r.	3:2 %
1	2	3	4
Dywidendy razem	800,2	599,5	74,9
z tego:			
1. Dywidenda od funduszu założycielskiego w przedsiębiorstwach państwowych	476,3	334,4	70,2
2. Oprocentowanie kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa	263,7	140,4	53,2
3. Dywidenda od banków i instytucji finansowych	50,0	106,9	213,8
4. Dywidendy od akcji i udziałów w spółkach	10,2	17,8	174,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na niższe wykonanie dochodów z dywidend w stosunku do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej wpłynęły niższe o 29,8% wpłaty przedsiębiorstw z tytułu dywidend od funduszy założycielskich i niższe o 46,8% wpłaty jednoosobowych spółek Skarbu Państwa z tytułu oprocentowania kapitału.

Niższe wykonanie dochodów z dywidend od funduszu założycielskiego w przedsiębiorstwach spowodowane było tym, że od 1 stycznia 1994 r. nie weszły w życie ustawy zawarte w "Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym", z których wynikało, że przedsiębiorstwa będą mogły płacić na rzecz budżetu dywidendę w wysokości 8% zysku netto lub obciążenie wpłat wynagrodzeń z zysku w wysokości 100%. W związku z tym przedsiębiorstwa państwowe w dalszym ciągu płaciły dywidendę od funduszu założycielskiego na dotychczasowych zasadach, czyli 10% od funduszu założycielskiego.

Zaległości we wpłatach dywidendy od funduszu założycielskiego na koniec 1994 r. wyniosły 548,8 mln zł. Największymi dłużnikami były:

- Zakłady Elementów Prefabrykowanych w Koninie 120,0 mln zł,
- ZPDZ "Sira", Sieradz 62,2 mln zł,
- POM, Konin 46,1 mln zł,
- Sieradzkie Przedsiębiorstwo Ceramiki Budowlanej, Łask 44,3 mln zł,

- ZPC "Ursus", Warszawa	39,6 mln zł,
- Koksownia "Przyjaźń", Dąbrowa Górnicza	32,5 mln zł,
- Zakłady Urządzeń Chemicznych "Metalchem", Kłodawa	23,6 mln zł,
- HTS, Kraków	17,2 mln zł,
- FSO, Warszawa	12,8 mln zł.

Niższa niż zaplanowano w ustawie budżetowej realizacja dochodów z tytułu oprocentowania kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa była wynikiem zmniejszenia o połowę podstawy naliczania należnych dochodów z tytułu oprocentowania kapitału oraz zwolnień od należnych płatności przyznanych decyzjami organów reprezentujących Skarb Państwa w trybie art. 4 ustawy z dnia 19 lipca 1991 r. o oprocentowaniu kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 75, poz. 330, ze zm.). Wpłaty z tytułu oprocentowania kapitału dokonują spółki powstałe w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w trybie określonym ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i to wyłącznie do czasu udostępnienia chociażby jednej akcji lub udziału osobom trzecim.

W 1994 r. ulgi we wpłacie odsetek wyniosły 125,6 mln zł, w tym dla:

- Huty "Katowice"	33,2 mln zł,
- Jastrzębskiej Spółki Węglowej	22,4 mln zł,
- Katowickiego Holdingu Węglowego	13,4 mln zł,
- Gliwickiej Spółki Węglowej	11,3 mln zł,
- Rudzkiej Spółki Węglowej	10,6 mln zł,
- Rybnickiej Spółki Węglowej	8,8 mln zł.

Zaległości w realizacji dochodów z tytułu oprocentowania kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa wyniosły na koniec 1994 r. 154,6 mln zł.

1.8. Dochody z prywatyzacji

W ustawie budżetowej na rok 1994 dochody z prywatyzacji ustalono w wysokości 1.230,0 mln zł, co stanowiło wzrost o 57,6% w stosunku do wykonania w 1993 r.

Dochody z prywatyzacji w 1994 r. wyniosły 1.594,9 mln zł, tj. 129,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej, co stanowi nominalny wzrost o 104,4% w stosunku do wykonania w 1993 r.

Struktura dochodów z prywatyzacji była następująca:

Tabela nr 7

w mln zł

Wyszczególnienie	Ustawa na 1994 r.	Wykonanie w 1994 r.	3:2 %
1	2	3	4
1. Dochody ze sprzedaży, najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	1.230,0	1.594,9	129,7
1.1. przedsiębiorstw	800,0	1.169,6	146,3
- prywatyzacja kapitałowa	450,0	846,7	188,2
- prywatyzacja likwidacyjna	350,0	322,9	92,3
1.2. banków	430,0	425,2	98,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W ramach prywatyzacji kapitałowej prowadzonej przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych na zrealizowaną kwotę dochodów złożyły się wpływy ze sprzedaży 36 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz wpływy z kontynuowania sprzedaży akcji i udziałów 99 spółek, prywatyzację których rozpoczęto przed 1994 r. (dochody z tego tytułu wyniosły w 1994 r. 129,4 mln zł).

Największe wpływy w 1994 r. uzyskano ze sprzedaży następujących spółek:

- PHZ Stalexport 168,3 mln zł,
- Stomil Dębica 91,4 mln zł,
- ZPC "San" w Jarosławiu 68,4 mln zł,
- Jelfa Jelenia Góra 57,8 mln zł,
- Zakłady Przemysłu Tłuszczowego w Brzegu 44,4 mln zł,
- Rafako w Raciborzu 43,4 mln zł,
- Polam Szczecinek 35,8 mln zł,
- Polifarb Wrocław 37,1 mln zł,
- Rolimpex w Warszawie 34,4 mln zł,
- Centra w Poznaniu 25,7 mln zł.

Na dochody z prywatyzacji likwidacyjnej składały się wpływy ze sprzedaży składników majątkowych przedsiębiorstw oraz opłaty z tytułu leasingu mienia Skarbu Państwa. Prywatyzacja ta objęła w 1994 r. 132 przedsiębiorstwa.

Największy udział w dochodach z prywatyzacji likwidacyjnej w 1994 r. miały:

- Urzędy Wojewódzkie	132,4 mln zł,
- Ministerstwo Przemysłu i Handlu	92,3 mln zł,
- Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą	41,0 mln zł,
- Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	40,6 mln zł.

Niskie wykonanie dochodów z tego tytułu (92,3% kwoty planowanej) wynikało z:

- obniżenia w maju 1994 r. stopy kredytu refinansowego z 35% na 33%, od której to uzależniona jest opłata dodatkowa,
- odchylen w terminowym regulowaniu rat leasingowych.

Dochody z tytułu prywatyzacji banków w 1994 r. wyniosły 425,2 mln zł, tj. 98,9% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej. Dochody te pochodziły ze sprzedaży akcji następujących banków:

- Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA na kwotę	135,1 tys zł
- Banku Śląskiego S.A. na kwotę	425.025,1 tys zł,
- Banku Turystyki S.A. na kwotę	55,0 tys zł.

Zaplanowaną na rok 1994 prywatyzację Banku Przemysłowo-Handlowego S.A. przesunięto na 1995 r.

1.9. Dochody jednostek budżetowych

Jednostki budżetowe uzyskały w 1994 r. dochody w wysokości 1.535,9 mln zł, tj. o 17,4% wyższe niż w 1993 r.

Szczegółową realizację dochodów przez jednostki budżetowe w wybranych działach klasyfikacji budżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela nr 8

w mln zł

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Wykonanie	3:2 %
1	2	3	4
Dochody jednostek budżetowych	1.371,0	1.535,0	112,0
w tym:			
- administracja państwowa	441,9	394,2	89,2
- wymiar sprawiedliwości i prokuratura	430,0	431,1	100,3
- gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	239,0	284,1	118,9
- opieka społeczna	75,0	83,4	111,2
- finanse	38,0	148,3	390,3
- ochrona zdrowia	19,5	19,6	100,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Planowanych dochodów nie zrealizowano w dziale administracja państwowa. Zaległości w realizacji dochodów przez administrację państwową na koniec 1994 r. wyniosły 537,8 mln zł.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych ustalono, że na koniec 1994 r. na rachunkach placówek w bankach zagranicznych pozostawała kwota 15,6 mln USD (równowartość 38,5 mln zł) stanowiących dochody nie rozliczone z budżetem państwa.

Komitet Badań Naukowych nie odzyskał w 1994 r. 2,1 mln zł należnych dochodów z byłego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki.

Narodowy Bank Polski nie odzyskał od Banku Handlowo-Kredytowego SA w Katowicach w likwidacji, kwoty 1.110,6 mln zł.

Uzyskaną w wyniku sprzedaży nieruchomości użytkowanych przez placówki zagraniczne kwotę 5,4 mln zł Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą zdeponowało na rachunkach środków na inwestycje i do końca roku 1994 nie rozliczyło z budżetem.

Ministerstwo Finansów nie odprowadziło do budżetu kwoty 9,98 mln zł z tytułu nadwyżki środków obrotowych ze środków specjalnych.

Wyniki kontroli wykazały niską skuteczność urzędów wojewódzkich i urzędów rejonowych w ściąganiu należnych budżetowi kwot. Tylko zaległości z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu nieruchomościami i gruntami, uwłaszczenia przedsiębiorstw przekroczyły 390 mln zł.

Np.

W Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie istniały możliwości uzyskania wyższych dochodów w dziale 74 z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów i zarząd nieruchomościami Skarbu Państwa.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Warszawie w Urzędzie Rejonowym w Otwocku wynika, że z 602 nieruchomości będących w zasięgu działania Urzędu tylko 198 posiadało uregulowany stan prawny. W stosunku do 145 z nich Urząd Rejonowy nie wydał decyzji o wysokości opłat rocznych za wieczyste użytkowanie i zarząd.

W 1994 r. nastąpił wzrost o 124,3 mln zł zaległości budżetowych, których ogólna kwota na koniec roku wynosiła 190,1 mln zł. Tak znaczny wzrost zaległości wystąpił głównie z uwagi na powstanie nowych należności w związku z nabyciem prawa użytkowania budynków, szczególnie przez instytucje kultury.

W przypadku Teatru Wielkiego w Warszawie zaległości te wynoszą 92,7 mln zł (należności wraz z odsetkami za nabycie prawa własności budynków i urzędzeń przy Placu Teatralnym oraz w czterech innych punktach Warszawy). Z tych samych tytułów zalega (9,9 mln zł) Muzeum Narodowe w Warszawie oraz Przedsiębiorstwo Przemysłu Mięsnego "Służewiec" (10,8 mln zł). Ww. zaległości powstały w 1994 r. w wyniku decyzji w sprawie nabycia praw własności z IV kw. 1993 r.

W województwie szczecińskim stan należnych a nie wyegzekwowanych dochodów budżetowych wynosił na koniec 1994 r. 16,6 mln zł, co stanowiło 85,1% zrealizowanych przez województwo dochodów budżetowych.

W Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach kontrola ustaliła, że należne budżetowi dochody w 1994 r. zostały uszczuplone o kwotę 17,0 mln zł. Zaległości te były wyższe od stanu na koniec 1993 roku o 58,3%. Główną pozycję zaległości wynoszącą 15,5 mln zł stanowiły wierzytelności wynikające z tytułu nabycia prawa własności.

W Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi kontrola budżetu wykazała zaległości w dochodach na kwotę 24,2 mln zł. Najniższy stopień realizacji planu dochodów - 26,7% wystąpił w Dziale "Budownictwo", ze względu na nie uzyskanie założonych spłat pożyczek z byłego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego - 3,6 mln zł. Najwyższe kwoty zaległości na koniec 1994 roku odnotowane zostały z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa - 12,6 mln zł oraz od nie uiszczonych opłat za uwłaszczenie nieruchomości przedsiębiorstw - 6,9 mln zł.

W Urzędzie Wojewódzkim w Częstochowie zaległości w dochodach budżetu wyniosły na koniec 1994 roku - 9,7 mln zł, mimo istnienia podstaw prawnych do ich uzyskania, w tym:

- z tytułu przeterminowanych rat pożyczek z byłego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz Funduszu Zasobowego - 0,7 mln zł,
- nie wyegzekwowane opłaty za użytkowanie gruntów, budynków, nabycie praw własności - 9,0 mln zł.

W Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach kontrola stwierdziła, że w 1994 roku nie uzyskano dochodów w wysokości 26,8 mln zł, a stan realizacji należności w stosunku do ubiegłego roku niewiele się poprawił. Główną pozycję niezyskanych dochodów stanowiło nabycie prawa własności i opłaty za wieczyste użytkowanie - 20,9 mln zł.

W Urzędzie Wojewódzkim w Opolu wykonanie planu dochodów wyniosło zaledwie 87,6% wskutek nie zrealizowania należności na sumę 6,9 mln zł. Z powodu finansowych trudności firm w regulowaniu należności budżetowych udzielono odroczeń na sumę 600 tys zł, natomiast pozostała część nieściągniętych zobowiązań została spowodowana zaniedbaniami obowiązków windykacyjnych przez Wydział Administracyjno-Gospodarczy i urzędy rejonowe. Zaległości z tytułu nabycia prawa własności obiektów i gruntów w trybie uwłaszczenia wyniosły na koniec roku 1994 - 3,7 mln zł. Pozostałe zobowiązania dłużnika z tytułu opłat za zarząd, użytkowanie, użytkowanie wieczyste stanowiły - 2,5 mln zł. Nie wyegzekwowano również zwrotu 400 tys zł z byłego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego.

W Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku niezrealizowane należności budżetowe w wysokości 2,5 mln zł dotyczyły głównie nieuregulowanych opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, zarządu nieruchomości Skarbu Państwa - 150,7 tys zł oraz z tytułu zwrotu pożyczek z byłego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego - 829,4 tys zł.

Czynnikami mającymi wpływ na zmniejszenie kwoty dochodów były:

- odraczanie terminów płatności należności budżetowych,
- prolongata terminu płatności rat pożyczek udzielonych z byłego FRBM,
- niedochodzenie niektórych należności,
- brak skutecznych działań odpowiednich służb, mających na celu zabezpieczenie pełnej realizacji dochodów budżetowych i wyegzekwowania zaległości pochodzących z lat ubiegłych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole wykonania budżetu państwa za 1994 r. w wybranych 52 urzędach rejonowych.

Wyniki kontroli pozwalają na stwierdzenie, że w 1994 r. nastąpił wzrost zaległości o 49% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Stan zaległości na koniec 1994 r. stanowił 87% zrealizowanych przez badane urzędy dochodów.

Np. zaległości w Urzędzie Rejonowym w Kaliszu wzrosły o 60% i stanowiły 43% zrealizowanych dochodów (w 1993 r. - 22,1%);

W Urzędzie Rejonowym w Bydgoszczy zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w 1993 r. stanowiły 11% należności z tego tytułu, a w 1994 roku 24%.

W strukturze zaległości dominujące pozycje stanowiły:

- zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i zarząd nieruchomościami i gruntami Skarbu Państwa,
- zaległości z tytułu sprzedaży gruntów i nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,
- zaległości z tytułu opłat melioracyjnych.

Z należnościami z tytułu częściowej odpłatności za oddane do użytkowania urządzenia melioracji wodnych ściśle związany jest problem waloryzacji tych opłat. Opłaty, których wysokość ustalono często kilka, bądź nawet kilkanaście lat temu, stanowią kwoty nie przystające do dzisiejszych realiów.

Np. w Urzędzie Rejonowym w Kaliszu zaniechano wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych dla 224 rolników zalegających ze spłatą 1420 zł (średnio 6 zł na osobę), ponieważ koszt upomnienia i wystawienia tytułu wykonawczego - 2,30 zł - był często wyższy niż należna kwota.

Innym poważnym problemem była w 1994 r. aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste. W ponad 80% kontrolowanych urzędów nie przeprowadzono takiej aktualizacji. W kilku urzędach, aktualizacji opłat dokonano w oparciu o art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127), chociaż na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1992 r. przestał on obowiązywać od dnia ogłoszenia obwieszczenia, tj. od 28 grudnia 1993 r. Przez prawie cały 1994 rok nie było prawnej drogi, która pozwalałaby - jednostronnie - gminom i urzędom rejonowym na podwyższanie opłat za wieczyste użytkowanie. Dopiero nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z dnia 21 października 1994 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 601), która weszła w życie od 14 grudnia 1994 r., wprowadziła przepis określający tryb aktualizacji opłat na podstawie wycen sporządzanych przez biegłych.

Niezależnie od przyczyn prawnych, kontrola wskazała także na istnienie innych przyczyn powodujących powstawanie zaległości, z których główne to:

- zła kondycja finansowa podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste i zarząd nieruchomościami Skarbu Państwa,
- niezbyt energiczna egzekucja należności ze strony urzędów rejonowych,
- brak należytej kontroli zleczonych gminom zadań w zakresie poboru opłat.

Np. w Urzędzie Rejonowym w Nysie działalność windykacyjna została ograniczona do 27,7% dłużników, wobec których wysłano wezwania do zapłaty należnych opłat we wskazanym terminie. Po upływie terminu urząd nie podjął żadnych działań i nie wystawił tytułów wykonawczych mimo, że użytkownicy w dalszym ciągu nie regulowali należnych budżetowi kwot;

Urząd Rejonowy w Biłgoraju nie podjął działań mających na celu zabezpieczenie spłat w przypadku likwidowanego przedsiębiorstwa, co doprowadziło do tego, że nie ujęto tych zaległości na liście wierzytelności i wykluczyło możliwość egzekucji należnych budżetowi kwot;

w Urzędzie Rejonowym w Bydgoszczy w stosunku do 39% dłużników nie naliczano odsetek za zwłokę (stanowiły one 2% ogólnej kwoty należności);

Urząd Rejonowy w Szydłowcu wystawił tytuły wykonawcze w stosunku do dłużników zalegających z opłatą za wieczyste użytkowanie gruntów po upływie kilku miesięcy od terminu płatności. Zaległości stanowiły 72% ogółu należnych kwot;

Urząd Rejonowy w Grójcu zlecił urzędom miasta i gminy w Warce, Mogielnicy i Nowym Mieście sprawy w zakresie gospodarki gruntami. Kontrola NIK stwierdziła, że Urząd Miasta i Gminy w Mogielnicy nie posiadał dokumentów naliczania opłat za użytkowanie gruntów Skarbu Państwa w 1993 i 1994 r., natomiast Urzędy w Warce i Nowym Mieście nie posiadały wycen przez biegłych poszczególnych działek, na podstawie których dokonywano naliczenia opłat.

Kontrola wykazała, że w urzędach nie przestrzegano §10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 76, poz. 333), nakazującego wpłatę dochodów do urzędu skarbowego do 10 dnia następnego miesiąca.

Np. w Urzędzie Rejonowym w Nowej Soli od stycznia do czerwca 1994 r. przekazywano wpłaty na rachunek Urzędu Skarbowego w Nowej Soli z opóźnieniem;

Urząd Rejonowy w Zabkowicach Śląskich wpłaty za miesiąc październik dokonał z opóźnieniem 80 dni a za miesiąc listopad 20 dni.

W trakcie kontroli stwierdzono także, że planowane dochody różniły się z realizacją niejednokrotnie w sposób drastyczny.

Np. w Urzędzie Rejonowym w Nowej Soli planowano dochody na rok 1994 w wysokości 24,6 tys zł a wykonano 596,1 tys zł czyli 24-krotnie więcej. Tylko w okresie od stycznia do kwietnia osiągnięto wpływy w wysokości 43,5 tys zł;

planowane dochody Urzędu Rejonowego w Wołowie wynosić miały 82 tys zł, a wyniosły 656,6 tys zł, tj. były 8-krotnie wyższe;

w Urzędzie Rejonowym w Zabkowicach Śląskich przewidywano wpływy według dokonanych przypisów na kwotę 5.128,9 tys zł, a zrealizowano 189,3 tys zł, czyli 3,7%.

2. Wydatki budżetu państwa

Ustawą budżetową na rok 1994 wydatki ogółem budżetu państwa określone zostały na kwotę 69.601,0 mln zł.

W związku z otrzymaniem kredytu zagranicznego na inwestycje w dziedzinie ochrony zdrowia, Rada Ministrów, korzystając z upoważnienia zawartego w art. 24 ustawy budżetowej, dokonała zwiększenia wydatków o 46,3 mln zł do kwoty 69.647,3 mln zł.

Wydatki budżetu państwa w 1994 r. zrealizowane zostały w wysokości 68.865,0 mln zł, tj. w 98,9% w stosunku do założeń ustawy po zmianie.

W porównaniu do 1993 r. wydatki budżetu państwa wzrosły o 37,1% (w 1993 r. wydatki wyniosły 50.242,8 mln zł).

O niepełnej realizacji wydatków, określonych ustawą budżetową po zmianie, zdecydowały przede wszystkim mniejsze niż zakładano wydatki w następujących częściach budżetu państwa:

44	- Obsługa Długu Krajowego	o	275,8 mln zł,
41	- Obsługa Zadłużenia Zagranicznego	o	174,1 mln zł,
08	- Ministerstwo Finansów	o	26,5 mln zł,
14	- Ministerstwo Przekształceń Własnościowych	o	21,6 mln zł,
13	- Ministerstwo Przemysłu i Handlu	o	11,6 mln zł,
85	- Zbiorczy Budżet Wojewodów	o	8,3 mln zł.

W rzeczywistości wydatki budżetu państwa ogółem były niższe od wykazywanych, gdyż:

- 1) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 138, poz. 731) przekazano na konta sum depozytowych do wykorzystania w 1995 r. nie zrealizowane kwoty na:
 - finansowanie zadań realizowanych z pomocy Rządu RFN, w części 31 - MSW - 63,1 mln zł,
 - dotacje celowe na wypłatę dodatków mieszkaniowych, w części 85 - w budżetach wojewodów - około 35,0 mln zł,
 - wypłatę odszkodowań dla właścicieli mienia bezprawnie przejętego na własność państwa, w części 13 - MPIH - 9,0 mln zł;
- 2) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 747) przekazano na konto sum depozytowych nie wykorzystane środki na wsparcie restrukturyzacji i osłony przedsiębiorstw państwowych z pożyczki MBOiR w części 08 - Ministerstwo Finansów
- 234,6 mln zł;

- 3) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1994 r. (Dz.U. Nr 130, poz. 647) przekazano na konto sum depozytowych nie zrealizowane wydatki na zakup samolotów "Iryda", w części 30 - MON -
- 7,0 mln zł.

Z powyższych tytułów łącznie przekazano na rachunki sum depozytowych około 348,7 mln zł.

Jednostki budżetowe poniosły w 1994 r. z tytułu kar i odsetek sankcyjnych wydatki w kwocie 119,8 mln zł (wzrost w stosunku do 1993 r. o 14,8%). Najwyższe wydatki wystąpiły w:

- Ministerstwie Edukacji Narodowej 26,6 mln zł,
- Ministerstwie Sprawiedliwości 13,4 mln zł,
- Ministerstwie Przemysłu i Handlu 9,0 mln zł,
- Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej 3,6 mln zł.

Zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych z tytułu nie zrealizowanych wydatków bieżących na 31 grudnia 1994 r. wyniosły 1.014,6 mln zł i mimo przeprowadzonej akcji oddłużeniowej wzrosły w stosunku do stanu na 31 grudnia 1993 r. o 26,0%.

Zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych z tytułu nie zrealizowanych wydatków bieżących przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 9
w mln zł

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia		3:2 %
	1993 r.	1994 r.	
1	2	3	4
Zobowiązania ogółem	804,9	1.014,6	126,0
w tym w częściach:			
- Zbiorczy budżet wojewodów	421,1	543,1	129,0
- Ministerstwo Edukacji Narodowej	285,7	354,7	124,2
- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	28,5	48,6	170,5
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	7,6	26,9	353,9
- Ministerstwo Sprawiedliwości	41,0	23,2	56,6
- Ministerstwo Obrony Narodowej	5,1	12,8	251,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Największe zobowiązania wymagalne na koniec 1994 r. posiadały urzędy wojewódzkie. Najszybszy wzrost tych zobowiązań w 1994 r. w porównaniu do stanu na koniec 1993 r. wystąpił w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Na oddłużenie ochrony zdrowia wykorzystano w 1994 r. kwotę 417,0 mln zł. Zaspokojenie wierzycieli służby zdrowia polegało na potrąceniu wymagalnej wierzytelności z zobowiązań podatkowych.

Na oddłużenie jednostek oświatowo-wychowawczych w 1994 r. Minister Finansów przeznaczył 361,9 mln zł, z tego 172,5 mln zł na sfinansowanie zobowiązań wobec ZUS i Funduszu Pracy. Kwota ta została uruchomiona z części 83 - Rezerwy celowe. Wydatki te nie były planowane w ustawie budżetowej.

W ustawie budżetowej na rok 1994 po raz pierwszy zastosowano grupowanie wydatków w układzie ekonomicznym.

Strukturę wydatków w układzie ekonomicznym przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 10

w mln zł

Wyszczególnienie	Budżet po zmianach	Wykonanie	3:2 %	Struktura wg wykonania w %
1	2	3	4	5
1. Dotacje i subwencje	27.671,3	27.647,8	99,9	40,2
w tym:				
- dotacje dla podmiotów gospodarczych	1.948,9	1.946,6	99,9	2,8
- dotacje dla s-ni mieszkaniowych	470,3	469,6	99,9	0,7
- dotacje dla funduszy celowych	11.385,0	11.385,0	100,0	16,5
- dla KRUS	4.733,6	4.733,6	100,0	6,9
- dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom	1.804,0	1.803,8	100,0	2,6
- dotacje celowe "Pilotaż"	854,0	853,9	100,0	1,2
- subwencje ogólne dla gmin	551,7	551,7	100,0	0,8
- subwencja oświatowa	1667,5	1667,5	100,0	2,4

1	2	3	4	5
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych w tym:	3.129,6	3.116,5	99,6	4,5
- świadczenia społeczne	1.143,8	1.143,6	99,9	1,7
- leki i środki pomocnicze	1.116,2	1.112,5	99,7	1,6
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	23.866,6	23.581,7	98,8	34,2
- wynagrodzenia	10.829,0	10.909,7	100,7	15,8
- pochodne od wynagrodzeń	3.749,0	3.673,7	98,0	5,3
- zakupy towarów i usług	7.431,0	7.343,6	98,8	10,7
4. Wydatki majątkowe w tym:	3.137,5	3.129,5	99,8	4,6
- wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i zakładów budżetowych	1.780,3	1.779,6	100,0	2,6
- wydatki inwestycyjne innych jednostek organizacyjnych	591,0	590,7	99,9	0,9
- dotacje na finansowanie inwestycji podmiotów gospodarczych	308,0	308,0	100,0	0,4
- dotacje celowe na finansowanie własnych zadań inwestycyjnych gmin	338,9	338,1	99,8	0,5
5. Rozliczenia z bankami	2.156,5	2.156,5	100,0	3,1
6. Obsługa długu publicznego z tego:	9.685,8	9.233,0	95,3	13,4
- obsługa długu krajowego	7.679,6	7.400,9	96,4	10,7
- obsługa długu zagranicznego	2.006,2	1.832,1	91,3	2,7
Wydatki ogółem	69.647,3	68.865,0	98,9	100,0

Źródło: sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 1994 r.

Grupowanie wydatków w układzie klasyfikacji ekonomicznej pozwala oceniać preferencje państwa w kształtowaniu stosunków gospodarczych i społecznych.

2.1. Dotacje przedmiotowe

Na 1994 r. zaplanowano w budżecie dotacje przedmiotowe w kwocie 537,4 mln zł, z tego do:

- kolejowych przewozów pasażerskich
w komunikacji krajowej 339,0 mln zł,
- autobusowych przewozów pasażerskich
w komunikacji międzymiastowej 164,0 mln zł,
- samochodów osobowych sprzedawanych
w ramach przedpłat 20,0 mln zł,
- produkcji podręczników specjalistycznych
szkolnych i podręczników akademickich 7,6 mln zł,
- posiłków sprzedawanych w barach mlecznych 6,5 mln zł.

Wykonanie dotacji przedmiotowych w 1994 r. wyniosło 536,6 mln zł, tj. 99,9% planu (76,4% wykonania w 1993 r.).

Dotacje do kolejowych przewozów pasażerskich wyniosły 339,0 mln zł, tj. 100,0% planu, w tym 7,0 tys zł dla Lubuskiej Kolei Regionalnej, która prowadziła działalność tylko w styczniu 1994 r. Stawka dotacji do przewozu jednego pasażera na trasie 1 km wyniosła 1,37 grosza. Przekazana dotacja odpowiadała w 100% kwocie należnej dotacji.

Dotacje do autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji międzymiastowej w 1994 r. wyniosły 146,8 mln zł, tj. 89,3% planu wg ustawy budżetowej i 100% planu po zmianach.

Na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1994 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych (Dz.U. Nr 90, poz. 420 z późn. zm.) - Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zatwierdził zróżnicowane stawki dotacji do przebiegu autobusu na trasie jednego kilometra dla przedsiębiorstw PKS. Przy ustalaniu stawki wzięto pod uwagę udział sprzedaży biletów miesięcznych szkolnych w sprzedaży dotowanej. W ten sposób:

- 27 przedsiębiorstw PKS otrzymało stawkę dotacji 16,7 gr/km
- 147 przedsiębiorstw PKS otrzymało stawkę dotacji w wysokości 14,7 gr/km.

Przewoźnicy spoza PKS otrzymali - zgodnie z rozporządzeniem, stawkę 15 gr/km.

Z dotacji korzystały w 1994 r. 174 przedsiębiorstwa PKS oraz 57 przewoźników spoza PKS. Przewoźnicy zrealizowali 99,8% planowanego limitu kilometrów. W wyniku rozliczeń za 1993 r., w związku z niepełnym wykonaniem planowanych przewozów, przewoźnicy zwrócili do budżetu 281,0 tys. zł. Środki te wpłynęły na rachunek dochodów budżetu państwa w 1994 r.

Wydatki budżetu państwa na dotacje do samochodów osobowych sprzedawanych na przedpłaty zrealizowano w 1994 r. w kwocie 19.948 tys. zł, tj. 99,7% kwoty przewidzianej ustawą budżetową. Pozwoliło to na zrealizowanie 5.043 przedpłat (68,6% zakładanych wielkości w ustawie budżetowej), w tym: na samochody FSO-1500 zrealizowano 807 przedpłat (plan - 500), na samochody Fiat 126p - 4.236 przedpłat (plan - 6.850).

Dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych wyniosły 5.790 tys. zł (89,1% planowanej kwoty). Z dotacji tej skorzystały - zgodnie z założeniami - bary mleczne z 27 województw.

Dotacje do podręczników specjalistycznych w szkołach zawodowych i podręczników akademickich zrealizowano w 1994 r. w wysokości 7,6 mln zł, tj. w 100% w stosunku do zapisu w ustawie budżetowej.

W przypadku 146 tytułów wydawniczych, na które w 1994 r. przeznaczono 1.207,9 tys. zł, zwraca uwagę fakt przekazywania przez MEN (niezgodnie z ustalonymi zasadami) zaliczek i dotacji w kwotach przewyższających uzgodnione wcześniej stawki.

Np. Na produkcję 11 tytułów podręczników akademickich przez Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 6 podręczników przez Wydawnictwo "Arkady", 10 podręczników przez Wydawnictwa Naukowo-Techniczne przekazano zaliczkowo łącznie 427,5 tys. zł, a przekazane środki stanowiły od 40% do 212% kwot ustalonych wcześniej dotacji do produkcji tych podręczników;

6 wydawnictw realizując 10 tytułów podręczników akademickich pomniejszyło ustaloną wcześniej wysokość nakładów tych publikacji o ok. 15 tys. egz. a zarazem przedłożyło w rozliczeniu koszty produkcji wyższe od ustalonych żądając i otrzymując z MEN dotacje wyższe od wcześniej przyznanych (łącznie o 161,3 tys. zł) i stanowiące od 123% do 300% ustalonej kwoty dotacji.

2.2. Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe przewidziane zostały m.in. w następujących częściach budżetu państwa:

- Ministerstwo Przemysłu i Handlu - 345,5 mln zł dla górnictwa,
- Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 340,0 mln zł dla PKP,
- Ministerstwo Przekształceń Własnościowych - 5,4 mln zł dla górnictwa,
- Ministerstwo Edukacji Narodowej - 1,5 mln zł dla wydawców podręczników,
- Rezerwy ogólne - 290,5 mln zł na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw państwowych i 48,0 mln zł na spłatę zobowiązań likwidowanych przedsiębiorstw.

Wydatki na dotacje podmiotowe w 1994 r. wyniosły 1.004,3 mln zł, tj. o 90,2% więcej niż w 1993 r. (527,9 mln zł).

Ministerstwo Przemysłu i Handlu rozdysponowało w 1994 r. dotacje dla górnictwa w kwocie 388,8 mln zł, w tym dla górnictwa węgla kamiennego 323,4 mln zł. Środki te były przeznaczone na likwidację kopalń i związane z tym osłony socjalne oraz na pokrycie szkód górniczych.

Kontrola ujawniła, że przy realizacji wydatków na dotacje dla górnictwa wystąpiły niekorzystne zjawiska i nieprawidłowości.

Dotacje dla górnictwa rozdzielano na podstawie Zarządzenia nr 6 Ministra Przemysłu i Handlu z 18 lipca 1994 roku. W 13-tu spośród 14-tu likwidowanych kopalń przekroczone w 1994 roku planowane koszty likwidacji o prawie 2,8 mln zł. Główną przyczyną tego zjawiska było niedoszacowanie kosztów przez PAWK S.A.^{1/} na etapie weryfikacji planów likwidacji. Dotyczyło to zwłaszcza kosztów ogólnozakładowych (niedoszacowanie na kwotę prawie 3 mln zł), w tym kosztów wynikających z niezrealizowania redukcji zatrudnienia (o 1934 osoby) oraz kosztów robót zapobiegających powstawaniu zagrożeń związanych z likwidacją (niedoszacowanie na kwotę prawie 5 mln zł). Skutkiem tego było niewykonanie planów rzeczowych przy jednoczesnym przekroczeniu planów finansowych. Na przykład, w KWK "Żory" plan rzeczowy, w pozycji "roboty konieczne do zapewnienia nowo tworzonemu miejscu pracy bezpieczeństwa" wymaganego przepisami Prawa górniczego wykonano w 75% a plan finansowy w 144%. Z kolei, w KWK "Sosnowiec" roboty likwidacyjne w zakresie wyrobisk korytarzowych wykonano co prawda w 115,8%, ale plan

^{1/} Państwowa Agencja Węgla Kamiennego S.A.

finansowy został przekroczony o 94,9%. Podobna sytuacja miała miejsce w KWK "Rymer", w której np. plan rzeczowy w pozycji "obiekty powierzchniowe" wykonano w 50%, a plan finansowy w 74%. Poza tym w powyższej kopalni odnotowano wzrost zatrudnienia o 12 osób.

Przedstawione zjawiska wskazują na niewystarczający nadzór i kontrolę przebiegu likwidacji kopalń w ramach cedowania tych funkcji przez MPiH na PAWK S.A. Świadczy o tym fakt, iż PAWK S.A. nie prowadził pełnej analizy kosztów likwidacji oraz oględzin likwidowanych obiektów.

Nieprawidłowości stwierdzono również w wykorzystaniu przyznanych przez Ministra Finansów środków z rezerwy celowej (w kwocie 43,3 mln zł) przeznaczonych na spłatę zobowiązań likwidowanych kopalń wobec jednostek zaplecza górniczego za wykonane usługi. Ministerstwo Przemysłu i Handlu przekazało te środki kopalniom na podstawie otrzymanych od nich wykazów zobowiązań. W toku kontroli stwierdzono, że rozdział środków na ten cel MPiH potraktowało w sposób formalny, tzn. bez wnikliwej analizy zobowiązań. Na przykład, w wykazach kopalnie nie podawały numerów faktur, dat powstania zobowiązań oraz zakresu rzeczowego wykonywanych usług. Ponadto w rozliczeniach z tej dotacji zdarzały się przypadki zamieszczania innych zobowiązań niż uprzednio wykazywane. Łącznie dotyczyło to kwoty prawie 7,4 mln zł. Pojawiły się w nich także zobowiązania nie związane z likwidacją kopalń. I tak, przyznana dodatkowo kwota 969,7 tys zł KWK "Rymer" została wykorzystana na remont urządzeń służących działalności eksploatacyjnej (kombajn węglowy i obudowy zmechanizowane), zaś w KWK "Sosnowiec" na pokrycie zobowiązań nie związanych z likwidacją wydatkowano ponad 0,5 mln zł, a kwoty 330 tys zł w ogóle nie rozliczono. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budżetowe stanowi to naruszenie dyscypliny budżetowej.

Krytycznie należy ocenić fakt niedotrzymania terminów likwidacji przedsiębiorstw górniczych, finansowanej z dotacji. Na przykład, nie zakończono w 1994 r. likwidacji dwóch przedsiębiorstw, tj. Przedsiębiorstwa Surowców Mineralnych w Likwidacji w Januszkowicach oraz Górniczych Zakładów Wydobywczych i Przetwórczych Glin Ogniotrwałych w Likwidacji w Opcznie. Pierwotnym terminem zakończenia miał być 1993 r. Pomimo przyznania dotacji na zakończenie likwidacji tych przedsiębiorstw w 1994 r. (odpowiednio w kwocie prawie 1,5 mln zł i 50 tys zł) terminu tego również nie dotrzymano. Jedną z przyczyn takiego stanu jest przeciągający się proces likwidacji szkód górniczych.

Oprócz dotacji dla górnictwa (rozdz. 9611) Ministerstwo Przemysłu i Handlu rozdysponowało też inne dotacje (rozdz. 9625) w kwocie 161,3 mln zł, z tego:

- dla jednostek gospodarczych realizujących zadania wynikające z Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1993-1995 116,8 mln zł,
- na wspomaganie realizacji programów naprawczych i modernizację przedsiębiorstw 42,5 mln zł,
- na likwidację Rzeszowskich Zakładów Lamp Wyładowczych "Polam-Rzeszów" 2,0 mln zł.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej rozdysponowało dotacje podmiotowe w kwocie 341,9 mln zł, z tego 340,0 mln zł dla PKP na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej, a 1,9 mln zł na odprawy dla zwalnianych pracowników Polskich Linii Oceanicznych.

Przekazane z budżetu środki w 18,9% sfinansowały koszty infrastruktury PKP (w 1993 r. - 22,5%). Z uwagi na brak własnych środków PKP wykonały w ostatnich latach tylko od 40 do 60% prac z zakresu remontów niezbędnych do utrzymania sprawnego i bezpiecznego ruchu, a zaległości remontowe na liniach układu podstawowego wynoszą około 4.000 km.

Wydatki na dotacje podmiotowe w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych wyniosły 13,7 mln zł, z tego na likwidację Zakładów Górniczo-Hutniczych "Orzeł Biały" i utrzymanie Centralnej Pompowni "Boiko" przeznaczono kwotę 5,4 mln zł, a na wsparcie restrukturyzacji i ochrony socjalnej dla pracowników likwidowanych przedsiębiorstw - 8,3 mln zł.

Dotacje podmiotowe na sfinansowanie podręczników szkolnych wyniosły 1,5 mln zł. Dotacje te przeznaczone były dla wydawców podręczników szkolnych na dofinansowanie kosztów przechowywania zapasów podręczników, wydawanych z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do terminu ich sprzedaży.

2.3. Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych

W ustawie budżetowej na 1994 r. w art. 20 ust. 1 ustalono dotacje dla spółdzielczości mieszkaniowej w wysokości 560 mln zł, z przeznaczeniem na dopłaty do centralnego ogrzewania i ciepłej wody (c.o. i c.w.) oraz na usuwanie wad technologicznych, termorenowację i instalację urządzeń do pomiaru i regulacji zużycia ciepła i wody w spółdzielczych zasobach mieszkaniowych.

W trakcie roku, uwzględniając wnioski 29 wojewodów, Minister Finansów w trybie art. 32 ust. 1 ustawy budżetowej na 1994 r. dokonał przeniesień wydatków między działami, w wyniku czego ostateczna kwota dotacji przeznaczona dla spółdzielni mieszkaniowych w budżetach wojewodów wyniosła 469,7 mln zł.

W 1994 r. wojewodowie udzielili spółdzielniom dotacji w łącznej kwocie 446,4 mln zł, w tym na c.o. i c.w. 226,4 mln zł i na remonty 220 mln zł. Kwota dotacji ogółem stanowiła 62,7% kwoty dotacji zaplanowanej pierwotnie w budżetach województw i 95% po zmianach. Globalnie, w skali kraju, wojewodowie nie wykorzystali 23,3 mln zł posiadanych środków, a jednocześnie niedobór należnej spółdzielniom dotacji do c.o. i c.w. wyniósł 15,8 mln zł. Zapłacone przez spółdzielnie odsetki za zwłokę w zapłacie za energię ciepłą zostały pokryte dotacją w kwocie 11,0 mln zł, stanowiąc 61% odsetek pokrytych z dotacji w 1993 r.

Ustalenia kontroli wskazują, że 20 wojewodów nieprawidłowo gospodarowało dotacjami. Sześciu wojewodów przekroczyło ogólną kwotę przeznaczoną w planie na dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych, trzech przekroczyło w skali województw limity dotacji do instalowania grzejnikowych zaworów termostatycznych i wodomierzy ciepłej wody, czternastu wojewodów (w tym trzech, którzy przekroczyli globalną kwotę dotacji) nie dotrzymało wymogu przeznaczenia na remonty co najmniej 25% dotacji zaplanowanej dla spółdzielni ogółem; w tym wojewoda chełmski nie dał spółdzielniom ze swego terenu żadnych środków na ten cel; w grupie tej znajduje się czterech wojewodów, którym Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa udzielił zgody na obniżenie dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych pod warunkiem spełnienia tego wymogu.

W wyniku badań kontrolnych NIK, którymi objęto 62 spółdzielnie mieszkaniowe, ustalono, że połowa skontrolowanych spółdzielni nie wymagała dotowania c.o. i c.w. w skali roku, gdyż opłaty członków naliczone wg cen urzędowych, pokryły w całości koszty zakupu energii ciepłej. Kwoty dotacji do c.o. i c.w. uzależnione były od cen urzędowych płaconych przez lokatorów i cen sprzedaży energii ciepłej ustalonych umownie między dostawcą a spółdzielnią. Tylko 5 z badanych spółdzielni negocjowało ceny z dostawcami energii, pozostałe przyjmowały zasady określone przez producentów. Jedną z przyczyn braku negocjacji cenowych była nadal monopolistyczna pozycja przedsiębiorstw energetyki ciepłej.

Na koniec 1994 r. nadpłaty dotacji występowały w 25 kontrolowanych spółdzielniach (42,4% ogółu skontrolowanych) na ogólną kwotę 5.889 tys zł, stanowiącą 27% należnej im dotacji.

Prawidłowo rozliczyło dotacje budżetowe, tak do c.o. i c.w., jak i do remontów, zaledwie 7 (11,3%) skontrolowanych spółdzielni. W 55 (88,7%) spółdzielniach stwierdzono nieprawidłowości polegające na zawyżaniu należnej dotacji, w tym w 22 spółdzielniach dotyczące dotacji do c.o. i c.w., w 43 spółdzielniach dotyczące dotacji do remontów, a w 10 spółdzielniach obu dotacji.

Powstaniu powyższych nieprawidłowości sprzyjał niedostateczny nadzór urzędów wojewódzkich nad rozliczeniami dotacji przez spółdzielnie mieszkaniowe.

2.4. Dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe

W art. 14 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1994 ustalono wysokość dotacji dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe realizowane przez te jednostki w kwocie 250,5 mln zł.

W wyniku przeniesień budżetowych przez dysponentów środków budżetowych kwota przeznaczona na dotacje dla jednostek niepaństwowych w 1994 r. ustalona została w wysokości 235,3 mln zł, a zrealizowane wydatki wyniosły 235,3 mln zł i były nominalnie o 19,6% wyższe od wydatków w 1993 roku.

Zadania zlecone przez państwo wykonywane były najczęściej przez organizacje społeczne, tj. stowarzyszenia, samorzady zawodowe, organizacje kościelne, ale także przez fundacje i spółki prawa handlowego.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały - podobnie jak w latach ubiegłych - występowanie negatywnych zjawisk związanych z udzielaniem ww. dotacji przez organy administracji państwowej, a także z ich wykorzystywaniem i rozliczaniem przez jednostki niepaństwowe.

W wielu przypadkach, mimo określenia przez dysponentów zadań państwowych, dotacje przekazywane jednostkom niepaństwowym miały faktycznie charakter podmiotowy. Było to związane często z bardzo szerokim zakresem realizowanych zadań, obejmujących tematycznie całokształt działalności statutowej stowarzyszeń, przy czym zleceńodawcy nie określali

rodzajów i wielkości kosztów pośrednich, które mogły być ponoszone ze środków dotacji w związku z realizacją zadania.

Np. z dotacji przekazanej przez Ministerstwo Finansów na zadania realizowane przez Aeroklub Polski (2.430 tys zł), sfinansowano całkowite koszty wynagrodzeń pracowników Biura Zarządu Aeroklubu, a także wydatki administracyjne Biura w łącznej kwocie ok. 500 tys zł, mimo że zadania zlecone przez państwo obejmowały tylko część działalności Aeroklubu; Wojewódzki Zarząd Ludowych Zespołów Sportowych w Białymstoku, prawie połowę otrzymanej od Wojewody Białostockiego dotacji, tj. ponad 31,6 tys zł wykorzystał na wydatki administracyjno-gospodarcze i płace.

Podobnie jak w latach ubiegłych miały miejsce przypadki przekazywania środków na zadania państwowe bez zawierania umów lub porozumień, a także na podstawie umów nie gwarantujących właściwego zabezpieczenia interesów państwa. Niektórzy dysponenci główni budżetu, przekazując dotacje dla jednostek niepaństwowych, nie ustalali zadań lub określali je w sposób nieprecyzyjny; bez określenia terminu wykonania zadań, trybu i terminu rozliczenia, obowiązku zwrotu środków niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, a także bez zagwarantowania sobie prawa kontrolowania realizacji zadań przez zleceniodawcę.

Np.: mimo ubiegłorocznych zaleceń pokontrolnych NIK, przyjętych do realizacji przez Ministerstwo Finansów, nie uregulowano sposobu zlecenia zadań państwowych Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych (NOT), która otrzymała w 1994 r. 846 tys zł dotacji. Finansowanie za pośrednictwem Federacji NOT działalności Muzeum Techniki w Warszawie i Muzeum Przemysłu Naftowego w Bóbrce odbywało się nadal bez sprecyzowania zadań.

"Bezumowny" sposób zlecenia zadań był jedną z przyczyn braku rozliczania się zleceniobiorców, a także nieegzekwowania zwrotu do budżetu środków dotacji nie wykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Np. na koniec 1994 r. kwota nie rozliczonych dotacji przekazanych przez MEN jednostkom niepaństwowym wyniosła ogółem ok. 4,7 mln zł, tj. ok. 15% łącznej kwoty tych dotacji.

Stwierdzono przypadki przekazywania dotacji na zadania nie ujęte w załączniku do uchwały nr 76 Rady Ministrów z 9 lipca 1992 r. ^{1/}

^{1/} Uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym (M.P. Nr 23, poz. 169).

Np. Ministerstwo Kultury i Sztuki przekazało środki na zadania państwowe nie wymienione w załączniku do uchwały nr 76 Rady Ministrów w łącznej kwocie 2.271,5 tys zł. Wojewoda Leszczyński finansował zadania nie objęte wykazem uchwały nr 76 Rady Ministrów realizowane m.in. przez Wojewódzką Federację Sportu w Lesznie (na kwotę ok. 40 tys zł), Wojewoda Krośnieński, zlecając zadania Wojewódzkiemu Zrzeszeniu Ludowych Zespołów Sportowych w Krośnie sfinansował wydatki na utrzymanie Zarządu LZS, w kwocie ok. 46 tys zł, co zgodnie z obowiązującymi przepisami nie było objęte zakresem zadań państwowych.

Stwierdzono, że wielu dysponentów nie sprawowało wystarczającego nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem środków przez jednostki niepaństwowe, a także nie weryfikowało przedkładanych rozliczeń przez ich konfrontację z dokumentami źródłowymi. Oznaczało to niewywiązywanie się przez tych dysponentów z obowiązków właściwego realizowania wydatków budżetowych w omawianym zakresie.

Np. Urząd Rady Ministrów nie prowadził w 1994 r. kontroli wykorzystania środków przekazanych w formie dotacji jednostkom niepaństwowym; MEN rozliczając dotacje, nie żądało udokumentowania wydatków dowodami źródłowymi, a także nie podejmowało kontroli w jednostkach niepaństwowych; także urzędy wojewódzkie w niewystarczającym zakresie kontrolowały wykorzystanie dotacji przez jednostki niepaństwowe, którym zlecały zadania. Brak udokumentowania takich kontroli stwierdzono m.in. w urzędach wojewódzkich w Skierniewicach, Koninie, Zielonej Górze i Warszawie.

Skontrolowane przez NIK 73 jednostki niepaństwowe otrzymały dotacje na zadania państwowe realizowane w 1994 r. w łącznej kwocie 26,3 mln zł, z czego wykorzystaly ok. 25,7 mln zł. Łączna kwota dotacji wykorzystanych nieprawidłowo, tj. z naruszeniem warunków określonych w umowach wniosła ok. 984 tys zł, co stanowiło ok. 3,7% środków przekazanych tym jednostkom.

Nieprawidłowości stwierdzone w stowarzyszeniach i innych jednostkach niepaństwowych miały ścisły związek z brakiem należytej staranności ze strony dysponentów budżetowych podczas zlecania i rozliczania zadań państwowych. Wyniki kontroli wskazują również, że zarówno po stronie dysponentów, jak i w jednostkach niepaństwowych, szczególnie tych, które od wielu lat finansowały swoją działalność z budżetu, występuje duża bezwładność wobec wprowadzonej w 1991 r. zmiany reguł realizowania dotacji, tj. przeznaczania ich obecnie wyłącznie na zadania zleczone przez państwo.

Okolicznością, która sprzyjała nieprawidłowościom stwierdzonym w czasie kontroli, był brak precyzyjnego unormowania obowiązków dysponentów i odpowiednio do tego obowiązków jednostek wykorzystujących dotacje. NIK w swoich informacjach, dotyczących udzielania i wykorzystywania dotacji przekazywanych jednostkom niepaństwowym w latach 1992 i 1993 wskazywała na konieczność uregulowania w przepisach wykonawczych do prawa budżetowego, zasad dokonywania ich oceny i rozliczenia.

Wprowadzie ustawą z dnia 16 listopada 1994 r. o zmianie ustaw: Prawo budżetowe oraz o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 133, poz. 685) zmieniono treść art. 20 ust. 3 prawa budżetowego, zobowiązując m.in. Radę Ministrów do wydania odpowiednich rozporządzeń regulujących ww. kwestie, jednak do czerwca br. ww. delegacja ustawowa nie została wykonana.

2.5. Wydatki na edukację narodową

W ustawie budżetowej ustalono wydatki w dziale 79 - oświata i wychowanie w wysokości 6.435,4 mln zł, a po zmianach 7.692,0 mln zł, w tym wydatki majątkowe 295,6 mln zł. Zrealizowano 7.691,4 mln zł, tj. prawie 100% planu po zmianach. W stosunku do 1993 r. wydatki na oświatę i wychowanie w cenach bieżących wzrosły o 48,6%, a w wymiarze realnym o 12,4%. Udział wydatków na oświatę i wychowanie w łącznych wydatkach budżetu państwa uległ w 1994 r. zwiększeniu do 11,2% (1993 r. - 10,3%).

W części 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej ustalono wydatki w kwocie 7.152,7 mln zł, w tym na: dotacje i subwencje przewidziano 1.201,4 mln zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych 5.448,5 mln zł i wydatki majątkowe 391,6 mln zł. W wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku przez Ministra Finansów plan wydatków wynosił ostatecznie 8.479,9 mln zł.

Kontrola ujawniła, podobnie jak w roku 1993, nieprawidłowości w organizacji finansowania- resortowych jednostek budżetowych oraz w wydatkowaniu środków budżetowych pozostających w dyspozycji MEN. Dotyczyły one zwłaszcza:

- pozostawienia w dz. 79 w tzw. "rezerwie" kwoty 0,4 mld zł oraz sposobu dysponowania tymi środkami, jak również środkami przeznaczonymi dodatkowo na oddłużenie jednostek oświatowo-wychowawczych,

- organizacji i realizacji centralnych zakupów pomocy naukowych,
- rozliczania zadań państwowych zleconych jednostkom niepaństwowym,
- udzielania dotacji i przedpłat do produkcji podręczników szkolnych i akademickich.

W wymienionych przypadkach uwagi dotyczyły nieracjonalnego gospodarowania środkami oraz niedostatecznego nadzoru nad ich wykorzystaniem.

Plan wydatków MEN (po zmianach) wykonano ogółem w kwocie 8.479,9 mln zł, tj. blisko w 100%, bowiem nie wykorzystano zaledwie 39,6 tys zł.

Wydatki te realizowane były w 10 działach klasyfikacji budżetowej, z czego 83,9% wykonano w dz. 79 (Oświata i wychowanie) oraz 15% w dz. 81 (Szkolnictwo wyższe). W dwóch działach (88 - Turystyka i wypoczynek i 91 - Administracja państwowa) przekroczono planowane wydatki odpowiednio o 85,9 tys zł (tj. o 1,9%) i 343,8 tys zł (tj. o 0,7%) i pokryto je środkami przewidzianymi na "Oświatę i wychowanie". W trzech działach, tj. 79, 88 i 91 przekroczono plan wydatków na wynagrodzenia odpowiednio o 81.544,3 tys zł (tj. o 3,3%), o 80,4 tys zł (tj. o 3,9%), o 470,7 tys zł (tj. o 1,6%).

Niewystarczające środki zaplanowane na 1994 r. na zadania jednostek finansowanych z dz. 79, 88 i 91 oraz ich zaległości płatnicze z 1993 r. wymusiły zaciąganie zobowiązań, które łącznie (jako zobowiązania wymagalne) wyniosły na dzień 31.12.1994 r. odpowiednio:

- w dz. 79 353.706,2 tys zł
- w dz. 88 118,7 tys zł
- w dz. 91 917,0 tys zł

Należy dodać, że zobowiązania te obciążają wydatki budżetu MEN w 1995 r. i zmniejszają zdolności płatnicze tych działów odpowiednio o 4,8%, 2,4%, 1,7% w roku bieżącym. Niski stan nakładów budżetowych i zrealizowanych z nich wydatków oraz wysokość powstałych zobowiązań wymagalnych wskazuje, że w 1994 r., podobnie jak w kilku ostatnich latach, jednostki edukacyjne funkcjonowały w warunkach finansowych wymuszających oszczędności i ograniczenia w realizacji statutowych powinności oraz zadań programowych.

Największe wydatki w cz. 33 dotyczyły:

- szkół podstawowych 4.136,7 mln zł (58,1% ogółu wydatków MEN)
tj. o 31% więcej niż w 1993 r. (nominalnie),
- szkół zawodowych 1.090,4 mln zł (12,8%)
tj. o 40% więcej niż w 1993 r. (nominalnie),
- liceów ogólnokształcących 498,8 mln zł (5,9%)
tj. o 43,6% więcej niż w 1993 r. (nominalnie),
- działalności dydaktycznej
szkół wyższych 1.065,4 mln zł (12,6%)
tj. o 32,4% więcej niż w 1993 r. (nominalnie),
- opieki całkowitej nad dziećmi
i młodzieżą (zakłady opie-
kuńczo-wychowawcze z doma-
mi małego dziecka i pomoc
dzieciom w rodzinach
zastępczych) 513,7 mln zł (6,1%)
tj. o 43,3% więcej niż w 1993 r. (nominalnie).

Odnutowany w 1994 r. poziom wzrostu wydatków na szkolnictwo ponadpodstawowe (licea ogólnokształcące - w porównaniu do roku poprzedniego - 43,6%; szkody zawodowe - 40%) był znacznie wyższy niż w grupie szkół podstawowych (31%). Uwarunkowane to było przede wszystkim systematycznym zwiększeniem skali zadań rzeczowych (liczby szkół ponadpodstawowych i uczniów tych szkół związanych m.in. z przejmowaniem przez kuratoria oświaty prowadzenia szkół zawodowych od innych resortów i zakładów pracy). Odmiennie kształtowała się sytuacja w przypadku szkół podstawowych, co jest efektem sukcesywnego przekazywania - od 1991 r. - tych szkół gminom, a także kolejnego niżu demograficznego obejmującego obecnie klasy nauczania początkowego.

W 1994 r. w pięciu działach cz. 33 budżetu państwa kuratorzy oświaty dysponowali łącznie kwotą 6.919,5 mln zł (tj. 81,6% resortowego planu wydatków - po zmianach). Środki te niemal w całości (w 99,3%) dotyczyły wydatków w dz. 79, na które wykorzystano 6.868,2 mln zł.

Ustalony przez MEN w kwietniu 1994 r. plan wydatków dla kuratoriów oświaty w dz. 79 w kwocie 5.518,1 mln zł wyczerpywał ok. 93% przewidzianych w tym dziale środków w ustawie budżetowej. W rezerwie MEN pozostawiono ok. 400 mln zł naruszając tym samym zasadę art. 36 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe, zgodnie z którą dysponenci części budżetowych oraz wojewodowie dokonują podziału na poszczególne jednostki ogólnych kwot dochodów i wydatków wynikających z układu wykonawczego ich budżetu, w celu zapewnienia zgodności planów finansowych państwowych jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej z ustawą budżetową.

Ustalony (przez MEN) poziom wydatków w dz. 79 w 1994 r. (niższy od założonego w ustawie) równoważył w znikomym zakresie rosnące ceny towarów i usług, był bowiem wyższy zaledwie o 3,7% od wykonania w 1993 r. i nie zapewniał zgodności planów finansowych jednostek budżetowych oświaty z ustawą budżetową, nie bilansował skutków wzrostu zadań edukacyjnych szkół i placówek oraz nie uwzględniał konieczności spłaty zobowiązań zaciągniętych w roku poprzednim i poprawy warunków materialno-technicznych organizowanego procesu kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży.

Mimo wymienionych wyżej niedostatków, Ministerstwo Edukacji Narodowej - kierując w kwietniu do wszystkich kuratorów oświaty pismo pn. "Wskazania dotyczące zasad gospodarowania w 1994 r. środkami budżetowymi w dziale 79 (oświata i wychowanie)" - zapewniało adresatów, że skalkulowane do ich dyspozycji wydatki zaspokoją pokrycie: poziomu wydatków zrealizowanych w 1993 r.; całoroczne skutki podwyżek płac pracowników oświaty wdrożonych od 1 kwietnia i 1 września 1993 r.; prognozowane w 1994 r. skutki wzrostu cen materiałów i usług.

Zaznaczyć również należy, że Minister Edukacji Narodowej ustalając plan wydatków dz. 79 stosował odmienne od obowiązujących zasady ustalania wielkości wydatków dla placówek prowadzonych przez kuratorów oświaty oraz kwot subwencji oświatowych dla gmin^{1/}.

Ustalony na 1994 r. w wyniku znacznej liczby decyzji (np. 51 dla Kuratorium Oświaty w W-wie, 32 - w Łodzi; 38 - w Radomiu), ostateczny plan wydatków kuratoriów oświaty w dz. 79 zamykał się kwotą 6.868,2 mln zł, tj. o 23,8% większą niż zostało to określone w kwietniu 1994 r. W planie ukształtowanym w drodze realizacji wydatków przewidziano na:

- wydatki inwestycyjne (szkół kuratorskich oraz dotacje w tym zakresie dla gmin) 232,9 mln zł, tj. o 62,8 mln zł (o 36,9%) więcej niż w planie z kwietnia oraz o 104,9 mln zł (o 31,1%) mniej niż przewidywała w dz. 79 ustawa budżetowa na 1994 r.;

^{1/} Artykuł 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600 ze zm.) stanowi: "gminy otrzymują z budżetu państwa subwencję oświatową na prowadzenie szkół podstawowych przekazanych gminom jako zadanie własne. Kwoty tych subwencji ustala Minister Edukacji Narodowej według zasad przyjętych do określenia wydatków na szkoły podstawowe finansowane z budżetu państwa".

- subwencje oświatowe dla gmin - 1.667,3 mln zł, tj. o 221,9 mln zł (o 15,4%) więcej niż w planie pierwotnym;
- dotacje celowe dla gmin objętych programem pilotażowym RAP - 267,1 mln zł, tj. o 98,3 mln zł (o 11,8%) więcej niż w założonym pierwotnym planie rocznym; — —
- wydatki bieżące (łącznie: wynagrodzenia, pochodne, pozapłacowe i pozostałe dotacje) - 4.701 mln zł, tj. o 1.037,3 mln zł (o 28,3%) więcej niż w ustalonym w kwietniu planie rocznym MEN na 1994 r.

Dokonywane przez Ministra Edukacji Narodowej w trakcie roku zwiększenia planu wydatków bieżących charakteryzowały się znacznym zróżnicowaniem dla poszczególnych kuratoriów oświaty i nie były poprzedzone odpowiednimi analizami rzeczowymi i finansowymi.

Na przykład w wyniku zwiększeń wydatków dz. 79 - wydatki bieżące wzrosły w porównaniu do planowanych w kwietniu 1994 r. odpowiednio o 45,4% w Kuratorium Oświaty w Warszawie; 41,4% w Łodzi, zaś w Ciechanowie i Skierniewicach odpowiednio 22,1% oraz 22,6%.

Zróżnicowania w zwiększeniach wydatków dz. 79 ujawniły się zwłaszcza w grudniu 1994 r., tj. z chwilą uruchomienia dodatkowych środków na tzw. "oddłużenie szkół". Przyznane na ten cel środki w kwocie 163,1 mln zł zostały rozdzielone dla kuratoriów oświaty według wielkości zadłużeń z tytułu dostaw towarów i usług, które na koniec października 1994 r. stanowiły średnio w kraju 6% wykonania wydatków za 10 miesięcy i kształtowały się w poszczególnych województwach od 0,8% (woj. skierniewickie) do 22,3% (woj. łódzkie).

Przyjęty w tym zakresie system zwiększania planu wydatków preferował zwłaszcza te kuratoria oświaty, których działania na rzecz ograniczenia wydatków były najmniej skuteczne. Taka praktyka przekazywania dodatkowych środków finansowych prowadziła do nieuzasadnionych różnic w warunkach funkcjonowania szkół i placówek oświatowo-wychowawczych.

Podobne preferencje stosowane były w zakresie oddłużeń z tytułu składek ZUS i FP, bowiem przekazana przez MEN centrali ZUS łączna kwota 168,6 mln zł rozdzielona została wg wielkości zadłużeń odnotowanych w kuratoriach oświaty na koniec października 1994 r. Rozdzielnikiem tym nie objęto Kuratorium Oświaty w Bielsku Białej i Skierniewicach, które nie były zadłużone w tym zakresie, zaś w przypadkach pozostałych kuratoriów kwoty tych oddłużeń wyniosły od 1,88 tys zł w Legnicy do 27,5 mln zł w Warszawie.

Przyznanie MEN na oddłużenie 351,7 mln zł nie poprawiło sytuacji finansowej części kuratoriów oświaty i nie zlikwidowało zadłużeń również w tych kuratoriach, które uzyskały w trakcie roku znaczne zwiększenie wydatków. Wykazane na koniec 1994 r. przez kuratoria oświaty zobowiązania wymagalne w kwocie 353,7 mln zł stanowiły 5,1% ogółu ich rocznych wydatków w dz. 79. W porównaniu do wydatków całorocznych zadłużenia te stanowiły od 1,9% w woj. krakowskim do 8,5% w woj. wałbrzyskim.

Dodać należy, iż z tytułu nieterminowo realizowanych zobowiązań, kuratoria oświaty w 1994 r. wydatkowały 26,5 mln zł na pokrycie kar i odsetek za zwłokę, z czego 14,7 mln zł stanowiły wydatki 3 kuratoriów oświaty (w Bydgoszczy, Katowicach i Łodzi).

W 1994 r. (podobnie jak w latach poprzednich) dominującą grupą wydatków budżetowych szkół i placówek finansowanych przez kuratorów oświaty pozostawały wynagrodzenia wynikające ze stosunku pracy i pochodne od wynagrodzeń. Wydatki łączne kuratoriów oświaty na te cele (§ 11-17 i 41-42) w jednostkach budżetowych prowadzonych przez kuratorów oświaty wyniosły 3.616,4 mln zł i stanowiły 78,9% ogółu wydatków bieżących po wyłączeniu środków na dotacje.

Uzyskany poziom wydatków na wynagrodzenia osobowe był o 3,3% (81,5 mln zł) wyższy od założonego w planie i spowodowany został głównie przekroczeniem o 7.528 etatów określonych dla ogółu szkół i placówek prowadzonych przez kuratorów oświaty.

Źródłem tych przekroczeń było niepełne wdrożenie w resorcie edukacji narodowej założonej jeszcze w 1993 r. i nie zrealizowanej 5% redukcji zatrudnienia w stosunku do 1992 r.

Na wydatki pozapłacowe, w tym m.in. na wydatki związane z zakupem towarów i usług (§§ 28-29; 31; 33; 35-38) przeznaczono w 1994 r. 640,6 mln zł, tj. 13,9% wydatków bieżących kuratorskich szkół i placówek. Wydatkowane na ten cel środki, były o ok. 1% niższe niż w roku ubiegłym i o ok. 5% niższe od środków planowanych przez kuratoria oświaty.

Zmniejszanie się udziału tych środków w strukturze wydatków oświatowych uniemożliwiało w licznych przypadkach bieżące finansowanie kosztów utrzymania obiektów szkół i placówek, jak również uzupełniania i odtwarzania niezbędnych środków dydaktycznych.

W stosunku do wykonania w 1993 r. najwyższy wzrost (o 99,1%) odnotowano w wydatkach kuratorów oświaty na pomoc dzieciom w rodzinach zastępczych. Wysoka dynamika wzrostu tych wydatków wynikała głównie ze wzrostu przeciętnego wynagrodzenia pracowników (od którego uzależniona jest wysokość stawki pomocy przysługującej dzieciom) oraz zwiększającej się systematycznie, w ciągu roku, liczby dzieci objętych tą formą pomocy. Ustalone na ten cel w ustawie budżetowej wydatki (59.896 tys zł) były zaledwie o 10% wyższe od zrealizowanych w 1993 r., podczas gdy wyznaczone, rosnącą miesięczną stawką pomocy faktyczne wydatki wyniosły 108.582,1 tys zł i zostały w znacznej części sfinansowane kosztem innych zadań.

Na funkcjonowanie kuratoriów oświaty (dz. 91, rozdz. 9131) w 1994 r. wydatkowano 41,8 mln zł, tj. o 0,8% więcej niż zaplanowano na ten cel w budżecie MEN i o 27,3% więcej niż w 1993 r. Przekroczenie planowanych ogółem wydatków w rozdz. 9131 miało miejsce w 6 kuratoriach oświaty (tj. w Chełmie, Warszawie, Jeleniej Górze, Przemyślu, Radomiu i Sieradzu) i kształtowało się od 15,4% do 1,6%.

Na wydatki osobowe we wszystkich kuratoriach oświaty przeznaczono o 460,8 tys zł (ok. 2%) więcej niż zaplanowano na ten cel. Plany wydatków na wynagrodzenia przekroczyło 22 kuratoria (najwyżej o 26,4%, tj. o 67,5 tys zł w Kuratorium Oświaty w Chełmie). W świetle ustawy Prawo budżetowe (art. 57 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 45 ust. 5) stanowiło to naruszenie dyscypliny budżetowej.

Przekroczenie planowanych wydatków osobowych w kuratoriach oświaty było przyczyną zmniejszenia środków na inne cele (dz. 79), a w konsekwencji prowadziło do dalszych naruszeń dyscypliny budżetowej, w tym do zaciągania zobowiązań i opóźnień w opłacaniu składek na rzecz FUS i FP.

W sytuacji powszechnego niedoboru środków budżetowych, zwłaszcza w placówkach oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty i wdrożonych w związku z tym drastycznych programach oszczędnościowych, szczególnie krytycznie ocenić należy brak dostatecznej racjonalności w wydatkach realizowanych przez Centralę resortu edukacji narodowej.

Szczególnie dotyczyło to:

- przekazania w 1994 r. do Spółki Akcyjnej "Nauka" 33,04 mln zł na centralne zakupy i dostawy pomocy naukowych i mebli szkolnych; z kwoty tej Spółka nie wykorzystwała i nie zwróciła do MEN 0,88 mln zł, co było naruszeniem art. 48 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe;

- niewyegzekwowania 286,3 tys zł należności MEN z lat 1991-1993 (z tytułu nie rozliczonych zadań państwowych zleconych do realizacji jednostkom niepaństwowym), w tym od: Stowarzyszenia Polskie Uniwersytety Ludowe ok. 130 tys zł, Towarzystwa Przyjaciół Dzieci - 64,8 tys zł i Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej - 14,6 tys zł; przy jednoczesnym przekazaniu w 1994 r. do tych jednostek 5,58 mln zł na zadania podobne do nie rozliczonych wcześniej. Dodać należy, iż nierozliczone dotacje MEN na zadania zlecone w 1994 r. wynosiły łącznie 4,67 mln zł;
- sfinansowania przez MEN z wydatków dz. 79 odsetek w kwocie 51,2 tys zł od długu Państwowej Podstawowej Szkoły Muzycznej w Krakowie - finansowanej z cz. 34 - kultura i sztuka, co stanowiło naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, zgodnie z którym przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między działami lub częściami mogą być dokonywane przez Ministra Finansów tylko w celu wykonania ustaw;
- pokrycia w listopadzie 1994 r. zadłużeń Uniwersytetów Ludowych zrzeszonych w Stowarzyszeniu Polskie Uniwersytety Ludowe w kwocie 393,7 tys zł (w tym 346,6 tys zł wynagrodzeń i pochodnych oraz wydatków rzeczowych), mimo iż jednostki te w myśl ustawy o systemie oświaty nie są zaliczane do publicznych placówek oświatowych, tym samym ich zobowiązania nie mogą być finansowane środkami budżetowymi oświaty;
- nierozliczenia Instytutu Badań Edukacyjnych z przekazanych w latach 1993-1994 - 1,5 mln zł środków budżetowych i pozostawienia na koncie tej jednostki nie wykorzystanych w 1994 r. - 327,2 tys zł na opracowanie zleconych przez MEN dokumentacji programowych dla szkół.

2.6. Wydatki na szkolnictwo wyższe

Wydatki w dziale 81 - szkolnictwo wyższe wyniosły 1.626,4 mln zł, co oznaczało pełną realizację ustawy budżetowej po zmianach. W stosunku do 1993 r. wydatki te wzrosły nominalnie o 28,1% ale realnie uległy zmniejszeniu o 3,1%. Udział wydatków na szkolnictwo wyższe w łącznych wydatkach budżetu państwa w 1994 r. wyniósł 2,4% (w 1993 r. 2,5%). 78,5% wydatków na szkolnictwo wyższe w kwocie 1.276,1 mln zł zrealizowano poprzez część 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej.

W roku akademickim 1994/95 w uczelniach (54 państwowych oraz KUL) dotowanych przez MEN kształciło się na studiach dziennych, wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych ponad 576 tys studentów, tj. o 16% więcej niż w roku akademickim 1993/94, w tym o ok. 9% na studiach dziennych.

Przeznaczona z budżetu MEN dotacja na działalność dydaktyczną szkół wyższych w kwocie 1,024,2 mln zł (tj. o 27,3% większej niż w 1993 r.) nie rekompensowała 32% wzrostu kosztów w 1994 r.

Łączny koszt działalności dydaktycznej uczelni dotowanych przez MEN wyniósł w 1994 r. - 1.335,9 mln zł i był wyższy od przychodów o 62,7 mln zł, tj. o ok. 4,7%.

W przychodach uczelni (ogółem 1.273,2 mln zł) dotacja budżetowa MEN stanowiła 80,4%, zaś opłaty wnoszone przez studentów za zajęcia dydaktyczne ok. 9% (113 mln zł).

Przychody uczelni z opłat studentów za zajęcia dydaktyczne były zróżnicowane, wynikały w znacznej mierze z ich specyfiki (kierunków kształcenia) wielkości, możliwości kadrowych oraz bazowych i wyniosły np. w: Uniwersytecie Warszawskim 10,4 mln zł (11,3% ogółu przychodów); Uniwersytecie Śląskim - 8,97 mln zł (20,2%); Szkole Głównej Handlowej - 8,02 mln zł (30,7%), Politechnice Warszawskiej - 1,64 mln zł (1,9%), Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej - 10,9 tys zł (1,3%).

W warunkach niedostatku środków budżetowych, mimo stosowania przez MEN aprobowanych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego obiektywnych zasad (wynikających z przyjętego algorytmu) podziału środków na dotacje dla szkół wyższych, aż w 46 uczelniach uzyskane przychody w 1994 r. nie zrównoważyły poniesionych kosztów, z tego w 12 powstały deficyt przekraczał w każdym przypadku 2 mln zł, zaś w Uniwersytecie Warszawskim wynosił aż 9,67 mln zł i stanowił 9,4% ogólnych kosztów działalności dydaktycznej tej Uczelni w 1994 r.

Spośród 55 uczelni dotowanych przez MEN, zaledwie w 9 koszty działalności dydaktycznej były niższe od przychodów, a najwyższe dodatnie saldo odnotowano w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie - 2,53 mln zł i Akademii Ekonomicznej w Krakowie - 1,97 mln zł oraz w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie - 1,83 mln zł. Dodać należy, że uczelnie te uzyskały stosunkowo wysokie przychody własne wynoszące odpowiednio 6,39 mln zł (14,3% ogółu przychodów), 6,51 mln zł (40,9%), 12,32 mln zł (47%).

Na pomoc materialną dla studentów przeznaczono w 1994 r. z budżetu MEN w formie dotacji dla uczelni 176,24 mln zł, tj. o 23,6% więcej niż w 1993 r. jednak w warunkach wzrostu liczby studentów studiów dziennych oraz rosnących cen towarów i usług w 1994 r. realna wartość tej dotacji była niższa niż w roku poprzednim a znaczna część świadczeń tej pomocy stała się trudno osiągalna dla studentów^{1/}

Określony w ustawie budżetowej plan wydatków inwestycyjnych w dz. 81 w kwocie 49,8 mln zł był o 122,9% wyższy od wydatków w 1993 r. i pokrywał ok. 30% potrzeb na 1994 r. zgłoszonych przez uczelnie na etapie projektowania wydatków budżetowych na ten cel.

Z kontroli wynika, iż Ministerstwo przeznaczyło ogółem na inwestycje dydaktyczne 40,77 mln zł oraz 9,03 mln zł na budowę domów studenckich. Środki inwestycyjne przeznaczono na realizację 75 zadań inwestycyjnych szkół wyższych MEN, w tym: 35.836 tys zł (72%) na 52 inwestycje rozpoczęte wcześniej i kontynuowane w 1994 r.; 11.950 tys zł (24%) na 5 inwestycji nowo rozpoczętych; 509 tys zł (1%) na przygotowanie dokumentacji przyszłościowej 9 inwestycji; 1.445 tys zł (2,9%) na zakup (7) gotowych obiektów i działek budowlanych oraz 60 tys zł (0,2%) na tzw. inwestycje wspólne.

Z ustaleń kontroli wynika, że przy konstruowaniu w 1994 r. resortowego planu inwestycji w zakresie szkolnictwa wyższego oraz podejmowaniu decyzji o dotacjach inwestycyjnych nie uwzględniono kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego w zakresie bazy materialnej uczelni, określonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego oraz nie przestrzegano opiniowania przez ten przedstawicielski organ kryteriów rozdysponowania dotacji inwestycyjnych, w tym zwłaszcza na zadania nowo rozpoczynane.^{2/}

2.7. Rolnictwo

Wydatki w dziale rolnictwo w 1994 r. wyniosły 1.035,7 mln zł, tj. 99,9% kwoty przewidzianej ustawą budżetową po zmianach. Nominalnie wydatki w dziale rolnictwo wzrosły w 1994 r. w stosunku do 1993 r. o 65,5%, a realnie o 25,2%.

^{1/} Szczegółowe uwagi dotyczące pomocy materialnej dla studentów zawarto w informacji pn. "Informacja o wynikach kontroli opieki socjalnej nad młodzieżą szkolną i akademicką", NIK, marzec, 1995 r.

^{2/} Szczegółowe uwagi dotyczące przebiegu procesów inwestycyjnych w szkolnictwie wyższym zawarto w materiale pn. "Informacja o wynikach kontroli finansowania i realizacji inwestycji w nauce i szkolnictwie wyższym", NIK, sierpień, 1994 r.

Wydatki w samym dziale rolnictwo nie obrazują w pełni skali wydatków budżetowych na szerzej rozumiane finansowanie rolnictwa.

W ustawie budżetowej na rok 1994 po zmianach wydatki na rolnictwo i jego otoczenie (łącznie z dotacją na ubezpieczenie społeczne rolników) określono w kwocie 6.525,7 mln zł, z tego 6.459,1 mln zł stanowiły środki budżetowe i 66,6 mln zł - pozabudżetowe. W dyspozycji Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej było 719,6 mln zł, tj. 11,1%, zaś pozostałe ulokowane zostały w zbiorczym budżecie wojewodów (473,9 mln zł - 7,3%), budżecie Ministerstwa Finansów (113,0 mln zł - 1,8%), Agencji Rynku Rolnego (257,7 mln zł - 4,0%), Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (4.733,6 mln zł - 73,3%), budżecie Ministerstwa Przemysłu i Handlu (161,3 mln zł - 2,5%).

Zaplanowane na rok 1994 r. wydatki budżetowe na rolnictwo i jego otoczenie zostały zrealizowane w wysokości 6.457,9 mln zł, co stanowi 99,0% planowanej kwoty po zmianie.

Wydatki Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w dziale rolnictwo w 1994 r. wyniosły 450,1 mln zł, tj. 43,5% łącznych wydatków w tym dziale. Z kwoty tej przeznaczono:

- 253.102,5 tys zł, tj. 56,2% dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (AR i MR) na kredytowanie inwestycji w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym,
- 165.278,9 tys zł, tj. 36,7% na zadania budżetowe w rolnictwie,
- 27.678,9 tys zł, tj. 6,1% na finansowanie jednostek i zakładów budżetowych pracujących na rzecz rolnictwa,
- 2.000 tys zł dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na finansowanie wydatków związanych z wykupem gruntów przekazywanych na rzecz Skarbu Państwa za rentę lub emeryturę.

Kontrola wykazała, że pełne wykonanie planowanych wydatków w dziale rolnictwo wynikało głównie, podobnie jak w 1993 r. z sukcesywnego, w zaplanowanej wysokości, dopływu środków z Ministerstwa Finansów oraz dosyć sprawnego sterowania przez Ministerstwo otrzymanymi środkami. Wpływ na ten stan miały również wewnętrzne decyzje Ministerstwa o zmianach wydatków podjęte w grudniu 1994 r., wprowadzone pod faktyczne bądź przewidywane ich wykonanie. Zapoczątkowane w 1993 r. i utrzymane przez Ministerstwo prowadzenie bieżącej ewidencji wpływu i wypływu środków, pozwoliło też na prawie pełne wykonanie planowanych wydatków.

Zaplanowaną po zmianie w budżecie Ministerstwa dotację w kwocie 253.102,5 tys zł dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (przeznaczoną na kredytowanie inwestycji w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym) Ministerstwo przekazało w pełnej wysokości, w tym ponad 66.000 tys zł, tj. 26% - w grudniu 1994 r. Dotacja stanowiła 55,2% przychodów Agencji w ciągu 1994 r.

Kontrola w ARiMR wykazała, że powyższe środki Ministerstwo przekazało tej Agencji, kiedy już było wiadomo, że realizacja wydatków będzie na bardzo niskim poziomie, poniżej 10% planowanej kwoty. Łączne wydatki ARiMR w 1994 r. wyniosły 148.125,7 tys zł, a stan środków pieniężnych Agencji na koniec grudnia 1994 r. wynosił 466.518 tys zł.

W świetle ustaleń kontroli ARiMR, negatywnie należy ocenić lokowanie pieniędzy przez ARiMR w bankach, co było głównym kierunkiem działalności Agencji w 1994 r. Na koniec 1994 r. aż 71,2% środków pieniężnych stanowiły lokaty terminowe (332.235,0 tys zł).

Na dotacje na zadania budżetowe w rolnictwie Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydatkowało 165,3 mln zł, tj. 100% planu po zmianach, z czego częściowo sfinansowano koszty zadań w zakresie:

- postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej w kwocie 95.353,4 tys zł,
- postępu biologicznego w produkcji roślinnej w wysokości 60.081,3 tys zł,
- chemizacji rolnictwa w kwocie 6.100 tys zł,
- ogrzewania warsztatów szkolnych gospodarstw pomocniczych, wykorzystywanych na cele dydaktyczne, w wysokości 2.248,8 tys zł,
- upowszechniania doradztwa rolniczego w kwocie 788,4 tys zł,
- badania monitoringowego pozostałości chemicznych w produktach spożywczych pochodzenia zwierzęcego oraz tkankach i płynach ustrojowych w wysokości 707 tys zł.

Dotowanie zadań w rolnictwie w 1994 r. określało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1994 r.^{1/}

^{1/} Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1994 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielenia w 1994 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 383 i Nr 98, poz. 478).

W trakcie przeprowadzonej kontroli w Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt (zakładzie budżetowym nadzorowanym przez ministra) stwierdzono niezgodne z przepisami ww. rozporządzenia wykorzystanie 70 tys zł dotacji udzielonych hodowcom. Szczególne zastrzeżenia kontroli budziło dopuszczenie przez Ministerstwo do wypłacenia CSHZ w II półroczu 1994 r. ponad 461 tys zł środków budżetowych, przeznaczonych na wyrównanie dotacji udzielonej w I półroczu tego roku.

Niezgodnie z przepisami cyt. rozporządzenia rozliczono 2.410 tys zł na realizację 17 tematów badawczych. Do rozliczeń przyjęto koszty planowane a nie poniesione.

Zaplanowane (po zmianie) w budżecie Ministerstwa na 1994 r. wydatki w dziale oświata i wychowanie wyniosły 255.052,2 tys zł, tj. 100% planu po zmianach. Z kwoty tej wydatkowano m.in.:

- 214.116,1 tys zł na utrzymanie szkół zawodowych - rolniczych (rozd. 8011),
- 40.795,4 tys zł na utrzymanie internatów szkół rolniczych (rozd. 7941).

Kontrola realizacji tych wydatków wykazała, podobnie jak w 1993 r., przekroczenia planowanych wydatków w podstawowej grupie dotyczących głównie wynagrodzeń osobowych i pochodnych od tych wynagrodzeń (składki na ZUS i Fundusz Pracy), a także wydatków osobowych nie zaliczanych do wynagrodzeń osobowych (czynsze mieszkaniowe, odprawy pośmiertne i nagrody dla nauczycieli).

Planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe zostały przekroczone o kwotę ponad 471 tys zł, w tym kwotę ponad 463 tys zł stanowiły przypadki wypełniające znamiona zawarte w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe. Naruszenie dyscypliny budżetowej w tym zakresie wystąpiło w 58 szkołach na terenie 14 województw.

Dotacje do nawozów z pozysku lokalnego oraz do nawozów z produkcji podstawowej zrealizowane zostały w części 08 - Ministerstwo Finansów. Wydatki na ten cel wyniosły 112,0 mln zł, tj. 99,1% planowanej wielkości po zmianach.

Ustalenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków państwowych na realizację inwestycji melioracyjnych i ich konserwację wykazały, że skromne w porównaniu do potrzeb województw środki na melioracje przeznaczane z budżetu państwa i z funduszy celowych, były wydatkowane rozrzutnie i nieefektywnie.

Ponad połowa tych środków była przeznaczana na finansowanie nowych melioracji szczegółowych zamiast, jak stanowiły rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, na utrzymanie i odbudowę urządzeń melioracji podstawowych, celem zapewnienia właściwego funkcjonowania już wybudowanych urządzeń melioracji szczegółowych.

Powszechnie działalność inwestycyjna nie była dostosowana do możliwości finansowych, co powodowało wydłużenie realizacji robót i nieuzasadniony wzrost ich kosztów.

Krytycznej oceny wymaga również stosowana praktyka zlecania robót wykonawcom nie wybieranym w przetargach oraz ustalenie dla wykonawców wynagrodzeń, w oparciu o kosztorysy przez nich sporządzane bez sprawdzenia przez inwestorów.

Nieoszczędne wydatkowanie środków państwowych na melioracje, spowodowane było przede wszystkim brakiem skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem postanowień rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa.

W Agencji Rynku Rolnego występowały przypadki wydatkowania środków dotacji budżetowej niezgodnie z jej przeznaczeniem. Na przykład Agencja ze środków na działalność interwencyjną wpłaciła 5 tys zł na fundusz założycielski Wielkopolskiej Fundacji Żywnościowej w Poznaniu i 100 tys zł na fundusz założycielski Fundacji na rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej w Warszawie oraz utworzyła fundusz rezerwowy (30 tys zł) przeznaczony na spłatę poręczonych przez Agencję kredytów bankowych.

Agencja dokonywała także nieopłacalnych obrotów towarowych. Na przykład Agencja w czwartym kwartale 1994 r. poniosła z tego tytułu 430 tys zł strat na działalności interwencyjnej i 21,1 mln zł strat w zakresie rezerw państwowych. Ponadto w wyniku braku skuteczności windykacji znaczne środki pieniężne (157,9 mln zł) zostały zablokowane w należnościach od kontrahentów. Wysoki stan tego zadłużenia był skutkiem zawierania umów handlowych bez określonej gwarancji wypłacalności oraz kredytowania kontrahentów poprzez wielomiesięczne prolongowanie spłaty zadłużenia.

Nie przestrzegano również terminowej realizacji zobowiązań wobec swych wierzycieli, mimo posiadania znacznych środków pieniężnych, które na koniec 1994 r. wyniosły 179.930 tys zł. Niespłacone zobowiązania Agencji na koniec 1994 r. wyniosły 2.124,8 tys zł. Zapłacone z tego tytułu odsetki wyniosły 1.159,1 tys zł.

Do negatywnych zjawisk zaliczyć należy zgłaszanie zapotrzebowań na dotacje budżetowe bez uwzględnienia wielkości wpływów finansowych z działalności gospodarczej Agencji, co spowodowało, że wielkość otrzymanych środków budżetowych przekraczała rzeczywiste potrzeby. Powodowało to nie tylko przechowywanie ich w bankach na lokatach terminowych, ale przede wszystkim nie wymuszało na Agencji odpowiedniej dyscypliny finansowej i poprawy gospodarności.

2.8. Opieka społeczna

Wydatki na cele opieki społecznej w 1994 r. wyniosły 4.549,9 mln zł, tj. 99,9% wydatków na ten cel przewidzianych ustawą budżetową po zmianach. Nominalnie wydatki w 1994 r. były o 38,5% wyższe niż w 1993 r., a w ujęciu realnym były o 4,8% wyższe od wydatków 1993 r.

Dominującymi pozycjami w wydatkach na opiekę społeczną w 1994 r. były:

- dotacja dla Funduszu Pracy	-	2.800,0 mln zł,
- dotacje na zadania zlecone gminom	-	967,1 mln zł,
- utrzymanie państwowych domów pomocy społecznej	-	581,0 mln zł,
- dotacja dla Państwowego Funduszu Kombatantów	-	63,0 mln zł,
- budowa i rozbudowa domów pomocy społecznej	-	72,7 mln zł,
- dodatki mieszkaniowe	-	35,7 mln zł.

Dotacje na zadania zlecone gminom przeznaczone zostały głównie na:

- zasiłki okresowe	-	351,8 mln zł,
- zasiłki dla kobiet w ciąży i wychowujących dzieci	-	257,0 mln zł,
- zasiłki stałe	-	211,5 mln zł,
- utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej	-	121,6 mln zł.

Budżet 1994 r. charakteryzował się, podobnie jak w latach poprzednich, niedoborem środków finansowych na pomoc społeczną. Ograniczoność środków uniemożliwiała pełną realizację zadań zleconych gminom w zakresie środowiskowej pomocy społecznej (zasiłki stałe i okresowe, dla kobiet w ciąży i wychowujących dzieci, pomoc lekowa i mieszkaniowa). Na trudną sytuację finansową w dziedzinie środowiskowej pomocy społecznej, mimo zwiększenia w 1994 r. środków na ten cel o ok. 36%, złożyły się zaległości z 1993 r. w realizacji świadczeń dla ok. 80 tys kobiet z tytułu macierzyństwa, a także wzrost zapotrzebowania na zasiłki okresowe ze strony osób pozostających bez pracy, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

W 1994 r. - podobnie jak w roku poprzednim - odnotowano dość liczne przypadki zalegania z wypłatami świadczeń dla kobiet w ciąży i wychowujących dzieci. Na przykład w woj. białostockim w 1994 r. przyznano świadczenia dla ponad 5 tys. kobiet, a na koniec roku oczekiwało na pomoc - z powodu braku środków - dalsze 3 tys kobiet. Zaległości z tego tytułu wyniosły 2,1 mln zł. Na koniec 1994 r. zaległości w skali kraju w zakresie wypłaty świadczeń z tytułu ochrony macierzyństwa dotyczyły grupy ok. 70 tys. kobiet.

Pomimo rosnącego udziału wydatków na świadczenia z tytułu ochrony macierzyństwa, nadal największy udział w wydatkach na pomoc środowiskową stanowiły zasiłki okresowe dla osób pozostających bez pracy, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Szczególnie wysoki poziom tych wydatków miał miejsce w gminach o wysokim bezrobociu strukturalnym - zasiłki okresowe z pomocy społecznej w 80%-90% pobierały osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku.

Badania kontrolne ujawniły liczne przypadki finansowania przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, ze środków budżetowych przeznaczonych na zadania zlecone przez Państwo, zadań należących - zgodnie z ustawą o pomocy społecznej - do zadań własnych gmin. Stwierdzono, że działalność niektórych terenowych ośrodków pomocy społecznej (w tym również płace pracowników realizujących zadania własne gmin) była finansowana prawie w całości z dotacji budżetu Państwa. Zdarzały się przypadki niewłaściwego rozdziału środków budżetowych na zadania zlecone pomiędzy poszczególne gminy. Na skutek niedostatecznego rozpoznania potrzeb przez wojewódzkie zespoły pomocy społecznej w części gmin występował drastyczny niedobór środków, zaś w innych gminach danego województwa nadwyżki. Niedostateczny był też nadzór ze strony wojewódzkich zespołów nad wykorzystywaniem przez placówki terenowe środków przekazywanych na pomoc społeczną.

W odniesieniu do funkcjonowania domów pomocy społecznej uwagi pokontrolne dotyczyły głównie stanu technicznego obiektów, uchybień w zakresie prowadzenia remontów i konserwacji, niedostatecznej opieki lekarskiej oraz niepełnej realizacji zajęć terapeutycznych zalecanych przez lekarzy specjalistów.

W wielu skontrolowanych domach pomocy społecznej rosło zadłużenie ze strony pensjonariuszy - było to spowodowane nieprzekazywaniem przez ośrodki pomocy społecznej należnych pensjonariuszom zasiłków stałych, z których powinny być częściowo pokrywane koszty ich utrzymania.

W sytuacji drastycznego niedoboru środków na pomoc społeczną szczególnie niepokojące są, stwierdzone w toku kontroli przypadki nieprawidłowego ich wykorzystania. Np.:

- w DPS w Choroszczu (woj. białostockie) wydatkowano w 1994 r. 25 tys zł na wykonanie dokumentacji technicznej krytego basenu rekreacyjnego (koszt całkowity budowy wyceniono na 1.170 tys zł), nie mając zapewnionych na ten cel środków;
- DPS w Świdniku nie naliczył wykonawcy kar umownych z tytułu opóźnienia budowy pawilonu;
- DPS w Lubartowie nie wykorzystał w pełni 18,9 tys zł z powodu błędnego planowania potrzeb;
- w DPS w Hawnikach (woj. przemyskie) wydatkowano znaczne kwoty na zbędne, luksusowe, a jednocześnie mało funkcjonalne umeblowanie i wyposażenie wnętrz.

2.9. Nauka

Przewidywane ustawą budżetową na 1994 r. po zmianach wydatki na naukę zrealizowano prawie w 100%.

Wydatki na naukę wynosiły 1.165,9 mln zł i stanowiły w 1994 r. 1,7% wydatków budżetu państwa (w 1993 r. - 1,8%). W cenach bieżących wydatki na naukę były o 30,6% wyższe niż w 1993 r. (realnie uległy obniżeniu o 1,2%).

Wydatki na naukę realizowane były poprzez część 48 - Komitet Badań Naukowych.

Do planu wydatków na 1994 r. KBN wprowadził bez odpowiednich ku temu podstaw kwotę 5.900 tys zł z przeznaczeniem na pokrycie ewentualnych roszczeń wobec zniesionego CFRNIT. Stosownie do obowiązujących przepisów w sprawie zasad, trybu i terminów opracowania projektu budżetu państwa na 1994 r.^{1/}, wydatki których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie mógł być dokonany na etapie planowania - winny

^{1/} Zarządzenie Nr 32 Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1994 (niepublikowane).

być zgłaszane do rezerw celowych (planowanych przez Ministerstwo Finansów). Wydatki na powyższe cele nie wystąpiły w 1994 r., a Przewodniczący KBN już w połowie maja ub.r. - korzystając ze swoich uprawnień - przeznaczył te środki na działalność statutową jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych oraz specjalne programy i urządzenia badawcze.

Wydatki na dofinansowanie działalności statutowej jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych, badania własne szkół wyższych, restrukturyzację oraz specjalne programy i urządzenia badawcze (SPUB) oraz na inwestycje tych jednostek (rozdział 7711) zrealizowane zostały w kwocie 584.127,4 tys zł (wyższej o 14.627,3 tys zł od przyjętej w układzie wykonawczym) i stanowiły 50,1% wydatków ogółem na naukę w dziale - 77.

Środki w rozdziale 7711 zostały przeznaczone na:

- dofinansowanie działalności statutowej
225 jbr, 82 placówek naukowych PAN
i 103 szkół wyższych 475.081,8 tys zł,
- badania własne szkół wyższych 86.250 tys zł,
- restrukturyzację dla 5 placówek PAN 2.685 tys zł,
- SPUB dla 16 jbr, 22 placówek PAN
i 10 szkół wyższych 20.110,6 tys zł.

Na finansowanie lub dofinansowywanie inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych wydatkowano w 1994 r. 155.148 tys zł, tj. 13,3% środków wydatkowanych ogółem na naukę (w 1993 r. - 11,6%).

Wydatki na finansowanie projektów badawczych (rozdział 7712) wyniosły 179.612,2 tys zł. W 1994 r. finansowano projekty własne (granty) wynikające z 7.043 umów zatwartych w wyniku konkursów (161.405,8 tys zł) oraz projekty zamawiane wynikające z 63 umów (18.206,3 tys zł).

Na dofinansowanie ważnych ze względów społeczno-gospodarczych prac badawczo-rozwojowych (rozdział 7713) wydatkowano 147.250 tys zł (12,6%) wydatków na naukę. Środki te przeznaczono na realizację projektów celowych objętych 1.086 umowami zawartymi ze: szkołami wyższymi (24 umowy), placówkami naukowymi PAN (5), organami administracji państwowej, rządowej i organami samorządu terytorialnego (50), jednostkami badawczo-rozwojowymi; w tym zakładami doświadczalnymi (293) oraz innymi podmiotami (714).

Wydatki na finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą, wynikającej z umów międzyrządowych (rozdział 7714) wyniosły 23.779,9 tys zł (2,0% wydatków na naukę).

Wyniki kontroli budżetowych przeprowadzonych w okresie ostatnich lat wskazywały na przewlekłą i czasochłonną procedurę rozpatrywania wniosków o finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą, wynikającej z umów międzyrządowych. W efekcie środki finansowe przekazywano do jednostek ze znacznym opóźnieniem, często uniemożliwiającym ich wykorzystanie. KBN, zawierając umowy z jednostkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi na realizację współpracy z zagranicą, dopuścił do wydatkowania środków budżetowych przekazanych w 1994 r. w terminie do 30 czerwca 1995 r. Według niepełnych danych nie wykorzystane środki w jednostkach stanowiły kwotę 9.859,7 tys zł, tj. 41,5% ogółu środków przekazanych na ten cel. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe nie zrealizowane kwoty planowanych wydatków budżetowych wygasają z upływem roku budżetowego.

Wydatki na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania, a także na dofinansowanie innych podmiotów działających na rzecz nauki (rozdział 7715) wyniosły 75.982,2 tys zł i stanowiły 6,5% ogółu wydatków na naukę w 1994 r.

Kontrola NIK wykazała uchybienia i nieprawidłowości w dysponowaniu i wydatkowaniu wydzielonych na ten cel środków budżetowych¹⁾. Komitet Badań Naukowych rozdysponowywał środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie tej działalności za pośrednictwem naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, niezgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazując je także jednostkom nie będącym organami administracji państwowej, a także organom administracji państwowej nie nadzorującym jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych, które wykorzystywały je na tzw. potrzeby własne - niejednokrotnie w sposób niezgodny z przeznaczeniem określonym przez Komitet. Stwierdzono przy tym, że ministerstwa i urzędy centralne wykazywały w sprawozdaniach, jako przekazane nadzorowanym jednostkom naukowym i badawczo-rozwojowym, kwoty wydatkowane

¹⁾ Informacja o wynikach kontroli prawidłowości podziału i wykorzystania środków przekazanych przez Komitet Badań Naukowych na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania, NIK, marzec, 1995 r.

faktycznie na potrzeby własne bądź kwalifikowały, jako przekazane na działalność ogólnotechniczną, kwoty przekazane nadzorowanym jednostkom z tytułu zapłaty za ekspertyzy, opinie i oceny wykonane dla potrzeb ministerstwa. Ponadto ze środków budżetowych na naukę finansowane były zadania statutowe organów administracji państwowej, bądź prace nie związane z działalnością ogólnotechniczną i wspomagającą badania, które winny być finansowane ze środków budżetowych - ujętych w innych częściach budżetu państwa.

Jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe, a także stowarzyszenia i towarzystwa naukowe - wobec braku dostatecznych źródeł finansowania działalności statutowej - przeznaczały środki budżetowe przekazane przez Komitet Badań Naukowych na DOT - na dofinansowanie tej działalności.

2.10. Bezpieczeństwo publiczne

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w 1994 r. wyniosły 2.710,6 mln zł, czyli prawie 100% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej po zmianach (2.710,9 mln zł). W stosunku do 1993 r. wydatki na cele bezpieczeństwa publicznego były w 1994 r. nominalnie o 32,6% wyższe (realnie o 0,3%), a ich udział w wydatkach budżetu państwa obniżył się z 4,1% w 1993 r. do 3,9% w 1994 r.

Wydatki budżetowe resortu spraw wewnętrznych, określone ostatecznie na kwotę 2.731.484,7 tys zł, zostały zrealizowane w wysokości 2.731.085,9 tys zł, tj. w 99,99%. Ich realizacja w poszczególnych działach przedstawiała się następująco:

- dział 93 - bezpieczeństwo publiczne - 2.710.641,8 tys zł, tj. 99,3% całości budżetu resortu (w 1993 r. - 99,4%);
- dział 86 - opieka społeczna - 6.621,5 tys zł (0,2% i 0,1%);
- dział 91 administracja państwowa - 13.822,6 tys zł (0,5% i 0,5%).

Kontrola wykazała, że z ogólnej kwoty "pomocy niemieckiej"^{1/} (143.483.860 zł) wykorzystano w 1994 r. 80.389.220 zł, z tego w Policji - 26.134.620 zł, a w Straży Granicznej - 54.254.600 zł. Nie wykorzystano natomiast kwoty 63.094.640 zł, w tym - 61.494.640 zł w dziale 93 - bezpieczeństwo publiczne.

^{1/} Środki na realizację zadań wynikających z porozumienia między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy w zakresie skutków wynikających z ruchów migracyjnych

Podstawową pozycję zrealizowanego budżetu MSW stanowiły wydatki osobowe (uposażenie funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników cywilnych oraz pochodne), na które przeznaczono ogółem 1.578.661 tys zł, tj. 57,8% całości budżetu resortu. Pozostałe, to wydatki rzeczowe - 1.085.560 tys zł (39,8%) i inwestycyjne - 62.860 tys zł (2,3%) oraz dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe (Związek Ochotniczych Straży Pożarnych - 4.000 tys zł (0,1%).

W ustawie budżetowej na 1994 r. (art. 30) liczbę etatów w Policji ustalono na 99.239 stanowisk, tj. o 2.225 więcej niż w 1993 r. Na dzień 31.12.1994 r. służbę w Policji pełniło 98.698 osób, w tym 97.847 funkcjonariuszy w służbie stałej oraz 851 funkcjonariuszy w służbie kandydackiej. W porównaniu do stanu na 31.12.1993 r. nastąpił wzrost zatrudnienia o 1449 osób (1404 funkcjonariuszy w służbie stałej i 45 funkcjonariuszy w służbie kandydackiej).

Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych w 1994 r. wynosiło 688,5 zł, a pracowników cywilnych - 382,1 zł.

Głównymi pozycjami wydatków rzeczowych były zakupy uzbrojenia, środków transportu, łączności i innych urządzeń - 208.203,2 tys zł, usługi materialne 136.074 tys zł, równoważniki pieniężne dla pracowników i emerytów - 146.353 tys zł, zakupy materiałów i wyposażenia - 182.192,0 tys zł. Z kwoty na zakupy uzbrojenia, środków transportu, łączności i innych urządzeń wydatkowano 52.019,6 tys zł na obsługę kredytu zaciągniętego w 1993 r. na zakup samochodów Volkswagen.

W ramach środków inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe przeznaczono 11.294,6 tys zł, na budownictwo służbowe - 38.834,8 tys zł, a na zakup środków trwałych (zakupy inwestycyjne) - 11.524,7 tys zł.

W działalności inwestycyjnej resortu - podobnie jak w latach ubiegłych - występowały nieprawidłowości związane z brakiem koncentracji robót, nadmiernym wydłużeniem okresów realizacyjnych, udzielaniem zaliczek oraz rozliczaniem robót remontowo-budowlanych.

W dalszym ciągu zwiększały się zaległości w remontach i konserwacji nieruchomości użytkowanych przez jednostki resortu spraw wewnętrznych, a szczególnie w Policji. Nie zahamowano postępującej dekapitalizacji budynków, głównie komisariatów i komend rejonowych Policji. Remontami objęto łącznie 5,9% kubatury budynków użytkowanych przez Policję, a wyremontowano 2%, co jest najniższym poziomem w ostatnich trzech latach (1992 r. - 3,0%, 1993 r. - 3,5%).

Nie rozwiązane zostały sprawy dotyczące zagospodarowania ośrodka szkolenia JW 2305 jak i lokalizacji spalarni odpadów w Stołecznym Zarządzie Służby Zdrowia MSW. Poniesione dotychczas nakłady na budowę i utrzymanie ośrodka wyniosły 1.870 tys zł. W 1994 r. koszty utrzymania i ochrony ośrodka nadal ponosiły Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSW, wydatkując na jego utrzymanie 30 tys zł, przy czym na 1995 r. zaplanowano wydatki w kwocie 55 tys zł.

W Stołecznym Zarządzie Służby Zdrowia łącznie w 1994 r. na realizację przedsięwzięć związanych z przewidywaną budową spalarni wydatkowano 508,7 tys zł bez uzyskania efektów rzeczowych. Ponadto w lutym 1994 r. dyrektor Stołecznego Zarządu Służby Zdrowia MSW, bez zorganizowania przetargu lub konkursu ofert, zawarł umowę z Przedsiębiorstwem Budowlanym "Arkon" na wykonanie projektu technicznego i części budowlanej spalarni. Zgodnie z umową w dniu 25.02.1994 r. przekazano wykonawcy 50 tys zł zaliczki, którą z powodu niewykonania żadnych prac przedsiębiorstwo, w tej samej wysokości, zwróciło 10.01.1995 r. Wypłacenia zaliczki dokonano mimo posiadania znacznych zobowiązań wymagalnych.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki naruszenia dyscypliny budżetowej. Najczęściej występującym naruszeniem tej dyscypliny było zaciąganie zobowiązań na kwotę przekraczającą wydatki budżetowe przewidziane w planie finansowym jednostki wykonującej budżet (art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe). Największe zobowiązania wymagalne stwierdzono w Policji - 17.982,1 tys zł, CZSZ MSW - 3.816,8 tys zł, Straży Granicznej - 2.650 tys zł i NJW MSW - 2.002,9 tys zł.

Również naruszeniem dyscypliny budżetowej było nieplacenie składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz pracy (art. 57, ust. 1 pkt 9), co miało miejsce w jednostkach budżetowych CZSZ MSW (486,97 tys zł) i w Policji (58,1 tys zł).

W 1994 r. ujawniono 16.553 szkody w majątku resortu, co stanowi wzrost o 9,2% w porównaniu do 1993 r. Wartość szkód ujawnionych wynosiła 10.380 tys zł i była wyższa o 30,9% od wartości szkód w 1993 r.

W 1994 r., łącznie ze szkodami nie rozliczonymi w 1993 r., w resorcie było 19.456 szkód o wartości 13.620 tys zł. W wyniku postępowań likwidacyjnych przypisano do zwrotu 3.320 tys zł, tj. 24,4%, umorzono

3.750 tys zł, tj. 27,6% oraz spisano z innych powodów 380 tys zł, tj. 2,8%. Bez prawomocnych decyzji pozostało 3591 szkód o wartości 6.150 tys zł, tj. 45,2%.

Szkody w środkach pieniężnych wynosiły 4.660 tys zł (34,2%), a w środkach rzeczowych - 8.960 tys zł (65,8%). Szkody w środkach pieniężnych stanowiły: odszkodowania - 2.330 tys zł, nadpłaty uposażeń - 92,8 tys zł, pozostałe - 2.230 tys zł. W środkach rzeczowych szkody wystąpiły głównie w transporcie - 7.170 tys zł. W porównaniu z 1993 r. nastąpił ilościowy wzrost liczby szkód transportowych o 16,2%, a ich wymiar wartościowy wzrósł o 105,4%. Decydujący wpływ na wartość szkód transportowych miały uszkodzenia pojazdów służbowych.

W niektórych jednostkach budżetowych resortu stwierdzono naruszenie §§ 23 i 24 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa, polegające na niesporządzaniu planów finansowych.

W dalszym ciągu nie w pełni realizowano postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz.U. Nr 40, poz. 174). Nie wyznaczono np. głównych księgowych w Biurze Finansów KG SG i oddziałach SG.

Stwierdzono także nieprawidłowości w ewidencjonowaniu i obiegu dokumentów finansowych, co skutkowało nie ujawnieniem w odpowiednim czasie zobowiązań wymagalnych. Dotyczy to Stołecznego Zarządu Służby Zdrowia MSW i Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Płocku. W SZSZ MSW kontrola wewnętrzna ujawniła nie zapłacone faktury na zakup sprzętu i usług na kwotę 1.083 tys zł, które nie były wykazywane w sprawozdaniach jako zobowiązania. Faktury te znajdowały się w posiadaniu jednostki od 1993 r. Natomiast w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Płocku ujawniono, że w sprawozdaniu finansowym za 1993 r. nie wykazano kwoty 481,6 tys zł wpłaconej spółce z o.o. "Poż-System" na zakup samochodu ratownictwa techniczno-ekologicznego. Do czasu zakończenia kontroli budżetowej NIK Komenda Wojewódzka PSP w Płocku nie otrzymała samochodu, a sprawa badana jest przez właściwą miejscowo prokuraturę.

2.11. Obrona narodowa

Wydatki na obronę narodową przewidziane ustawą budżetową po zmianach wynosiły 4.127,5 mln zł. Wydatki te zostały zrealizowane w 100%, a ich udział w wydatkach budżetu państwa w 1994 r. wyniósł 6,0% i obniżył się w stosunku do 1993 r. o 0,6 punkta procentowego. W ujęciu nominalnym wydatki na cele obrony narodowej w 1994 r. wzrosły o 24,7% w porównaniu do 1993 r., a realnie uległy obniżeniu o 5,6%.

Wydatki budżetowe resortu obrony narodowej, ustalone w planie po zmianach na kwotę 5.117.064,3 tys zł, zostały zrealizowane w wysokości 5.117.014,2 tys zł, tj. w 99,99%, z czego: na obronę narodową (dział 98) przeznaczono 4.127.481,6 tys zł (80,7%); na dotacje na finansowanie zadań gospodarczych (dział 96) - 12.600,0 tys zł (0,2%); na ubezpieczenia społeczne w zakresie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i ich rodzin (dział 95) - 937.499,8 tys zł (18,3%) oraz na administrację państwową (dział 91) - 39.432,6 tys zł (0,8%).

Z wydatkowanych kwot na obronę narodową (dział 98), 44,1% środków budżetowych przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne, 32,7% - na zaspokojenie bieżących potrzeb jednostek wojskowych (zakup towarów i usług), 11,3% - na zakupy uzbrojenia sprzętu i wyposażenia wojsk, 6,9% - na świadczenia społeczne w zakresie lecznictwa, 2,2% - na inwestycje, 1,6% - na dotacje dla szkół wyższych, gospodarki pozabudżetowej i dla jednostek niepaństwowych oraz 1,2% - na pozostałe wydatki.

Wyniki kontroli wykazały, że realizacja budżetu w 1994 r. nie zawsze przebiegała zgodnie z postanowieniami prawa budżetowego. W szczególności stwierdzono działania sprzeczne z art. 42 ust. 1 pkt 3 Prawa budżetowego w Węźle łączności MON, gdzie w latach 1993-1994, w ramach tzw. działalności ubocznej, wykonywano zadania remontowo-modernizacyjne. Nieprawidłowości te dotyczyły w szczególności nieewidencjonowania zawieranych umów na wykonanie prac remontowo-modernizacyjnych, niedokumentowania wykonania tych prac przez poszczególne osoby i zespoły oraz niewykonywania kontroli i odbioru zleconych zadań. Faktury wystawiane na podstawie umów-zleceń opłacane były głównie z rachunku wydatków budżetowych Jednostki Wojskowej 1153 (w 1993 r. - 112,88 tys zł, a w 1994 r. - 167,73 tys zł). Ponadto żołnierze zawodowi Węźła, biorący udział w tych

pracach i pobierający z tego tytułu wynagrodzenia, naruszyli § 77 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 lipca 1992 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych.

W wyniku niewłaściwych działań organizacyjnych, podjętych przy rozformowaniu Wojskowego Instytutu Informatyki i powołaniu Centrum Informatyki Sztabu Generalnego WP, z budżetu Jednostki Wojskowej 2144 poniesiono nie uzasadnione wydatki w kwocie 176,6 tys zł z tytułu rozliczeń z pracownikami tego instytutu. Do czasu zakończenia kontroli NIK kwestia ta nie została wyjaśniona.

Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON w 1994 r. udzielił na pozaplanowe zakupy zaliczki w kwocie 1.640,0 tys zł firmie IBM Polska. Rozliczenie zaliczki przewidziano na 28.04.1995 r. Ponadto Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON dokonał pozaplanowych zakupów sprzętu na łączną kwotę 6.200 tys zł. Dotyczyło to m.in. urządzeń elektronicznych AK 176 i AK 630 do okrętu 660-1, granatów różnych typów i broni strzeleckiej, masek oraz sprzętu nie wymienionego nomenklaturowo na kwotę 1.600 tys zł.

Postanowieniem art. 36 ustawy budżetowej na 1994 r. z dnia 25 marca 1994 r. Minister Obrony Narodowej został zobowiązany do wydatkowania kwoty 371.890 tys zł na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego krajowej produkcji zbrojeniowej, w tym 30.000 tys zł na zakup samolotów IRYDA. Realizatorem tych wydatków był głównie Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON. Ogółem wydatkowano na ten cel 379.500 tys zł. Z powyższych środków zakupiono w 1994 r. między innymi: 21 czołgów, 30 wyrzutni rakietowych zestawu przeciwlotniczego GROM-I, 32 rakiety do tych wyrzutni, 22 statki powietrzne, 244 samochody różnych typów oraz amunicję, granaty i broń strzelecką, a 60.842 tys zł wydatkowano na sprzęt nie wymieniony nomenklaturowo. Natomiast z kwoty 30.000 tys zł przeznaczonej na zakup samolotów IRYDA wydatkowano 23.000 tys zł, a 7.000 tys zł zdeponowano na rachunku bankowym do czasu wywiązania się z umowy przez producenta tych samolotów.

Nie w pełni jednak zrealizowano zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej plan dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego na 1994 r. Przykładowo, na 50 szt. planowanych do zakupu wyrzutni rakietowych zestawu przeciwlotniczego GROM-I zakupiono 30 szt., co stanowiło 60% planowanej

ilości; na 70 planowanych do zakupu rakiet do tych wyrzutni, zakupiono 32 szt., tj. 44%; na 1000 szt. 9 mm pistoletów, zakupiono 400 szt., tj. 40% oraz na 30 szt. wielkalibrowych karabinów maszynowych UTIOS, zakupiono 2 szt., tj. 6,6%.

Stosownie do ustaleń podjętych na posiedzeniu Komisji Budżetowej MON w dniu 25 lutego 1994 r., od 1 kwietnia 1994 r. wszelkie wpływy z odsprzedaży uzbrojenia i sprzętu miały być przyjmowane wyłącznie na rachunki bankowe jednostek, które z racji zawartej umowy prowadzą rozliczenia z kontrahentem. Wbrew powyższym postanowieniom zawartych było 10 umów dotyczących odsprzedaży sprzętu na kwotę 1.890 tys zł a środki finansowe były przekazane bezpośrednio na rachunek bieżący Departamentu Finansów MON. Działalność taka utrudniała ponadto kontrolę realizacji art. 45 ustawy budżetowej w zakresie przekazywania 5% dochodów ze sprzedaży do budżetu państwa.

W roku 1994 rozpoczęto w resorcie obrony narodowej realizację zadań w ramach programu "Partnerstwo dla Pokoju". Szacunkowy koszt poniesiony m.in. na udział wojsk w ćwiczeniach wyniósł 6.449,0 tys zł. W 1994 r. nie wyodrębniono w resorcie obrony narodowej środków na realizację tych zadań.

Kontrola wykazała, że zobowiązania Ministerstwa Obrony Narodowej wobec innych podmiotów na 31 grudnia 1994 r. wynosiły 35.508,5 tys zł, w tym zobowiązania wymagalne - 12.782,9 tys zł (o 150% wyższe niż w 1993 r.). Najwyższe zobowiązania wymagalne wystąpiły w Wojskach Lotniczych i Obrony Powietrznej - 82% wszystkich zobowiązań wymagalnych resortu. Stanowiło to naruszenie dyscypliny budżetowej określone w art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe.

Wysokość ujawnionych szkód w mieniu wojskowym jednostek budżetowych MON w 1994 r. wynosiła 15.530,7 tys zł i łącznie z pozostałością nie zlikwidowanych w 1993 r. szkód w wysokości 19.540,1 tys zł osiągnęła kwotę 35.070,8 tys zł. Pozytywnym zjawiskiem był spadek ujawnionych szkód w stosunku do 1993 r. o 22%. Szkody ujawnione w 1994 r. wystąpiły z tytułu: zagarnięcia mienia - 423,3 tys zł, awarii i wypadków - 11.748,0 tys zł, działalności gospodarczej - 3.317,4 tys zł i odszkodowań - 42,0 tys zł.

W 1994 r. zlikwidowano szkody na kwotę 27.352,4 tys. zł. Decyzje o odszkodowaniu (na łączną kwotę 708,9 tys. zł) stanowiły tylko 2,8% ogólnej wartości szkód zlikwidowanych, a dobrowolne naprawienie powstałych szkód 0,8%, tj. 234,9 tys. zł.

2.12. Ochrona zdrowia

Wydatki na ochronę zdrowia (dział 85 klasyfikacji budżetowej) zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 8.418,0 mln zł. Po zmianach plan wydatków na cele ochrony zdrowia wynosił 9.517,8 mln zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 9.517,3 mln zł, czyli prawie w 100%. Udział wydatków na ochronę zdrowia w łącznych wydatkach budżetu państwa uległ obniżeniu z 14,2% w 1993 r. do 13,8% w 1994 r. Wydatki na ochronę zdrowia nominalnie wzrosły o 33,4%, a realnie o 0,9%.

Wydatki na ochronę zdrowia (dział 85) w 97,4% zrealizowane zostały przez część 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej oraz część 85 - Zbiorczy budżet wojewodów, a w 2,6% poprzez część 21 - MTiGM - dotacje do Kolejowej Służby Zdrowia.

Plan wydatków budżetowych w części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej według ustawy budżetowej na 1994 r. wynosił 1.889,8 mln zł. W trakcie realizacji budżetu 12 decyzjami Ministra Finansów zwiększono wydatki o kwotę 191.944,9 tys. zł.

W wyniku wniosków Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej - Minister Finansów wydał 17 decyzji zmniejszających wydatki w części 35 o kwotę 40.956,7 tys. zł. Środki te zostały przekazane do budżetu wojewodów.

Ogółem więc w wyniku decyzji Ministra Finansów plan wydatków części 35 uległ zwiększeniu o kwotę 150.988,2 tys. zł, co w porównaniu z ustawą budżetową na rok 1994 stanowi zwiększenie wydatków budżetowych o 8%.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej wydał w 1994 r. 58 decyzji, w wyniku których dokonano zmian w wydatkach budżetowych polegających na przenoszeniu środków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w części 35. Z ogólnej liczby decyzji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej dotyczących zmian w wydatkach budżetowych - 26, tj. ponad 44% podjęto dopiero w grudniu 1994 r. czyli w ostatnim miesiącu realizacji budżetu.

Ostateczny plan wydatków w części 35 budżetu państwa wynosił 2.040,8 mln zł, z tego na wydatki bieżące przewidziano 1.832,0 mln zł, co stanowiło 89,8% ogółu planowanych wydatków, zaś na wydatki majątkowe (inwestycyjne) przeznaczono 208,7 mln zł, tj. 10,2%.

W 1994 r. w części 35 budżetu państwa zrealizowano wydatki w ogólnej kwocie 2.040,1 mln zł, co oznacza, że plan został wykonany w 99,9%. W poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej wydatkowano:

- 79 - Oświata i wychowanie - 112,0 mln zł, tj. 99,9% planu,
- 81 - Szkolnictwo wyższe - 230,3 mln zł, tj. 99,9% planu,
- 85 - Ochrona zdrowia - 1.670,7 mln zł, tj. 99,8% planu,
- 89 - Różna działalność - 5,2 mln zł, tj. 99,9% planu,
- 91 - Administracja państwowa
i samorządowa - 21,8 mln zł, tj. 98,8% planu.

Z ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków w dziale ochrona zdrowia - 65.750 tys. zł, (w 1993 r. - 236,0 tys. zł), stanowiły środki, które jednostki budżetowe pozostawiły w swojej dyspozycji i przekazały je na konto środków specjalnych. Zgodnie z postanowieniami art. 50 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 91, poz. 408 ze zm.) jednostki budżetowe funkcjonujące jako publiczne zakłady opieki zdrowotnej zostały upoważnione do pozostawienia w swojej dyspozycji 70% środków budżetowych nie wykorzystanych w danym roku i przeniesienia ich na konto środków specjalnych.

Wielkość nie wykorzystanych środków w części 35, w 1994 r. wynosiła ogółem 723,9 tys. zł (w 1993 r. - 1.940,8 tys. zł), co stanowiło 0,04% wydatków określonych w planie.

Stwierdzono przekroczenie planowanych wydatków w niżej wymienionych paragrafach:

- w rozdziale 8011 - Szkoły zawodowe, w grupie paragrafów 41-42 - Pochodne od wynagrodzeń, planowane wydatki zostały przekroczone o kwotę 7.048 zł.
W Zespole Szkół Medycznych w Katowicach finansowanym z wyżej podanego rozdziału planowane wydatki w § § 41-42 zostały przekroczone o kwotę 23.725 zł,
- w rozdziale 8011 - Szkoły zawodowe, w § 72 - Dotacje na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych planowane wydatki zostały przekroczone o kwotę 6.400 tys. zł. Przekroczenie wydatków wystąpiło w Liceum Medycznym w Sieradzu,

- w rozdziale 7941 - Internaty i stypendia dla uczniów , w grupie paragrafów 23-24 - Stypendia, planowane wydatki przekroczone o kwotę 40,393 zł. Przekroczenie wydatków wystąpiło w szkołach medycznych woj. gdańskiego i woj. nowosądeckiego.

W myśl art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budżetowego przekroczenie planowanych wydatków stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej.

Rada Ministrów w dniu 19 września 1994 r. podjęła uchwałę Nr 63/94 w sprawie częściowego oddłużenia ochrony zdrowia w 1994 r. (nie publikowana). Przepisy cytowanej uchwały stanowią m.in., że:

- kwota, do której mogła zostać oddłużona ochrona zdrowia wynosiła 422.644,8 tys. zł, tj. do wysokości stanu zobowiązań wymagalnych na koniec 1993 r. z wyłączeniem zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i pochodnych,
- z wyżej podanej kwoty dla części 35 przypadało 27.027,4 tys. zł oraz dla części 85 - Zbiorczy budżet wojewodów - 395.617,4 tys. zł,
- należności wierzycieli jednostek ochrony zdrowia z tytułu zakupu towarów i usług powstałe do dnia 31 sierpnia 1994 r. podlegały wzajemnemu potrąceniu na podstawie art. 28 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486 z późn. zm.) z zobowiązaniami tych wierzycieli przypadającymi na rzecz Skarbu Państwa,
- uzyskanie limitu oddłużeniowego przez poszczególne jednostki ochrony zdrowia uwarunkowane było wykazaniem przez daną jednostkę, że zadłużenie nie jest wynikiem nieuzasadnionych decyzji w zakresie gospodarki środkami budżetowymi oraz przedstawieniem przez jednostkę dysponentowi limitów programu działań dostosowawczych, którego celem będzie zapobieganie powstawaniu zadłużeń.

Ministerstwo opracowało "Program działań dla racjonalizacji wydatków w ochronie zdrowia". Program ten został przyjęty do realizacji na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 25 października 1994 r. W programie określono zadania w zakresie gospodarki lekami, polityki zatrudnieniowej, inwestycyjnej i finansowej.

Ponadto Minister Zdrowia i Opieki Społecznej powołał komisję ds. oddłużenia ochrony zdrowia w 1994 r., która dokonała oceny zasadności powstałych zadłużeń oraz programów działań dostosowawczych jednostek ochrony zdrowia.

Ogółem w części 35 wykorzystano 26.367,4 tys. zł limitu oddłużeniowego, co stanowiło 98% przyznanego limitu, w tym:

- | | | |
|--|---|-------------------|
| - szpitale kliniczne | - | 22.815,9 tys. zł, |
| - szpitale ogólne | - | 2.987,0 tys. zł, |
| - wojewódzkie stacje
sanitarno-epidemiologiczne | - | 564,4 tys. zł. |

Ponadto, Minister Finansów decyzją z dnia 22 grudnia 1994 r. zwiększył wydatki w części 35 o kwotę 18.485 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie nieuregulowanych zobowiązań wymagalnych w dziale ochrona zdrowia. Wydatki te nie były przewidziane w ustawie budżetowej na 1994 r.

Z ogólnej kwoty zobowiązań - 60.324,4 tys. zł, tj. 93% stanowiły zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług. Pozostałe zobowiązania wynosiły 2.664,5 tys. zł, tj. 4,1%. Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń wynosiły 1.018,4 tys. zł, tj. 1,6%, w tym naliczony podatek dochodowy od osób fizycznych wynosił 889,8 tys. zł. Zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy wynosiły 851,3 tys. zł, tj. 1,3% ogólnej sumy zobowiązań.

Z ogólnej kwoty zobowiązań występujących na koniec 1994 r. w części 35 - 64.837,7 tys. zł, tj. 99,6% stanowiły zobowiązania działu ochrona zdrowia. Najwyższe kwoty zobowiązań posiadały szpitale kliniczne akademii medycznych.

Kontrola wykazała, że w trakcie wykonywania budżetu wystąpiły nieprawidłowości wskazujące na niegospodarność, jak również brak przestrzegania przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej zasad gospodarki finansowej.

Stwierdzono, że Ministerstwo zakupiło za kwotę 900 tys. zł, nieruchomość w Anielinie, tj. za cenę o 100 tys. zł wyższą od ceny wyjściowej określonej w ofercie znajdującej się w Warszawskiej Giełdzie Lokali i Nieruchomości. Obiekt ten zakupiono z przeznaczeniem na placówkę rehabilitacyjno-readaptacyjną dla osób uzależnionych.

Przepisy § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1985 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania placówek leczniczych i rehabilitacyjno-readaptacyjnych dla osób uzależnionych (Dz.U. Nr 45, poz. 226) stanowią, że w ośrodku rehabilitacyjno-readaptacyjnym długoterminowego pobytu nie powinno przebywać równocześnie więcej niż 25 pacjentów. Wobec tego zakupienie obiektu w którym jest 100 miejsc było bezzasadne i niecelowe.

Początkowo koszt remontu omawianego obiektu określono na kwotę 500 tys zł, a w ostateczności wzrósł on do kwoty 10.507 tys zł, tj. ponad dwudziestokrotnie.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje konieczności tworzenia nowych ośrodków dla osób uzależnionych, lecz zakupy obiektów przeznaczonych na te cele nie mogą być dokonywane z naruszeniem postanowień art. 42 ust. 1 pkt 3 i 4 Prawa budżetowego.

Na podstawie umowy z 23 września 1992 r. Ministerstwo oddało w dzierżawę na okres 15 lat nieruchomości w Zakopanem składającą się z terenu o powierzchni 4,6 ha oraz budynku "Chałubiński" o powierzchni 8.402 m² wraz z jego wyposażeniem.

W umowie dzierżawy wysokość miesięcznej stawki czynszu ustalono w wysokości równoważności 2.000 USD, co oznacza że wysokość czynszu za 1m² dzierżawionej powierzchni budynku wynosiła w październiku 1992 r. - 34 gr, a w maju 1995 r. - 59 gr, nie licząc powierzchni gruntu i mienia ruchomego. Cena ta była i jest niewspółmiernie niska w porównaniu z cenami występującymi w obrocie.

Stwierdzono, iż od daty zawarcia omawianej umowy dzierżawy do czasu zakończenia kontroli na rachunek Ministerstwa nie wpłynęły żadne środki finansowe z tytułu czynszu dzierżawnego za nieruchomość "Chałubiński" w Zakopanem a do czasu zakończenia kontroli dzierżawca zalegał z płatnościami na kwotę 62 tys USD.

Pomimo braku wpłat czynszu dzierżawnego za ww. nieruchomość Ministerstwo przez okres prawie 3 lat nie podejmowało żadnych działań w celu wyegzekwowania od dzierżawcy zaległych opłat, co świadczy o braku zainteresowania uzyskaniem dochodów dla budżetu państwa.

W umowie nie zabezpieczono interesów Ministerstwa poprzez zapis dotyczący odsetek karnych w przypadku nieterminowego płacenia czynszu przez dzierżawcę. Pomimo niskiej stawki czynszu Ministerstwo nie dokonało jej zmiany, jak również nie prowadziło w tej sprawie z dzierżawcą żadnych negocjacji.

Pomimo postanowień umowy, dzierżawca nie uregulował opłat z tytułu podatku od nieruchomości, zaś Ministerstwo w 1994 r. wydatkowało środki w łącznej kwocie ponad 91 tys zł z tytułu podatku od nieruchomości za 1993 r. i zaliczkowej wpłaty za 1994 r., w tym ponad 24 tys zł, tj. 26,3% poniesionych wydatków stanowiły odsetki za zwłokę.

Po otrzymaniu wezwania do zapłaty podatku od nieruchomości za obiekt "Chałubiński" Ministerstwo wystosowało do dzierżawcy dwa pisma, które pozostały bez odpowiedzi. Działań egzekucyjnych Ministerstwo nie podejmowało.

W 1995 r. Ministerstwo uregulowało należność w wysokości prawie 93 tys zł z tytułu opłaty rocznej za zarząd nieruchomością "Chałubiński" w Zakopanem.

Z badań kontrolnych wynika, że Ministerstwo w sposób pośredni dotuje dzierżawcę z tytułu poddzierżawy przez zespół Profilaktycznych Domów Zdrowia magazynów rezerw terenowych. W 1994 r. Ministerstwo zawarło umowę zlecenia z ZPDZ i na jej realizację przekazało środki w kwocie 71 tys zł.

W 1994 r. Ministerstwo zawarło z podległymi jednostkami 17 umów zlecenia na zakup aparatury medycznej, drobnego sprzętu nieinwestycyjnego oraz leków. Na realizację tych umów przeznaczono środki w ogólnej wysokości 74.636,9 tys zł. Ministerstwo zlecało poszczególnym zleceniobiorcom przeprowadzenie przetargów ograniczonych oraz zawarcie umów dostawy aparatury medycznej, sprzętu nieinwestycyjnego albo leków. Przetargi były organizowane i przeprowadzone na zasadach określonych w dokumencie pn. "Tryb ogłaszania i przygotowywania przetargów (zakupy centralne sprzętu i aparatury medycznej)", który został opracowany przez Ministerstwo w 1993 r. Wyniki przetargów były analizowane i oceniane przez komisję weryfikacyjną powołaną w dniu 16 marca 1994 r. oraz akceptowane przez Ministra.

Kontrola wykazała, że w znacznej większości umów zawartych z firmami wybranymi podczas przetargów na zakup poszczególnych rodzajów aparatury medycznej lub leków, kupujący jako formę zapłaty zastosowali 100% przedpłatę na konto sprzedającego, czyli zaliczkę. W umowach określano, że zamówiony sprzęt zostanie dostarczony przez sprzedającego w terminie od kilku tygodni od 6 miesięcy po dokonaniu zapłaty. Praktyka taka świadczy, iż Ministerstwo wyraża zgodę na kredytowanie działalności różnych firm, ze środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie ochrony zdrowia.

Typowym, negatywnym przykładem stosowania zaliczek była umowa zawarta w listopadzie 1994 r. przez Centrum Zdrowia Dziecka (CZD) z firmą Serono na zakupie hormonu wzrostu. CZD wpłaciło na konto tej firmy całą określoną w umowie kwotę a dostawy leku miały być realizowane sukcesywnie aż do końca kwietnia 1995 r. Z powodu awarii w zakładach produkujących lek firma Serono nie wywiązała się z zawartej umowy i w maju 1995 r. zwróciła

otrzymane środki wraz z odsetkami za nieterminową dostawę na rachunek CZD. CZD ulokowało zwrócone środki w kwocie ponad 3.700 tys zł na własnym rachunku środków specjalnych. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 76, poz. 333 ze zm.) zwrot należało zaewidencjonować jako dochody budżetowe 1995 r.

Ponadto ustalono, iż w dalszym ciągu zdarzają się przypadki kupowania aparatury nie posiadającej polskich atestów co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 marca 1992 r. w sprawie atestowania aparatury i sprzętu medycznego nabywanego przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 31, poz. 135).

W dniu 18.07.1994 r. Centralny Zespół Lotnictwa Sanitarnego w imieniu Ministerstwa zawarł z Fabryką Samochodów w Lublinie umowę na dostawę 50 ambulansów sanitarnych typu Lublin 3333 o wartości 3.660 tys zł.

Wyniki kontroli wskazują, że FS w Lublinie nie dotrzymała umownych terminów dostaw karettek. W związku z powyższym Kierownictwo Ministerstwa w dniu 10 listopada 1994 r. podjęło decyzję o odstąpieniu w części od zawartej umowy, tj. zrezygnowanie z zakupu 40 szt. pozostałych ambulansów.

Jednakże pod wpływem sprzeciwów Związków Zawodowych Regionu Środkowowschodniego NSZZ "Solidarność" wobec ww. decyzji, Kierownictwo Ministerstwa zdecydowało o przystąpieniu do ponownych negocjacji z FS w Lublinie.

Ustalono, że pierwszą partię karettek dostarczono z opóźnieniem 67 dni, a następną - 75 dni po terminie określonym w umowie. Pomimo, że postanowienia umowy gwarantowały naliczanie kar umownych za nieterminowe dostawy karettek, Centralny Zespół Lotnictwa Sanitarnego, zgodnie z decyzją MZiOS, naliczył i wyegzekwował kary umowne tylko z tytułu opóźnienia pierwszej partii karettek natomiast odstąpił od wyegzekwowania dalszych, należnych kar umownych na ogólną kwotę ponad 146 tys zł.

Z powodu niewywiązania się FS w Lublinie z warunków umowy Kierownictwo Ministerstwa podjęło decyzję o dokonaniu zakupu uzupełniającego 20 szt. karettek marki Mercedes, na które z budżetu MZiOS dodatkowo wydatkowano 2.280 tys zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że dostarczone karetki typu Lublin 3333 nie uzyskały pozytywnej oceny użytkowej i jakościowej rzeczoznawców PZMot, komisji powołanej przez MZIOS ds. oceny samochodów oraz ich użytkowników. Pomimo przedstawionej sytuacji Kierownictwo Ministerstwa w dniu 9 czerwca 1995 r. podjęło decyzję o zakupie od FS w Lublinie następnych 10 karetek.

Niekorzystanie z prawa odstąpienia od umowy z FS w Lublinie pomimo rażących uchybień w realizacji zobowiązań przez sprzedawcę, brak konsekwencji ze strony Ministerstwa w postępowaniu wobec niesolidnego partnera wskazuje na brak gospodarności w dysponowaniu środkami finansowymi przeznaczonymi na ochronę zdrowia.

Na realizację zadań zleconych w 1994 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przekazało jednostkom niepaństwowym środki budżetowe w wysokości 35,200,3 tys.zł.

Według stanu na dzień 3 maja 1995 r. z dotacji przyznanych w 1994 r. jednostkom niepaństwowym, rozliczono kwotę 31.078,8 tys.zł, tj. 88,3% ogółem przekazanych środków.

Z pozostałej kwoty - 4.121,5 tys.zł, stanowiącej różnicę między dotacją przekazaną a rozliczoną:

- 11,9 tys. zł zwrócono na rachunek subkonto dochodów MZIOS,
- 4.100 tys.zł izby lekarskie, pielęgniarskie i aptekarskie rozliczyły w dniu 4 kwietnia 1995,
- 9,6 tys.zł za zgodą Ministerstwa, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych pozostawiła w swojej gestii na kontynuację zadań zleconych w 1995 r.

Decyzja Ministerstwa o pozostawieniu niewykorzystanej dotacji z 1994 r. na poczet zadań zleconych w przyszłym okresie była sprzeczna z postanowieniem art. 48 ust. 1 Prawa budżetowego, który stanowi, że nie zrealizowane kwoty planowanych wydatków budżetowych wygasają z upływem roku budżetowego.

W I półroczu 1994 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przekazało 16 stowarzyszeniom, tytułem zaliczki, przed podpisaniem stosownych porozumień, środki w kwocie 6.795 tys.zł, co stanowiło 38,4% ogółem przekazanych środków i było niezgodne z postanowieniami § 36 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 76, poz. 333 ze zm.).

Zastrzeżenia kontroli dotyczyły również zatwierdzonych przez MZIOS kalkulacji kosztów zleconych zadań, w których wysokość kosztów przyjmowano niezgodnie z wytycznymi określonymi przez MZIOS.

Stwierdzono, że w 8 przypadkach nastąpiło przekroczenie limitu kosztów kalkulowanych na jednego uczestnika a przekroczenie to wahało się od 20 zł do 250 zł na 1 osobę.

Ministerstwo akceptowało tego rodzaju działania, co spowodowało nieuzasadniony wzrost kosztów turnusów rehabilitacyjnych o ponad 259,9 tys.zł.

Zgodnie z zawartymi porozumieniami koszt pochodnych od wynagrodzeń uwzględniał składkę ZUS i składkę na Fundusz Pracy. W 1994 r. łączny narzut do wynagrodzeń brutto z ww. tytułu wynosił 48%. Ministerstwo akceptowało przedstawione przez stowarzyszenia kalkulacje kosztów, w których koszt pochodnych od wynagrodzeń wyliczono w wysokości 49%, co w konsekwencji spowodowało wzrost wydatków budżetowych o 7,7 tys. zł.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo nie egzekwowało od stowarzyszeń w ustalonym terminie rozliczeń z realizacji powierzonych zadań i wydatkowania środków.

Ustalono, że 5 stowarzyszeń nie dokonało rozliczenia finansowego zleconych zadań na ogólną kwotę 3.402,5 tys zł w tym:

- | | |
|---|----------------|
| - Polski Czerwony Krzyż na kwotę | 3.153,1 tys zł |
| - Towarzystwo Przyjaciół Dzieci na kwotę | 184 tys zł |
| - Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem na kwotę | 25,5 tys zł |
| - Polskie Towarzystwo Higieny Psychiczej na kwotę | 40,0 tys zł. |

Uwagi NIK dotyczyły również przedstawionych przez stowarzyszenia rozliczeń merytoryczno-finansowych.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przyjęło przedłożone przez stowarzyszenia rozliczenia merytoryczno-finansowe zleconych zadań bez zastrzeżeń pomimo, że w stosunku do kalkulacji kosztów dokonywano zwiększenia środków na wynagrodzenia, kosztem zleconych zadań. Wydatki na wynagrodzenia zwiększono o ogólną kwotę 640,9 tys.zł, w tym:

- | | |
|--------------------------------|---------------|
| - Polski Związek Niewidomych o | 349,1 tys.zł, |
| - Polski Czerwony Krzyż o | 287 tys.zł. |

Z analizy kalkulacji kosztów i rozliczeń merytoryczno-finansowych wynika, że stowarzyszenia bez zgody Ministerstwa dokonywały:

- przesunąć środków budżetowych pomiędzy poszczególnymi zadaniami,
- realizowały zadania częściowo, wykorzystując przyznane środki finansowe w pełnej wysokości,
- przeznaczały uzyskaną dotację na realizację zadań innych niż określono w porozumieniu.

Tego typu nieprawidłowości wystąpiły w: Polskim Związku Niewidomych, Polskim Związku Głuchych i Stowarzyszeniu Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym w Jastrowie.

Kontrole przeprowadzone w trzech podległych Ministerstwu jednostkach tj. Krajowym Biurze Koordynacyjnym ds. Zapobiegania AIDS, Biurze ds. Narkomanii i Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wykazały szereg nieprawidłowości:

- Krajowe Biuro Koordynacyjne ds. Zapobiegania AIDS nie koordynowało działań innych jednostek realizujących zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania AIDS, co było sprzeczne z postanowieniami § 5 zarządzenia nr 25 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1993 r. w sprawie utworzenia Krajowego Biura Koordynacyjnego ds. Zapobiegania AIDS,
 - Biuro ds. Narkomanii finansowało działalność stowarzyszeń, pomimo iż nie dokonały one wpisu do rejestru zakładów opieki zdrowotnej podległych placówek prowadzących działalność leczniczo-rehabilitacyjną, co oznacza że nie były nieprzestrzegane postanowienia art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej,
 - Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dokonała w dniu 28 grudnia 1994 r. zmian w wydatkach budżetowych polegających m.in. na zwiększeniu wydatków na wynagrodzenia, a konkretnie na honoraria w kwocie 68 tys.zł, co było niezgodne z postanowieniami art. 45 ust. 5 Prawa budżetowego.
- W 1994 r. w części 85 - Zbiorczy budżet wojewodów na ochronę zdrowia wydatkowano 7.602,5 mln zł.

Udział wydatków na ochronę zdrowia w budżetach wojewodów wynosił średnio w kraju 62,0% (w 1993 r. - 58,6%). Wskaźnik ten w ostatnich latach systematycznie wzrasta.

Najwięcej środków na ochronę zdrowia w stosunku do łącznych wydatków budżetów wojewodów przeznaczono w województwach: katowickim (69,8%), wrocławskim (69,5%) i częstochowskim (68,1%).

Najniższy udział wydatków na ochronę zdrowia wystąpił w województwach: suwalskim (53,9%), łódzkim (53,9%) i koszalińskim (54,1%).

Z ogólnej kwoty 7.602,5 mln zł wykorzystanych środków na wydatki bieżące przeznaczono 7.230,2 mln zł, co stanowiło 95,1%, a na cele inwestycyjne wydatkowano 372,3 mln zł, tj. 4,9% (w 1993 r. odpowiednio 95,8% i 4,2%). Powyższe dane wskazują, że struktura wydatków nie uległa istotnym zmianom.

Na poszczególne rodzaje działalności wydatkowano:

- szpitale ogólne - 3.720,5 mln zł (48,9% ogółu wydatków), w tym na bieżącą działalność wykorzystano środki w kwocie 3.456,8 mln zł. W 1993 r. - 2.554,4 mln zł, co oznacza że nastąpił wzrost wydatków przeznaczonych na bieżącą działalność szpitali ogólnych o kwotę 902,4 mln zł, tj. o 35,3%;
- lecznictwo ambulatoryjne - 1.706,9 mln zł (22,5% ogółu wydatków), w tym na bieżące wydatki wykorzystano środki w wysokości 1.694,9 mln zł. W 1993 r. - 1.297,5 mln zł, co oznacza, że w porównaniu z rokiem ubiegłym nastąpił wzrost wydatków przeznaczonych na bieżącą działalność o kwotę 397,4 mln zł, tj. o 30,6%;
- na dopłaty do leków dla uprawnionych wydawanych z aptek otwartych - 1.154,0 mln zł (15,2% ogółu wydatków). W porównaniu z 1993 r. nastąpił w budżecie wojewodów wzrost wydatków na dopłaty do leków o kwotę 331,1 mln zł, tj. o 40,2%;
- lecznictwo psychiatryczne - 270,4 mln zł (3,6% ogółu wydatków), w tym na wydatki bieżące wykorzystano środki w kwocie 265,2 mln zł. Porównując z wydatkami 1993 r. nastąpił wzrost wydatków o kwotę 64,8 mln zł, tj. o 32,4%;

- pogotowie ratunkowe - 260,2 mln zł, (3,4% ogółu wydatków), w tym na wydatki bieżące przeznaczono środki w wysokości 258,5 mln zł. W stosunku do ubiegłego roku nastąpił wzrost wydatków bieżących o 64,3 mln zł, tj. o 33,1%;
- kolumny transportu sanitarnego - 244,5 mln zł (3,2% ogółu wydatków) w tym na działalność bieżącą wykorzystano środki w wysokości 225,1 mln zł. W porównaniu z 1993 r. nastąpił wzrost wydatków bieżących o 43,0 mln zł, tj. 23,6%.

Zgodnie z treścią omawianej wcześniej uchwały Nr 63/95 Rady Ministrów dla części 85 - Zbiorczy budżet wojewodów na oddłużenie zakładów opieki zdrowotnej został przyznany limit w wysokości 395.617,4 tys.zł. Przyznany limit został wykorzystany w kwocie 387.688,4 tys.zł, tj. w 98%. Z ogólnej kwoty wykorzystanego limitu na oddłużenie poszczególnych jednostek przeznaczono:

- | | | |
|--|---|------------------------------|
| - szpitali ogólnych | - | 254.317,5 tys.zł, tj. 65,6%, |
| - na uregulowanie zobowiązań z tytułu dopłat do leków dla uprawnionych | - | 92.830,4 tys.zł, tj. 23,9%, |
| - jednostek lecznictwa ambulatoryjnego | - | 22.798 tys.zł, tj. 5,9%, |
| - jednostek lecznictwa psychiatrycznego | - | 11.996,2 tys.zł, tj. 3,0%, |
| - pozostałych jednostek | - | 5.746,3 tys.zł, tj. 1,6%. |

Najniższe wykorzystanie przyznanego limitu oddłużeniowego wystąpiło w województwach: częstochowskim (72,9%), łomżyńskim (85,1%) i skierniewickim (85,8%).

Niepełne wykorzystanie przyznanego limitu oddłużeniowego spowodowane było przede wszystkim:

- trudnościami w znalezieniu kontrahenta posiadającego nie uregulowane zobowiązania podatkowe wobec budżetu państwa,
- wycofywaniem się wierzycieli z podjętych uzgodnień w sprawie potrąceń podatkowych.

Kontrole wykazały, że opracowane programy dostosowawcze zawierały deklaracje o podejmowanych oszczędnościach, lecz nie zakładano w nich, że zapobiegną one dalszym zadłużeniom. Jednostki służby zdrowia wskazywały, że tzw. proste rezerwy zostały już wyczerpane, a uzyskanie większych efektów oszczędnościowych wymaga uprzedniego zwiększenia nakładów finansowych.

W grudniu 1994 r. Minister Finansów zwiększył wydatki w części 85 - Zbiorczy budżet wojewodów o kwotę 221.515 tys.zł. Dodatkowe środki przeznaczone były również na uregulowanie zobowiązań wymagalnych w ochronie zdrowia. Wydatki te nie były przewidziane w ustawie budżetowej na 1994 r.

Pomimo wyżej wymienionych działań, na koniec 1994 r. stan zobowiązań w dziale - 85 - Ochrona zdrowia, części 85 wynosił ogółem 809,5 mln zł, co stanowiło 10,6% ogółu wydatków poniesionych w 1994 r. na ochronę zdrowia (w 1993 r. - 558,2 mln zł). Zobowiązania wymagalne wynosiły 574,2 mln zł, co stanowiło 70,9% ogółu zobowiązań działu 85 - Ochrona zdrowia.

Zobowiązania jednostek ochrony zdrowia stanowiły w poszczególnych województwach od 3,3% do 37,5% poniesionych w 1994 r. wydatków.

Zobowiązania w ochronie zdrowia - podobnie, jak w 1993 r. - wystąpiły we wszystkich województwach. W większości województw zobowiązania w ochronie zdrowia stanowiły ponad 90% w stosunku do ogólnej kwoty występujących zobowiązań.

Z ogólnej kwoty zobowiązań występujących na koniec 1994 r. w ochronie zdrowia, aż 57,5% tj. 465.070,1 tys.zł stanowiły zobowiązania z tytułu dopłat do leków wydawanych uprawnionym z aptek otwartych. W 1993 r. stan zobowiązań z tytułu dopłat do leków wynosił 235.475,8 tys.zł, co oznacza że w 1994 r. nastąpił wzrost zobowiązań z ww. tytułu o 229.594,3 tys.zł, czyli o 97,5%.

Kontrola wykazała, iż w dalszym ciągu występują uchybienia w realizacji ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne polegające na:

- niezgodnym z przepisami wystawianiu recept (woj. zielonogórskie, gdańskie, rzeszowskie),
- niewłaściwym prowadzeniu dokumentacji lekarskiej (woj. zielonogórskie, śląskie, rzeszowskie, gdańskie),
- błędnym naliczaniu przez apteki odpłatności za leki (woj. jeleniogórskie, olsztyńskie, śląskie, przemyskie, elbląskie) - co wykazywały kontrole przeprowadzane przez inspektoraty nadzoru farmaceutycznego,
- braku merytorycznej kontroli rozliczeń dopłat do leków (woj. olsztyńskie, krośnieńskie, białkopodlaskie).

2.13. Kultura i sztuka

Na finansowanie kultury i sztuki w 1994 r. wydatkowano 515,2 mln zł, co stanowi prawie 100% planu po zmianach (515,5 mln zł). W stosunku do 1993 r. wydatki w dziale kultura i sztuka w 1994 r. wzrosły nominalnie o 34,8%, a realnie o 2,0%.

Z ogólnej kwoty przeznaczonej w 1994 r. na kulturę i sztukę poszczególni dysponenti zrealizowali:

- 202.079,3 tys zł, tj. 39,2% Minister Kultury i Sztuki,
- 304.338,9 tys zł, tj. 59,1% poszczególni wojewodowie,
- 8.784,1 tys zł, tj. 1,7% inne resorty.

Ministrowi Kultury i Sztuki podporządkowanych było 460 jednostek organizacyjnych, w tym: 37 instytucji kultury, 343 szkoły artystyczne I i II stopnia, 30 burs i internatów, 17 wyższych uczelni artystycznych, 32 instytucje filmowe oraz Dyrekcja Odbudowy Teatru Narodowego.

Wydatki budżetowe w części 34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki wykonane zostały w kwocie 419,2 mln zł, co stanowi 99,9% kwoty określonej w ustawie budżetowej po zmianach.

Z powyższej kwoty 361,7 mln zł (86,3% ogółu wydatków) stanowiły wydatki bieżące, a 57,5 mln zł (13,7%) wydatki inwestycyjne.

Wydatki części 34 budżetu państwa realizowane były w 6 działach klasyfikacji budżetowej, przy czym - 92,6% stanowiły wydatki w trzech podstawowych działach:

- kultura i sztuka (dz. 83) - 48,2%,
- oświata i wychowanie (dz. 79) - 31,2%,
- szkolnictwo wyższe (dz. 81) - 13,2%.

W latach 1992-1994 instytucje kultury, działające na zasadach określonych dla zakładów budżetowych, uzyskiwały znaczne kwoty nadwyżek środków obrotowych, tj. posiadały nie wykorzystane na koniec roku środki budżetowe, które powinny zostać rozliczone z budżetem państwa. Minister Kultury i Sztuki, działając zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 42, poz. 183) potrącił z należnych tym zakładom dotacji na dany rok nadwyżki środków obrotowych w łącznej kwocie 1.842,6 tys zł, nie odprowadzając jednak tych

środków na rachunek dochodów budżetu państwa. Powyższa kwota zwiększyła pulę środków będących w dyspozycji Ministra Kultury i Sztuki i została powtórnie rozdysponowana pomiędzy instytucje kultury finansowane przez MKiS oraz przeznaczona na realizację różnych zadań w dziale 83 - kultura i sztuka.

Przeprowadzone przez NIK w 1994 r. kontrole w instytucjach kultury, nadzorowanych bezpośrednio przez Ministra Kultury i Sztuki i prowadzących samodzielną gospodarkę finansową, wykazały nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków finansowych.

Na przykład: Teatr Wielki w Warszawie - Opera Narodowa, zaniżał - w okresie od stycznia do listopada 1994 r. - kwoty otrzymanych dotacji, co powodowało zafalszowanie osiągniętego wyniku finansowego. Za okres I kwartału 1994 r. Teatr Wielki wykazał stratę w kwocie 208,7 tys. zł. podczas gdy faktycznie osiągnął zysk w kwocie 647,3 tys. zł (zaniżenie wyniku o 856 tys. zł), a za okres 11 m-cy - wykazał stratę w kwocie 1.196,8 tys. zł, podczas gdy faktyczna strata wynosiła 667,8 tys. zł (zaniżenie wyniku o 529 tys. zł).

Krytycznie należy ocenić przekazanie przez Ministra Kultury i Sztuki dotacji w kwocie 362,4 tys. zł na pokrycie straty Teatru Wielkiego w Warszawie za 1993 rok. Strata finansowa powinna być bowiem sfinansowana przez Teatr z funduszu instytucji, który według stanu na 31.12.1993 r. wynosił 15.868,7 tys. zł.

Wydatki bieżące w dziale oświata i wychowanie wyniosły 110.172,3 tys. zł, w tym wynagrodzenia - 60.295,7 tys. zł, tj. o 1.711 tys. zł więcej niż w planie po zmianach. Przekroczenie limitu wynagrodzeń nastąpiło w 205 szkołach (77,4%) i 19 internatach.

Stwierdzono, że jedną z przyczyn przekroczenie limitu wynagrodzeń był wyższy o 734 etaty stan zatrudnienia w stosunku do liczby przyznanych etatów kalkulacyjnych. Ministerstwo Kultury i Sztuki nie przeprowadziło zaleconej w 1993 r. redukcji etatów. W konsekwencji środki finansowe, przyznawane MKiS na wynagrodzenia w oświacie, były niższe od faktycznych potrzeb. Należy podkreślić, że MKiS nie informowano szkół o zmniejszeniu liczby etatów kalkulacyjnych, a organizacja roku szkolnego w poszczególnych jednostkach oświatowych dostosowywana była do faktycznego poziomu zatrudnienia. W 1994 r., na skutek przekroczenia limitu wynagrodzeń, szkoły przeznaczyły na wydatki bieżące (czynsze, energię, zakupy materiałów, bieżące remonty) kwotę o 3.009,8 tys. zł mniejszą, niż określona w planie po zmianach oraz

zaciągnęły zobowiązania w kwocie 3.270,7 tys zł (tj. 95,9% wszystkich zobowiązań w części 34 budżetu państwa).

Zobowiązania wymagalne - na koniec 1994 r. - wystąpiły w 165 szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych, tj. w 57,5% ogółu placówek oświatowych.

Dodatkowe środki, otrzymane w grudniu 1994 r. z budżetu państwa na oddłużenie szkół, w kwocie 6.900 tys zł, przyznane według stanu zobowiązań, wymagalnych na dzień 31.10.1994 r., nie zlikwidowały zadłużenia jednostek oświatowych. Na skutek nieterminowego regulowania zobowiązań wierzyciele szkół i placówek oświatowo-wychowawczych naliczali karne odsetki, które nie były uwzględniane w sprawozdawczości i które znacznie powiększyły faktyczny stan zadłużenia szkół.

Na przekroczenie limitu wynagrodzeń w dziale 79 - oświata i wychowanie wpłynęło także bezzasadne przejęcie i finansowanie przez MKiS - ze środków tego działu - 16 ognisk artystycznych. Zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) Minister Kultury i Sztuki przejął od 1991 r. do bezpośredniego prowadzenia szkoły artystyczne I i II stopnia. Brak jest natomiast podstaw prawnych do przejęcia i finansowania ognisk artystycznych. W 1994 r. wydatki związane z prowadzeniem tych placówek wyniosły 1.228,8 tys zł, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi przeznaczono 937,5 tys zł.

W 1994 r. MKiS przeznaczyło kwotę ponad 8.000 tys zł na dofinansowanie produkcji wydawniczej, w tym ok. 5.100 tys zł (65%) na finansowanie czasopism i ok. 2.100 tys zł (26%) na częściowe dofinansowanie produkcji książek.

Środki budżetowe na ten cel przekazywane były w formie dotacji podmiotowej, dotacji przedmiotowej lub w formie zadań państwowych zleczanych jednostkom niepaństwowym.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły sposobu wydatkowania środków w kwocie 1.500 tys zł przeznaczonych na wydawanie tygodnika "Wiadomości Kulturalne" i 1.299 tys zł przeznaczonych na wydawanie przez Bibliotekę Narodową pięciu czasopism patronackich. Spółka - wydawca tygodnika "Wiadomości Kulturalne" nie osiągnęła planowanych efektów a część środków z dotacji wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Środkami z dotacji na pięć czasopism patronackich Biblioteka Narodowa gospodarowała nieoszczędnie a częściowo przeznaczyła je na inne cele.

Ze środków Ministerstwa Kultury i Sztuki finansowano - bez podstawy prawnej - zadania statutowe jednostek samorządowych oraz instytucji kultury, których organizatorem i organem dotującym jest właściwy wojewoda. Na ten cel w 1994 r. przekazano 555,1 tys zł.

Blisko 70% wydatków majątkowych poniesiono na realizację największych inwestycji - w resorcie, tj. odbudowę i rozbudowę Teatru Narodowego oraz budowę Biblioteki Narodowej.

W 1994 r. Minister Kultury i Sztuki przekazał Dyrekcji Odbudowy Teatru Narodowego 33.000 tys zł na wydatki związane z odbudową i rozbudową Teatru Narodowego. Z ustaleń kontroli wynika, że ze środków tych finansowane były niezgodnie z przeznaczeniem inne zadania - czego wyrazem było nieodpłatne przekazanie Teatrowi Wielkiemu w Warszawie zakupionych z dotacji środków trwałych na kwotę 743,3 tys zł.

2.14. Ubezpieczenia społeczne

Poniesione w 1994 r. przez budżet państwa wydatki na ubezpieczenia społeczne wyniosły 14.273,3 mln zł, tj. 100% kwoty przewidzianej ustawą budżetową po zmianach. W stosunku do 1993 r. wydatki na ubezpieczenia społeczne wzrosły nominalnie o 37,0%, a realnie o 3,6%. Udział wydatków na ubezpieczenia społeczne w wydatkach budżetu państwa w 1994 r. wyniósł 20,7% i nie uległ zwiększeniu w porównaniu do 1993 r.

Wydatki z budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne dotyczyły w 1994 r.:

- dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	-	8.296,9 mln zł,
- dotacji dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	-	4.721,6 mln zł,
- wydatków na zaopatrzenie emerytalne żołnierzy realizowane przez MON	-	937,5 mln zł,
- dotacji dla Funduszu Alimetryjnego	-	225,1 mln zł,
- wydatków na deputaty węglowe i ich ekwiwalenty dla emerytów i rencistów kolejowych	-	80,0 mln zł,
- dotacji dla Funduszu Prewencji i Rehabilitacji	-	12,0 mln zł,
- rent odszkodowawczych wypłacanych przez ZUS osobom poszkodowanym przez żołnierzy b. ZSRR	-	0,3 mln zł.

Gospodarowanie środkami na ubezpieczenia społeczne ujęte zostało w rozdziale dotyczącym funduszy celowych.

3. Niedobór budżetu państwa, saldo kredytów zagranicznych i spłata długoterminowych zobowiązań budżetu państwa

3.1. Niedobór budżetu państwa

Realizację ustawy budżetowej w zakresie niedoboru budżetu państwa przedstawiają poniższe dane:

1. Planowany niedobór wg ustawy budżetowej	8.300,0 mln zł,
2. Niedobór wg ustawy budżetowej po zmianie ^{1/}	8.346,3 mln zł,
3. Zrealizowany niedobór w 1994 r.	5.739,8 mln zł,
4. Stopień realizacji ustawy budżetowej po zmianie	68,8%.

Niedobór budżetu państwa na koniec 1994 r. wyniósł 5.739,8 mln i był niższy o 2.606,5 mln zł od określonego w ustawie budżetowej po zmianie.

W stosunku do 1993 r. niedobór budżetu państwa był wyższy o 1.397,8 mln zł, tj. o 32,2% (w 1993 r. niedobór budżetu państwa wyniósł 4.342,0 mln zł).

Niedobór budżetu państwa w 1994 r. stanowił 2,7% PKB w cenach bieżących (w 1993 r. odpowiednio 2,8%, a w 1992 r. - 6,0%).

3.2. Saldo kredytów zagranicznych

Ustawa budżetowa zakładała na koniec 1994 r. ujemne saldo kredytów zagranicznych w wysokości 2.136,0 mln zł. W rzeczywistości różnica między spłatą kredytów zagranicznych a wpływami z tytułu otrzymania nowych kredytów była w 1994 r. mniejsza niż zakładano i wyniosła 1.239,6 mln zł.

^{1/} Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie zwiększenia wydatków oraz wysokości niedoboru budżetu państwa na rok 1994 (Dz.U. Nr 123, poz. 603).

Rozliczenie salda kredytów zagranicznych przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela nr 11
mln zł

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykona- nie	4:3 %
1	2	3	4	5
Przychody	908,8	956,2	645,8	67,6
1. Kredyty otrzymane	817,2	817,2	413,7	50,6
1.1. Bank Światowy	730,7	730,7	348,2	47,6
- EFSAL	302,0	302,0	282,4	93,5
- ASAL	245,8	245,8	5,0	2,1
- rozwój instytucji finansowych	97,7	97,7	-	-
- leśnictwo	29,1	29,1	28,7	91,7
- budownictwo	56,0	56,0	0,4	0,7
- pozostałe	-	-	33,7	-
1.2. EBI - leśnictwo	25,3	25,3	19,2	75,8
1.3. EBOIR - budownictwo	14,9	14,9	-	-
1.4. MH - zdrowie	-	46,3	46,3	100,0
2. Rozliczenie sald clearingowych	119,4	119,4	192,3	161,1
3. Kredyty udzielone	18,6	18,6	37,5	201,1
4. Inne	-	-	2,3	-
Rozchody	3.044,8	2.524,2	1.885,4	74,7
1. Spłaty kredytów otrzymanych	2.122,0	1.601,3	1.544,4	96,4
1.1. gwarantowane poza KP	173,8	173,8	162,0	93,2
1.2. Klub Londyński	587,2	500,9	500,9	100,0
1.3. Inne	1.360,9	926,6	881,5	95,1
2. Refundacje	13,0	13,0	12,6	95,8
3. Konwersja długu - KP	-	229,7	1,3	0,5
4. Rozliczenie sald clearingowych	416,8	416,8	264,9	63,6
5. Udział w organizacjach	85,6	85,6	26,9	30,3
6. Ekokonwersja	62,4	62,4	21,2	34,9
7. Kredyty udzielone	115,4	115,4	14,7	12,7
Saldo (ujemne)	2.136,0	1.569,0	1.239,6	

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Przychody i rozchody związane z bezpośrednim finansowaniem zagranicznym

Przychodami są wpływy z tytułu zaciągniętych przez Skarb Państwa kredytów, a także spłaty pożyczek udzielonych przez budżet państwa. W rozchodach wykazuje się między innymi spłaty rat kapitałowych od kredytów zaciągniętych przez budżet za granicą.

Ustawa budżetowa na 1994 r. planowała przychody w wysokości 908,9 mln zł. Kwotę tę zwiększono następnie do 955.171 tys zł. Faktyczne wykonanie wyniosło 645,8 mln zł i stanowiło 67,6% planu po zmianach.

Osiągnięcie niższych niż planowano przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów zagranicznych wynika głównie z tego, iż nadal nie uruchomiono uzyskanych w latach poprzednich linii kredytowych. Przykładem tego są kredyty MBOiR oraz EBI na budownictwo mieszkaniowe. Linie te postawione zostały do dyspozycji Polski jeszcze w 1993 r. i do końca 1994 r. nie wykorzystano z nich żadnych kwot. W podobnej sytuacji są inne linie kredytowe Banku Światowego, np. pożyczka na rozwój ochrony zdrowia w wysokości 100 mln USD wykorzystana została w latach 1993-1994 zaledwie w 2,74%, zaś pożyczki na rozwój rolnictwa czy promocję zatrudnienia wykorzystane zostały na poziomie 5-6% ogółu kwot określonych w umowach pożyczkowych.

Tak niskie wykorzystanie linii kredytowych ma dwa główne powody:

- wysokie wymagania kredytodawców wobec potencjalnych kredytobiorców,
- podwyższanie kosztów kredytów przez opłaty dla banków pośredniczących, co powoduje, iż kredyty te stają się mało konkurencyjne w stosunku do kredytów krajowych.

Inną przyczyną mniejszych przychodów niż planowano było niezaewidencjonowanie w przychody 400 mln USD (około 911.302 tys.zł) pochodzących z kredytów Banku Światowego^{1/}. Kwota ta pochodzi z 4 pożyczek MBOiR i przeznaczona została na pokrycie kosztów redukcji polskiego zadłużenia w Klubie Londyńskim.

^{1/} Kwota ta wpłynęła bezpośrednio na rachunek NBP jako spłata krótkoterminowego kredytu zaciągniętego przez Ministra Finansów w NBP dla zabezpieczenia operacji wdrożenia umowy z Klubem Londyńskim.

Wyższe niż planowano były natomiast przychody z tytułu rozliczeń sald clearingowych o 61,1% i przychody z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów udzielonych przez Rząd RP o 101,1%. Wzrost ten spowodowany był głównie tym, iż w przychodach tych nie planowano spłat kredytu jamburskiego.

Kredyt ten spłacany jest przez Rosję gazem, którego odbiorcą jest Przedsiębiorstwo Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo. Przez poprzednie lata PGNiG sprzedawało gaz odbiorcom indywidualnym nie przekazując tych kwot (na mocy umowy z Ministrem Finansów) do budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie odnosiła się do "ukrytej dotacji" dla PGNiG, która nie figurowała w ustawie budżetowej. W 1994 r. na wniosek NIK wpływy ze spłat kredytu powiększyły przychody w części 98. Wpływy te przeliczone są po kursie 2.100 zł za XTR, w ten sposób PGNiG dalej "przechwytuje" część dochodów pochodzących ze sprzedaży gazu po cenach rynkowych. W 1994 r. PGNiG otrzymało 446,7 mln zł jako różnicę między wartością sprzedanego gazu a kwotą żadaną przez Ministra Finansów^{1/}.

Planowane ustawą budżetową rozchody ustalono w wysokości 3.044,8 mln zł, które następnie w wyniku decyzji Ministra Finansów zmniejszono o 13% do kwoty 2.524,2 mln zł. Faktycznie wydatkowano 1.885,5 mln zł tj. 74,7% planu po zmianach.

3.3. Finansowanie niedoboru budżetu państwa i innych potrzeb budżetu

Niedobór budżetu państwa w wysokości 5.739,8 mln zł, ujemne saldo kredytów zagranicznych w wysokości 1.239,6 mln zł oraz spłata długoterminowych zobowiązań budżetu państwa w wysokości 2.530,8 mln zł zostały sfinansowane poprzez wzrost zadłużenia wynikający ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

W art. 3 ustawy budżetowej ustalono, że niedobór budżetu państwa, saldo kredytów zagranicznych, spłata zobowiązań długoterminowych i pożyczka na Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku zostaną pokryte przychodami z otrzymanych kredytów i sprzedaży obligacji pożyczek państwowych i bonów skarbowych.

Suma wymienionych w art. 3 pozycji do sfinansowania daje kwotę 13.050,7 mln zł, a nie jak podano w ustawie budżetowej 13.032,0 mln zł.

Rozliczenie finansowania niedoboru i innych potrzeb budżetu państwa przedstawia poniższe zestawienie:

^{1/} Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji gazownictwa, NIK, czerwiec, 1995 r., str. 31

Tabela nr 12

Wyszczególnienie	w tys zł		
	Ustawa budżetowa	Ustawa po zmianie	Wykonanie
1	2	3	4
NIEDOBOR BUDŻETU PAŃSTWA	8.300.000,0	8.346.311,1	5.739.788,2
UJEMNE SALDO UDZIELONYCH I OTRZYMANYCH KREDYTÓW ZAGRANICZNYCH-	2.135.969,0	2.089.658,0	1.239.606,9
SPLATA DŁUGOTERMINOWYCH ZOBOWIĄZAŃ BUDŻETU PAŃSTWA	2.596.027,5	2.596.027,5	2.530.808,4
z tego z tytułu:			
- obligacji państwowej pożyczki jednorocznej serii IV-VI	1.000.000,0	1.000.000,0	1.151.848,0
- porozumienia z Narodowym Bankiem Polskim w sprawie określenia wysokości i sposobu regulacji zadłużenia budżetu państwa w NBP powstałego w latach 1982-1989 i w 1991 r.	91.986,9	91.986,9	91.986,8
- kredytów na inwestycje infrastrukturalne dla spółdzielni mieszkaniowych	350.000,0	350.000,0	195.731,6
- pożyczki udzielonej przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	70.000,0	70.000,0	70.000,0
- obligacji 60% wewnętrznej pożyczki państwowej	40,6	40,6	1,8
- obligacji nominowanej w dolarach USA serii E i F	1.050.000,0	1.050.000,0	987.714,4
- przejętych zobowiązań wobec Narodowego Banku Polskiego, wynikających z kredytu refinansowego udzielonego Bankowi Przemysłowo-Handlowemu SA w Krakowie	34.000,0	34.000,0	33.525,8
LOKATA ŚRODKÓW WYMIENIONYCH W ART. 38 USTAWY BUDŻETOWEJ NA RYNKU PIENIĘŻNYM			2.133,4
POŻYCZKA DLA ORBIS SA (promesa CFTiW)	18.700,0	18.700,0	18.700,0
ŚRODKI NA RACHUNKACH BUDŻETU PAŃSTWA			769.154,5
WZROST ZADŁUŻENIA W 1994 ROKU	13.032.015,2	13.032.015,2	10.300.191,4
ŹRÓDŁA FINANSOWANIA ZADŁUŻENIA	13.032.015,2	13.032.015,2	10.300.191,4
a) skarbowe papiery wartościowe i kredyty			
z tego:			
- skarbowe papiery wartościowe o okresie wykupu poniżej jednego roku oraz kredyty w bankach komercyjnych	8.000.000,0	8.000.000,0	2.216.318,5
- bony skarbowe zakupione przez Narodowy Bank Polski	3.500.000,0	3.500.000,0	3.000.035,8
- obligacje pożyczek państwowych o okresie wykupu nie krótszym niż jeden rok	3.000.000,0	3.000.000,0	4.230.214,5
b) pozostałe źródła			853.622,6
z tego:			
- pozostałość środków z finansowania niedoboru 1993 roku			851.489,2
- środki otrzymane od Federacji Rosyjskiej, przeznaczone na wypłaty rent odszkodowaw- czych dla osób poszkodowanych przez żołnierzy ZSRR, które czasowo stacjonowały w Rzeczypospolitej Polskiej			2.133,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Splaty zobowiązań długoterminowych były o 65,2 mln zł niższe niż przewidywała ustawa budżetowa.

Wyższa od zakładanej kwota wydatkowana na spłatę obligacji jednorocznych wynikała ze wzrostu zainteresowania tymi obligacjami w grudniu 1993 r. Sprzedaż serii-VII-była o około 140% wyższa od sprzedaży serii VI.

Ustawa budżetowa na 1994 r. (art. 3, ust. 2) określała dopuszczalny przyrost zadłużenia z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych i kredytów. Rodzaj i wysokość tych ograniczeń oraz ich realizację ilustruje poniższe zestawienie:

Tabela nr 13

(w mln zł)

Rodzaj zadłużenia	Dopuszczalny przyrost wg ustawy	Wykonanie w ujęciu kasowym	% 3:2
1	2	3	4
Bony skarbowe zakupione przez NBP	3.500,0	3.000,0	85,7
Skarbowe papiery wartościowe i zaciągnięte kredyty poza NBP	8.000,0	5.908,6	73,6
Obligacje pożyczek państwowych o okresie wykupu nie krótszym niż jeden rok	3.000,0	3.078,4	102,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przyrost zadłużenia w NBP w 1994 r. wyniósł ostatecznie 1.153,0 mln zł, gdyż NBP odsprzedał część bonów w ramach operacji bezwarunkowej sprzedaży.

Przyrost zadłużenia z tytułu sprzedaży pożyczek państwowych o okresie wykupu nie krótszym niż jeden rok był wyższy o 78,4 mln zł od określonego w art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy budżetowej na rok 1994.. Przyrost ten uwzględnia dochody, które wpłynęły w 1994 r. w wysokości 127,5 mln zł z obligacji sprzedanych w 1993 r.

3.4. Saldo pierwotne budżetu państwa

Wyodrębnienie salda pierwotnego budżetu państwa pozwala odpowiedzieć na pytanie, jak kształtowałaby się równowaga budżetu, gdyby nie było długu publicznego i nie zachodziła konieczność jego obsługi.

Kształtowanie się pierwotnego salda budżetu państwa w latach 1991-1994 przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 14

w mld zł

Wyszczególnienie—	1991 r.	1992 r.	1993 r.	1994 r.
Dochody budżetu państwa	21,1	31,3	45,9	63,1
Wydatki budżetu państwa	24,2	38,2	50,2	68,9
z tego:				
- obsługa długu publicznego	1,2	3,2	5,4	9,2
- pozostałe wydatki	23,0	35,0	44,8	59,7
Saldo budżetu państwa	-3,1	-6,9	-4,3	-5,8
Saldo pierwotne	-1,9	-3,7	1,1	3,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W latach 1993-1994 osiągnięto nadwyżkę w saldzie pierwotnym budżetu państwa. Nie oznacza to jednak przewyżczenia negatywnych skutków wzrostu długu publicznego, gdyż udział kosztów jego obsługi w wydatkach stale wzrasta.

4. Dług krajowy i koszty jego obsługi

4.1. Dług krajowy

Finansowanie deficytu budżetowego oraz innych potrzeb Skarbu Państwa w 1994 r. spowodowało wzrost krajowego długu publicznego.

Na koniec 1994 r. dług krajowy wyniósł 49.914,1 mln zł, co odpowiadało 23,5% nominalnego PKB wytworzonego w ciągu tego roku. W stosunku do stanu na koniec 1993 r. dług krajowy wzrósł o 14.007,8 mln zł, a jego relacja do nominalnego PKB zwiększyła się o 0,4 punkta procentowego (z 23,1% do 23,5%).

Dług krajowy na koniec 1994 r. stanowił 34,1% ogólnej kwoty długu publicznego.

Przyrost długu krajowego w 1994 r. w 41,0% (w 1993 r. w 37,1%) związany był z finansowaniem deficytu budżetu państwa, a w 8,8% (w 1993 r. w 5,0%) z finansowaniem ujemnego salda kredytów zagranicznych. Na wzrost krajowego długu publicznego wpłynęło ponadto: wyemitowanie obligacji na wdrożenie umowy z Klubem Londyńskim - 21,8% przyrostu długu krajowego, dokapitałizowanie banków w formie przekazania im obligacji restrukturyzacyjnych (18,2%) i przyrost zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych (1,8%). Pozostały przyrost wynikał głównie z przeliczenia na złote (po coraz wyższym kursie) wartości obligacji nominowanych w dolarach USA.

Dług krajowy według rodzaju wierzycieli przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela nr 15
w mln zł

Wyszczególnienie	Stan w dniu:		Przyrost w 1994 r.	3:2 %
	31.12.1993 r.	31.12.1994 r.		
1	2	3	4	5
Dług krajowy	35.906,3	49.914,1	14.007,9	139,0
1. NBP	13.930,4	18.119,2	4.188,8	130,1
2. Banki komercyjne	19.358,1	26.823,9	7.465,8	136,6
3. Sektor pozabankowy w tym:	2.582,3	4.754,7	2.172,4	184,1
- zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych	861,1	1.106,6	245,5	128,5
4. Inwestorzy zagraniczni	35,5	216,4	180,9	609,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zadłużenie wobec NBP na koniec 1994 r. wynosiło 18.119,2 mln zł i stanowiło 36,3% długu krajowego (1993 r. - 38,8%). Na zadłużenie to złożyły się zobowiązania z następujących tytułów:

- sprzedaży bonów skarbowych w kwocie 7.662,3 mln zł,
- obligacji nominowanej w dolarach w kwocie 3.224,4 mln zł,
- obligacji na wdrożenie umowy z Klubem Londyńskim w kwocie 3.055,3 mln zł,
- obligacji konwersyjnej, regulującej zobowiązania z tytułu finansowania przez NBP deficytu budżetowego w latach 1989-1991, w kwocie 2.438,3 mln zł,

- odkupienia przez NBP rubli transferowych skupionych przez Bank Handlowy w kwocie 1.738,9 mln zł.

Zadłużenie wobec banków komercyjnych na koniec 1994 r. wyniosło 26.823,9 mln zł i stanowiło 53,7% długu krajowego (1993 r. - 53,9%). Zobowiązania te wynikały przede wszystkim z tytułu:

- sprzedaży bonów skarbowych w kwocie 12.268,7 mln zł,
- obligacji nominowanej w dolarach w kwocie 6.877,8 mln zł,
- obligacji restrukturyzacyjnej przeznaczonej na zwiększenie funduszy własnych i rezerw banków w kwocie 4.644,4 mln zł,
- obligacji 3 letnich w kwocie 1.182,5 mln zł.

Zobowiązania Skarbu Państwa wobec sektora pozabankowego na koniec 1994 r. wyniosły 4.754,7 mln zł i stanowiły 9,5% długu krajowego (1993 r. - 7,2%). Na zadłużenie to złożyły się głównie zobowiązania z tytułu:

- sprzedaży bonów skarbowych w kwocie 1.503,8 mln zł,
- obligacji rocznych w kwocie 1.186,1 mln zł,
- zobowiązania jednostek budżetowych w kwocie 1.106,6 mln zł.

Zobowiązania wobec inwestorów zagranicznych na koniec 1994 r. wyniosły 216,4 mln zł i stanowiły 0,4% długu krajowego (1993 r. - 0,1%). Zadłużenie to wynikało przede wszystkim z zakupu przez inwestorów zagranicznych bonów skarbowych.

4.2. Koszty obsługi długu krajowego

Obsługa długu krajowego prowadzona jest z wyodrębnionej części budżetu państwa (cz. 44), której dysponentem jest Minister Finansów.

Część ta nie zawiera dochodów, a jedynie wydatki na obsługę zadłużenia budżetu państwa w stosunku do krajowych osób prawnych i fizycznych. Ewentualne dochody wynikające z obsługi długu krajowego w 1994 r. jak i w latach poprzednich zwiększały dochody części 08 budżetu państwa (Ministerstwo Finansów). Od obecnego roku budżetowego, tj. 1995 część 44 składa się z dochodów jak i wydatków. Pozwoli to na bezpośrednie pokazanie efektów starań związanych z odzyskiwaniem należności Skarbu Państwa od krajowych jednostek będących dłużnikami Państwa z tytułu udzielonych im przez budżet poręczeń kredytów krajowych.

Ustawa budżetowa na 1994 r. określiła wydatki na obsługę długu krajowego w wysokości 8.181,3 mln zł. W trakcie realizacji budżetu 11 decyzjami Ministra Finansów wydatki te zmniejszono do 7.641,1 mln zł, w tym:

- obsługa długu krajowego do 6.952,4 mln zł
- rozliczenia z tytułu poręczeń do 688,7 mln zł.

Koszty obsługi długu krajowego w 1994 r. wyniosły 7.365,2 mln zł i stanowiły 10,7% wydatków budżetu państwa ogółem (1993 r. - 8,5%). W porównaniu do 1993 r. koszty obsługi długu krajowego w 1994 r. wzrosły o 72,9% (w 1993 r. koszty obsługi długu krajowego wyniosły 4.259, 9 mln zł).

Zestawienie wydatków na obsługę zadłużenia krajowego przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 16

Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	mln. zł	
			3:2 %	Struktura w %
1	2	3	4	5
Obsługa długu krajowego	7.641,1	7.365,2	96,4	100,0
w tym:				
1. Koszty odsetek i dyskonta	6.862,4	6.862,3	100,0	93,2
- odsetki od kredytów i oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych	6.265,1	6.265,0	100,0	85,1
- odsetki od obligacji dolarowej	597,3	597,3	100,0	8,1
2. Odsetki od kredytów infrastrukturalnych	90,0	59,9	66,6	0,8
3. Rozliczenia z tytułu poręczeń w tym:	688,7	443,0	64,3	6,0
- spłata poręczonych kredytów	178,4	12,7	7,1	0,2
- spłata poręczonych kredytów na inwest.centr.	510,3	430,3	84,3	5,8
w tym: kapitał	130,0	132,5	101,9	1,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Z powyższego zestawienia wynika, iż główną pozycję wydatków stanowiły odsetki od kredytów zaciągniętych przez budżet państwa w sektorze bankowym oraz oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych w wysokości 6.265,0 mln zł. Kwota ta stanowi 85,1% kwoty wydatkowanej na obsługę długu krajowego. Ponad 84% tej kwoty, tj. 5.212,6 mln zł to koszt dyskonta bonów skarbowych w Narodowym Banku Polskim i bankach komercyjnych.

Drugą pod względem wysokości pozycję wydatków w kwocie 597,3 mln zł stanowiły odsetki od obligacji dolarowej (8,1% kwoty wydatkowanej na obsługę długu krajowego). Niższe od planowanych pierwotnie w ustawie budżetowej (711,5 mln zł) koszty obsługi obligacji

dolarowej wynikały z kształtowania się stopy LIBOR na poziomie niższym (o 1 punkt procentowy) niż zakładano oraz niższego kursu dolara.

Trzecią grupę wydatków stanowią wydatki na spłatę kredytów z tytułu udzielonych przez budżet państwa poręczeń. W 1994 r. koszty te wyniosły 443,0 mln zł, tj. 6,0% ogółu wydatków.

O ile jednak poprzednio wydatki wynikają z bezpośrednich zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych czy też kredytów zaciągniętych przez budżet w sektorze bankowym, to ostatnia grupa wynika z poręczeń udzielonych na kredyty zaciągnięte w bankach przez inne podmioty jak np. przedsiębiorstwa państwowe lub spółki prawa handlowego.

Na poniesione z tego tytułu koszty złożyły się:

- 430,3 mln zł - raty i odsetki od kredytów bankowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji centralnych, w tym tylko 30% to kapitał, a pozostałe 70% to odsetki od kapitału,
- 12,7 mln zł - raty i odsetki kredytów bankowych poręczonych przez budżet w oparciu o art. 23 ustawy Prawo budżetowe.

Tak duże wydatki z tytułu poręczeń świadczą o tym, iż poręczeń na inwestycje centralne udzielono jednostkom które obecnie znajdują się w złej sytuacji finansowej, a ich standing finansowy nie pozwala im spłacać swoich zobowiązań. Oznacza to też, iż banki będące wierzycielami tych jednostek często zamiast prowadzenia windykacji w stosunku do tych jednostek obierają najprostszą drogę odzyskania swoich należności i korzystając z uprawnień obciążają spłatą budżet państwa.

Z dokumentów finansowych Ministerstwa Finansów wynika, iż z wydatkowanej kwoty 430,3 mln zł odzyskano w roku budżetowym 1994 - 27,5 mln zł, tj. 6,3% wydatkowanej kwoty. Tak mała skuteczność windykacji należności Skarbu Państwa z ww. tytułu budzi zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli. Świadczy o konieczności podjęcia działań zmierzających do poprawy tej sytuacji.

Znacznie lepsza sytuacja występuje w przypadku poręczeń budżetowych udzielonych w oparciu o art. 23 ustawy Prawo budżetowe, gdzie z wydatkowanej kwoty 12,7 mln zł odzyskano 98,8% należnych Skarbowi Państwa środków. W tym przypadku Ministerstwo Finansów uwzględniło wnioski NIK z lat poprzednich i udziela poręczeń po zbadaniu standingu finansowego kredytobiorcy i ocenie jego możliwości zwrotu kredytu w przyszłości. Udzielone w 1994 r. poręczenia pokrywają część zaciągniętego kredytu bankowego, tak by część ryzyka kredytowego wziął na siebie bank

kredytujący i na bieżąco prowadził monitoring nad kredytowanym przez siebie przedsięwzięciem inwestycyjnym.

W związku z obsługą długu krajowego w 1994 r. w części 08 wydatkowano 40,3 mln zł na emisję papierów wartościowych. W porównaniu do 1993 r. koszty emisji papierów wartościowych wzrosły o 102,5%.

5. Dług zagraniczny i koszty jego obsługi

5.1. Dług zagraniczny

Na koniec 1994 r. dług zagraniczny obsługiwany przez budżet państwa wynosił 96.361,3 mln zł, co odpowiadało 45,5% nominalnego PKB wytworzonego w ciągu tego roku. W stosunku do stanu na koniec 1993 r. dług zagraniczny obniżył się o 1.708,6 mln zł, a jego relacja do nominalnego PKB zmniejszyła się o 17,5 punkta procentowego (z 63,0% do 45,5%).

Dług zagraniczny na koniec 1994 r. stanowił 65,9% ogólnej kwoty długu publicznego.

Dług zagraniczny obejmował zobowiązania z tytułu kredytów zaciągniętych w walutach wymiennalnych i niewymiennalnych oraz kwotę ujemnych sald w jednostkach rozrachunkowych. Ilustruje to poniższe zestawienie:

Tabela nr 17
mln zł

Wyszczególnienie	Stan w dniu		Zmniejszenie	3:2 %
	31.12.93 r.	31.12.94 r.		
Dług zagraniczny	96.069,9	96.361,3	-1.708,6	98,3
1. Kredyty w walutach wymiennalnych 1)	96.814,2	95.164,0	-1.650,2	98,3
2. Kredyty w walutach niewymiennalnych 2)	999,4	988,9	-10,5	98,9
3. Salda clearingowe 2)	256,3	208,4	-47,9	81,3

1) Przeliczono po kursie: 1993 r. - 2,1344 zł/USD; 1994 r. - 2,4372 zł/USD

2) Przeliczono po kursie 0,21 zł/RT

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

Zadłużenie w walutach wymiennalnych na koniec 1994 r. wyniosło 95.164,0 mln zł i stanowiło 98,8% długu zagranicznego.

Zadłużenie zagraniczne wyrażone w dolarach zmniejszyło się między 31 grudnia 1993 r. i 31 grudnia 1994 r. z około 45,5 mld USD do 39,0 mld USD, tj. o 14,0%.

Zadłużenie zagraniczne obsługiwane przez budżet państwa w podziale na poszczególnych wierzycieli przedstawiało się następująco:

Tabela nr 18
mln USD

Wyszczególnienie	Stan na		3:2 %
	31.12.93 r.	31.12.94 r.	
1	2	3	4
Ogółem	45.359,0	39.046,5	86,1
1. Klub Paryski	28.667,0	26.818,3	93,6
2. Klub Londyński	12.696,0	7.988,1	62,9
3. Gwarantowane poza KP	276,0	224,1	81,2
4. Rosja i banki b. RWPG	2.707,0	2.395,3	88,5
5. Bank Światowy	637,0	1.228,6	192,9
6. Pozostałe (EBOiR i EBI)	376,0	392,1	104,3

1) po uwzględnieniu II etapu redukcji

2) po uwzględnieniu redukcji, która weszła w życie 27.10.1994 r.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów

W stosunku do 1993 r. nastąpił na koniec 1994 r. spadek zadłużenia w walutach wymiennalnych wobec większości wierzycieli, z wyjątkiem Banku Światowego, EBOiR i EBI.

Zadłużenie wobec Banku Światowego wzrosło głównie w wyniku zrealizowania transzy 4 kredytów w łącznej wysokości 400 mln USD.

5.2. Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego

Obsługa zadłużenia zagranicznego budżetu państwa prowadzona jest podobnie jak obsługa zadłużenia krajowego przez wyodrębnioną część budżetu państwa (cz. 41), której dysponentem tak jak i w poprzednim wypadku jest Minister Finansów.

Ustawa budżetowa na 1994 r. planowała dochody z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego w wysokości 10,0 mln zł, w tym:

- 5,0 mln zł z tytułu odsetek od udzielonych przez Skarb Państwa pożyczek zagranicznych,
- 5,0 mln zł z tytułu opłat prowizyjnych za udzielenie przez Skarb Państwa poręczeń kredytowych.

Faktycznie osiągnięte w 1994 r. dochody wyniosły 24,6 mln zł i były wyższe od planowanych o 146%. Tak znaczny wzrost dochodów wynika z ponad czterokrotnie większego niż planowano dochodu z tytułu prowizji za udzielenie przez Skarb Państwa poręczeń jednostkom zaciągającym kredyty w bankach zagranicznych.

W ustawie budżetowej na 1994 r. wprowadzono zapis, iż poręczeniem Skarbu Państwa można objąć nie tylko kredyt i odsetki i od tego kredytu (art. 23 prawa budżetowego) ale też i inne koszty. Oznacza to, że budżet państwa bierze na siebie zobowiązanie do zwrotu nie tylko kredytu i odsetek, ale też wszelkich innych kosztów objętych poręczeniem jak np. prowizje i opłaty bankowe.

Z ustaleń kontroli wynika, iż wszystkie umowy poręczenia zawarte w 1994 r. obejmowały 100% kredytu i odsetek oraz dodatkowe koszty.

Mniejsze niż planowano były dochody z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek zagranicznych i wyniosły 4,5 mln zł, tj. 90% planowanych dochodów. Zmniejszenie to wynika przede wszystkim z tego, iż z 22 dłużników Skarbu Państwa tylko 5 z nich obsługiwało w 1994 r. swoje zadłużenie w stosunku do Polski tj. Algieria, Argentyna, Indonezja, Wietnam i b.ZSRR (kredyt Jamburski). Pozostali jak np. Irak czy Syria od kilku lat nie obsługują swoich zobowiązań w stosunku do polskiego budżetu.

Planowane w ustawie budżetowej na 1994 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego określono w wysokości 2.978,6 mln zł. W wyniku blokad dokonanych przez Ministra Finansów wydatki w części 41 zmniejszono o 32,6% do kwoty 2.006,2 mln zł. Faktycznie wydatkowano 1.832,1 mln zł, tj. 91,3% planu po zmianach.

Główne pozycje wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 19
mln zł

Wyszczególnienie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie	% wykonania planu po zmianach
Ogółem	2.978,6	2.006,2	1.832,1	91,3
1. Odsetki od otrzymanych kredytów zagranicznych	2.924,7	2.006,1	1.832,1	91,3
- Klub Paryski	1.723,0	1.485,2	1.312,7	88,4
- Gwarantowane poza KP	22,0	22,0	21,0	94,3
- Klub Londyński	708,6	350,7	350,7	100,0
- Bank Światowy	315,6	118,1	118,1	100
- inne	154,8	29,5	29,4	99,5
2. Wypłaty z tytułu poręczeń kr. zagr.	53,9	64,5	-	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na zmniejszenie wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w stosunku do ustawy budżetowej oddziaływało przede wszystkim zawyżenie ich na etapie planowania, co mogło wynikać z niezakończonych jeszcze negocjacji z Klubami: Paryskim i Londyńskim. Jednak zaplanowanie wzrostu kosztów obsługi długu wobec Banku Światowego z 40 mln USD w 1993 r. do 130 mln USD w 1994 r. nie znajdowało uzasadnienia w planowanym poziomie wykorzystania nowych kredytów z tej instytucji.

Mimo wprowadzenia redukcji zadłużenia koszty odsetek od kredytów zaciągniętych w Klubie Paryskim wyniosły w 1994 r. 1.312,7 mln zł i stanowiły ponad 70% ogółu kosztów ponoszonych na całkowitą obsługę zadłużenia Polski w stosunku do wierzycieli zagranicznych. Na koniec 1994 r. zadłużenie to wynosiło 65.361,6 mln zł.

Drugą grupą wydatków były koszty odsetek od kredytów zaciągniętych w Bankach Komercyjnych, które stanowiły prawie 20% ogółu kosztów.

W roku budżetowym 1994 budżet państwa nie poniósł żadnych kosztów z tytułu poręczeń udzielonych na kredyty zagraniczne. Ostatnio taka płatność miała miejsce w 1993 r. i dotyczyła poręczeń udzielonych przez Radę Ministrów Fabryce Samochodów Małolitrażowych w Bielsku Białej.

Zastrzeżenia NIK budzi w tej dziedzinie sposób prowadzenia ewidencji potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń udzielonych przez Radę Ministrów lub Ministra Finansów. W 1994 r. do ewidencji tej wprowadzono zobowiązania z tytułu poręczeń dla Polskiego Banku Rozwoju i Telekomunikacji Polskiej, mimo, iż Minister Finansów nie zawarł umowy poręczenia z ww. jednostkami. Zawyżono w ten sposób kwotę ww. zobowiązań o 30 mln DEM i 100 mln USD co na 31 grudnia 1994 r. stanowiło równowartość 290,6 mln nowych złotych.

Całkowity koszt obsługi zadłużenia zagranicznego w 1994 r. był o 51% wyższy niż w roku 1993 i o 55,7% niż w roku 1992. Stanowił on 2,7% wszystkich wydatków budżetu państwa 1994 r., podczas gdy w 1993 r. wydatki te stanowiły 2,4% wydatków budżetu. Główną przyczyną rosnących kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego jest rosnący kurs walut na przestrzeni porównywanych okresów.

V. ŚRODKI POZABUDŻETOWE

1 Fundusze celowe

Zgodnie z art. 18 Prawa budżetowego i na podstawie innych ustaw w 1993 r. niektóre zadania państwowe wyodrębnione były z budżetu państwa i finansowane w ramach funduszy celowych^{1/}.

W 1994 r. jako państwowe fundusze celowe funkcjonowały:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy,
- Fundusz Pracy,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Państwowy Fundusz Kombatanów,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych oraz wojewódzkie fundusze ochrony gruntów rolnych,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz wojewódzkie fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym,
- Fundusz Literatury.

W stosunku do 1993 r. zmiany dotyczyły:

- powołania nowego funduszu, tj. Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- powołania w miejsce Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Agencja utworzona została z dniem 19 stycznia 1994 r. ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz.2 ze zm.). Agencja posiada status państwowej osoby prawnej.

^{1/} Zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie ustawy. Gospodarka finansowa funduszy celowych prowadzona jest na podstawie planów stanowiących część ustawy budżetowej - art. 18 ust. 1 i 5 ustawy - Prawo budżetowe.

W 1994 r., podobnie jak w 1993 r., Minister Finansów nie określił szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, pomimo dyspozycji wynikającej z art. 18 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe.

W 1994 r. dochody państwowych funduszy celowych (wraz z dotacjami) wyniosły 44.678,3 mln zł i były o 36,5% wyższe od dochodów zrealizowanych przez fundusze w 1993 r. (32.736,5 mln zł). Fundusze celowe przejęły w 1994 r., poprzez dochody 21,1% PKB (1993 r. 20,1%). W stosunku do projektowanych na 1994 r. (bilans finansów sektora publicznego - 1994 r.), zrealizowane w 1994 r. dochody były o 4,1% wyższe.

Wydatki funduszy celowych osiągnęły w 1994 r. kwotę 43.885,1 mln zł i były wyższe 36,3% niż wydatki 1993 r. (32.203,0 mln zł). W stosunku do projektowanych na 1994 r., faktycznie zrealizowane wydatki były o 39% wyższe^{1/}.

Zgodnie z ustawą budżetową na 1994 r. dotacje z budżetu państwa otrzymały:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy,
- Fundusz Pracy,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Państwowy Fundusz Kombatantów.

Dotacje z budżetu państwa do 5 funduszy wyniosły w 1994 r. 16.105,7 mln zł, tj. o 1,3% więcej niż założono w ustawie budżetowej z 25 marca 1994 r. i o 35,5% więcej niż w 1993 r.

W 1994 r. dotacje do funduszy celowych stanowiły 23,4% łącznych wydatków budżetu państwa. Od 1992 r. dotacje do funduszy celowych utrzymują się w przedziale 23,4 - 23,7% (1992 r. 23,6%, 1993 r. 23,7%). Podobnie jak w dwóch poprzednich latach, w 1994 r. o rozmiarach dotacji do funduszy celowych decydowały dotacje z budżetu państwa do ubezpieczeń (FUS, KRUS) oraz dotacje na łagodzenie skutków bezrobocia (F.Pracy).

^{1/} Bilans finansów sektora publicznego w 1993, 1994 r. - uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 1994.

1.1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) utworzony został na mocy art. 25 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych^{1/}. Dysponentem Funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Dochodami FUS są:

- składki na ubezpieczenia społeczne,
- dotacje celowe oraz inne dotacje przewidziane w odrębnych przepisach,
- odsetki od lokat nadwyżek,
- inne przychody określone w odrębnych przepisach.

Z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych finansowane są następujące systemy ubezpieczenia społecznego:

- pracowników (w tym również niektórych osób nie będących pracownikami, np. adwokatów, uczniów zawodu, chałupników),
- tzw. systemy pochodne, tj.: członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub zlecenia, osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek, duchownych, twórców i artystów, a także zaopatrzenia emerytalne i inne świadczenia nie oparte na składkach, zlecone ZUS do wypłaty.

Osiągnięte w 1994 r. dochody wyniosły 34.049,0 mln zł i stanowiły 98,1% kwot należnych (przypisów) oraz były o 35,6% wyższe od dochodów 1993 r. Wpływy ze składek wraz z należnościami pochodnymi wyniosły w 1994 r. 25.665,5 mln zł (75,4% w strukturze dochodów), co pokryło 77,6% wydatków na świadczenia pieniężne (1993 r. 76,5%, 1990 r. 97,0%). Dotacja budżetowa w kwocie 8.296,9 mln zł stanowiła w 1994 r. 24,4% dochodów FUS i w 24,5% pokryła wydatki FUS (w 1993 r. 26,8%).

Na koniec 1994 r. liczba ubezpieczonych wynosiła 12.787.404 z czego na sektor publiczny przypadało 7.570.388 (59,2% ogółu ubezpieczonych w FUS) a na sektor prywatny 5.217.016 (40,8%). Przeciętna podstawa wymiaru składek w IV kwartale 1994 r. w sektorze publicznym wynosiła 449,9 zł a w sektorze prywatnym 368,0 zł. Udział sektora publicznego we wpływach ze składek wynosił 66,5% a sektora prywatnego 33,5%. Jednocześnie udział

^{1/} Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.

sektora prywatnego w ogólnej liczbie pracujących wynosił w 1994 r. 60,9%, w PKB 52,1%, w przychodach ze sprzedaży przemysłu 38%, budownictwa 86,2%, transportu 42,8%, handlu 89,0%, eksportu 51,3% i importu 65,8%^{1/}.

Z dotacji budżetowej w 1994 r. przeznaczono na:

- dotację celową 2.395,2 mln zł, tj. 28,9%
- dotację uzupełniającą 5.901,7 mln zł, tj. 71,1%.

Dotacja celowa przeznaczona była na:

- 1) refundację wydatków nie mających charakteru ubezpieczeniowego, zleconą ZUS na mocy odrębnych przepisów, w kwocie 2.290,8 mln zł, tj.:
 - wypłatę emerytur i rent oraz zasiłków pogrzebowych dla służb mundurowych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwu Sprawiedliwości (949,1 mln zł),
 - wypłatę świadczeń dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatanatów (669,2 mln zł),
 - wypłatę pozostałych świadczeń (ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie) - 672,5 mln zł,
- 2) koszty obsługi ww. świadczeń - 29,3 mln zł.
- 3) uzupełnienie składek na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej (opłacanych w wysokości 35% za pracowników i członków spółdzielni) - 75,1 mln zł.

Dotacja uzupełniająca - przeznaczono ją na uzupełnienie dochodów do wysokości pokrywającej wypłaty świadczeń o charakterze ubezpieczeniowym podlegające pokryciu ze składek.

Dotacja ta ma charakter równoważący dochody z wydatkami FUS. Stopień pokrycia wydatków FUS dotacją uzupełniającą w ostatnich latach przedstawiał się następująco:

- 1990 r.	-	6,7%.
- 1991 r.	-	10,5%
- 1992 r.	-	17,9%
- 1993 r.	-	19,8%
- 1994 r.	-	17,4%

^{1/} Ocena procesów gospodarczych w 1994 r. na tle lat 1990-1993, CUP, Warszawa, maj 1995 r. str. 50

Wydatki FUS wyniosły w 1994 r. 33.917,9 mln zł, tj. o 37,4% więcej niż w roku poprzednim. W stosunku do planu (będącego załącznikiem do ustawy budżetowej) zrealizowane wydatki były wyższe o 3,6%, a w stosunku do planu po zmianach o 0,3% niższe.

Tabela nr 20

Wydatki FUS i ich strukturę prezentują dane zawarte w tabeli:

	mln zł	struktura
Wydatki ogółem	33.917,9	100,0
1. Wydatki na świadczenie pieniężne	33.054,6	97,5
- emerytury i renty	27.700,8	83,8
- zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	212,1	6,4
- pozostałe zasiłki i świadczenia	3.232,5	9,8
2. Wydatki bieżące (koszty działalności ZUS, koszty obsługi świadczeń zbiegowych, działalność prewencyjna)	728,2	2,1
3. Wydatki inwestycyjne ZUS	135,2	0,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w ZUS.

Wydatki na świadczenie pieniężne

Wydatki na świadczenia pieniężne w 1994 r. wyniosły 33.054,6 mln zł i były o 37,4% większe niż w roku poprzednim.

W ustawie budżetowej zaplanowano 1.192,7 mln zł mniej niż dokonane w ciągu roku wypłaty ponieważ plan nie uwzględniał m.in. waloryzacji świadczeń przeprowadzonych od czerwca 1994 r. Waloryzacja świadczeń od 1 czerwca 1994 r. dokonana była przy zastosowaniu podwyższonej z 91% do 93% kwoty bazowej.

Emerytury i renty

W 1994 r. wypłaty emerytur i rent z FUS wyniosły 27.700,8 mln zł, tj. o 4,6% więcej niż wielkości zabezpieczone w ustawie budżetowej. Wypłaty z tytułu rent i emerytur w 1994 r. stanowiły 99,9% kwoty planowanej po zmianach i były o 40,2% wyższe od kwot wydatkowanych w 1993 r.

Przeciętna miesięczna wypłata dla emeryta-rencisty wyniosła w 1994 r. 328,4 zł, tj. o 14,7 zł więcej niż zakładał plan. Było to wynikiem przeprowadzenia nie ujętej w planie waloryzacji świadczeń od czerwca 1994 r.

dokonanej od kwoty stanowiącej 93% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji.

W ciągu 1994 roku przeprowadzona była trzykrotna waloryzacja świadczeń, tj. od 1 marca o 12,83%, od 1 czerwca o 12,64% i od 1 grudnia o 10,30%. Ponadto od 1 stycznia 1994 r. podwyższona została kwota najniższej emerytury, renty rodzinnej i renty inwalidzkiej I i II grupy z 35% do 39%, a renty inwalidzkiej III grupy z 27% do 30% przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego podstawę ostatniej przeprowadzonej w 1993 r. waloryzacji.

W porównaniu do 1993 r. przeciętna miesięczna wysokość wypłaty emerytury - renty brutto (bez świadczeń wypłaconych obok emerytury i renty rolnej) była wyższa o 88,2 zł (tj. wzrost z 240,2 zł do 328,4 zł).

Przeciętna miesięczna liczba emerytur i rent wyniosła 7.127 tys. tj. o 2,4% więcej niż w 1993 r. (bez uwzględnienia rolników indywidualnych pobierających świadczenia z FUS - 6.788 tys., tj. o 2,5% więcej niż w 1993 r.).

W stosunku do 1993 r. odnotowano przyrost liczby emerytur i rent o 174 tys. (bez rolników indywidualnych - o 170 tys), przy czym liczba nowoprzyznaczonych świadczeń wyniosła 392 tys. tj. o 19 tys mniej niż w roku poprzednim.

Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne

W 1994 r. 4.893 tys rodzin otrzymało to świadczenie, tj. o 2,5% mniej niż w 1993 r. Natomiast wysokość przeciętnego miesięcznego zasiłku rodzinnego i pielęgnacyjnego - w wyniku trzykrotnej waloryzacji zasiłku pielęgnacyjnego - wzrosła o 4,0% i wyniosła 36,1 zł.

Pozostałe zasiłki i świadczenia

Wydatki na pozostałe zasiłki i świadczenia wyniosły w 1994 r. 3.232,5 mln zł, tj. o 78,5 mln zł więcej niż przewidywano w ustawie budżetowej (o 2,5%). Kwota wypłat w 1994 r. stanowiła 99,3% kwoty planowanej po zmianach.

W porównaniu do poprzedniego roku wydatki na ten cel wzrosły prawie o połowę (46,7%). Najwyższy wzrost o 76,7% odnotowano w wydatkach na zasiłki chorobowe, przede wszystkim w wyniku przejmowania przez ZUS finansowania wypłat zasiłków z zakładów pracy zaliczonych do sektora prywatnego w związku z prywatyzacją.

Na koniec 1994 r. stan środków pieniężnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosił 928,7 mln zł.

Zaległości w opłacaniu składek ubezpieczeniowych

Zadłużenie płatników składek na ubezpieczenie społeczne w dniu 31 grudnia 1993 r. wynosiło 3.025,7 mln zł i wzrosło do 3.861,2 mln zł na koniec grudnia 1994 r.

W końcu grudnia 1994 r. zadłużenie płatników z sektora publicznego wyniosło 3.107,5 mln zł, co stanowiło 80,5% zadłużenia ogółem. Zadłużenie kopalń wynosiło 1.204,8 mln zł, tj. 31,2% zadłużenia ogółem i analogicznie: rejonowych urzędów pracy 117,3 mln zł (3,0%), stoczni i hut - 217,7 mln zł (5,6%), pgr przejętych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) 156,3 mln zł (4%), jednostek podległych MEN - 97,1 mln zł (2,5%) i jednostek podległych MZiOS - 23,9 mln zł (0,6%).

Zadłużenie płatników sektora prywatnego w dniu 31 grudnia 1994 r. wynosiło 753,7 mln zł, czyli 19,5% zadłużenia ogółem, przy czym największe zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne miały spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa zagraniczne oraz zakłady, rzemieślnicze.

W latach 90 zmalała liczba osób objętych ubezpieczeniem w ZUS (bez rolników) od 14,7 mln w 1989 r. do 12,6 mln w grudniu 1994 r.^{1/}

W 1994 r. liczba płacących składki zmalała w stosunku do 1989 r. o ok. 11%. W tym samym czasie liczba pobierających świadczenia wzrosła o prawie 20%. Spada więc wskaźnik określający ile osób płacących składki "utrzymuje" jednego świadczeniobiorcę. Zjawisku temu towarzyszył wzrost liczby świadczeniobiorców należących do najmłodszych na świecie.

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników stanowi w zasadzie dochód brutto z tytułu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, nie niższy od najniższego wynagrodzenia, określanego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

^{1/} Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań ZUS w zakresie uzyskiwania dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie, NIK, maj 1995 r.

Składki na ubezpieczenie społeczne pracowników opłacają w całości zatrudniający ich pracodawcy i wynoszą one 45% podstawy wymiaru. Niższą składkę opłacają zakłady pracy chronionej za zatrudnione osoby niepełnosprawne (5% podstawy wymiaru) oraz niektóre inne zakłady pracy zatrudniające inwalidów I i II grupy (22,5% podstawy wymiaru).

Osoby prowadzące działalność gospodarczą (i osoby z nimi współpracujące) są zobowiązane opłacać składkę w wysokości 40% podstawy wymiaru, którą stanowi dochód bieżąco deklarowany przez osobę prowadzącą działalność, nie niższy jednak od 60% przeciętnego wynagrodzenia i nie wyższy od dochodu zadeklarowanego za poprzedni miesiąc więcej niż o 50%.

Niepełna realizacja dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynika nie tylko z przyczyn niezależnych od ZUS (takich jak protekcyjnistyczna polityka rządu wobec zadłużonego sektora publicznego, niedoskonałość regulacji prawnych, rozwój szarej strefy, pogorszenie kondycji finansowej przedsiębiorstw sektora publicznego), ale także z niedostatecznej aktywności jednostek organizacyjnych ZUS w ustalaniu i egzekwowaniu należnych składek.

W trakcie kontroli stwierdzono, że wśród 462 badanych zakładów pracy, około 70% nie wywiązywało się z obowiązku terminowego opłacania składek za zatrudnionych pracowników. Wiele z tych zakładów (zwłaszcza duże zakłady sektora publicznego) czyniło to w poczuciu całkowitej bezkarności. Niepłaceni składek i narastającemu zadłużeniu wobec ZUS towarzyszyła praktyka podnoszenia płac, zatrudniania własnych pracowników na umowy zlecenia oraz działania zmierzające do rozłożenia w czasie, na korzystnych dla siebie warunkach, spłaty należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych składek.

Wyniki kontroli potwierdziły, że na wysokość dochodów ze składek istotny wpływ ma zjawisko pracy "na czarno", w konsekwencji którego coroczne wpływy ZUS są pomniejszone o znaczną kwotę z tytułu niezapłaconych (wskutek umiejętnego unikania płacenia) składek przez sektor prywatny.

W około 80% skontrolowanych zakładów pracy stwierdzono nieprawidłowości polegające na opóźnionym zgłaszaniu bądź niezgłaszaniu pracowników do ubezpieczenia społecznego, zaniżaniu deklarowanego stanu zatrudnienia, czasu pracy, wysokości wynagrodzeń oraz zastępowaniu umów o pracę umowami cywilnoprawnymi (umowami zlecenia, agencyjnymi i umowami o dzieło).

W trakcie kontroli stwierdzono, że obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy pozwalały nieuczciwym podmiotom gospodarczym sektora

prywatnego na korzystanie ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przy jednoczesnym niewywiązywaniu się przez nie z obowiązków wobec tego Funduszu.

Ustalenia kontroli wykazały, że wobec bardzo liberalnej polityki oddziałów ZUS w zakresie zawierania układów ratalnych, dłużnicy ZUS wykorzystywali tę instytucję jako swoistą formę nieoprocentowanego kredytu.

Mając świadomość potrzeby, a nawet nieuchronności gruntownej reformy systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również konieczność doraźnych modyfikacji stanu prawnego w celu zapewnienia większej skuteczności pozyskiwania środków na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Temu celowi służy niewątpliwie rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz zmianie niektórych innych ustaw. Na pozytywną ocenę - w świetle wyników zrealizowanej kontroli - zasługują zawarte w nim propozycje zmian umożliwiających zabezpieczenie hipoteczne należności ZUS na nieruchomościach państwowych, zniesienie ograniczeń egzekucyjnych wobec państwowych jednostek budżetowych, zrównanie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne z należnościami z tytułu podatków w postępowaniu upadłościowym oraz wzmocnienie pozycji inspektorów ZUS przeprowadzających kontrole z zakresu zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, opłacania składek i ustalania uprawnień do świadczeń w zakładach pracy.

1.2. Fundusz Emerytalno-Rentowy

Z Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) finansowane są świadczenia z ubezpieczenia społecznego dla rolników indywidualnych, tj. emerytury i renty, dodatki do emerytur i rent, świadczenia rodzinne, zasiłki pogrzebowe.

Obsługa administracyjna FER wykonywana była przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Zadania wynikające z ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 71, poz. 342 ze zm.) realizowała centrala KRUS, 49 oddziałów regionalnych i 210 placówek terenowych. W końcu 1994 r. działały także dla potrzeb ubezpieczonych rolników 3 centra rehabilitacji. Średnioroczne zatrudnienie wyniosło w KRUS w 1994 r. 5373 pracowników, tj. o 20% powyżej poziomu osiągniętego w 1993 r.

Uzyskane dochody FER wyniosły w 1994 r. 5.025,6 mln zł, tj. 104,4% kwoty wynikającej z planu finansowego^{1/}.

Główne pozycje w strukturze dochodów stanowiły:

- dotacja z budżetu państwa 4.721,6 mln zł,
- składki wniesione przez rolników indywidualnych 277,0 mln zł.

W trakcie 1994 r. dotacja z budżetu państwa - w stosunku do zapisu w ustawie budżetowej - została zwiększona o 203,6 mln zł w związku z koniecznością sfinansowania dokonanej w czerwcu 1994 r. waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, zasiłków pielęgnacyjnych i pogrzebowych (waloryzacja czerwcową nie była przewidziana przy konstruowaniu planu finansowego FER na 1994 r.).

Zrealizowane dochody ze składek płaconych przez rolników stanowiły 5,5% dochodów FER (po wyłączeniu "świadczeń" zbiegowych) i udział ten był o 2,6 pkt niższy od poziomu planowanego na 1994 r. Na powyższy stan wpłynęły głównie:

- zaległości we wpłatach składek wynoszące na koniec 1994 r. 91,6 mln zł,
- zmniejszenie o 49,1 tys ilości ubezpieczonych zobowiązanych do opłacania składek.

Wydatki z FER wyniosły 5.014,0 mln zł, co stanowiło 104,0% kwoty planowanej. Z kwoty 5.014 mln zł na świadczenia z ubezpieczenia społecznego realizowane przez KRUS wydatkowano 4.853,7 mln zł, tj. 96,8%. Wydatki te zwiększyły się w stosunku do poniesionych w 1993 r. o 1.549,9 mln zł, tj. o 46,9%. Wiązało się to głównie ze wzrostem większości rodzajów świadczeń z tego ubezpieczenia, np. emerytury: najniższej o 73,8%, tj. z 123,13 zł do 214 zł oraz przeciętnej o 29,8%, tj. z 196,37 zł do 254,90 zł.

^{1/} W ewidencji księgowej KRUS za 1994 r. znajdowały się ponadto dochody KRUS z ZUS w kwocie 1.069,3 mln zł oraz wydatki KRUS na rzecz ZUS w takiej samej wysokości z tytułu tzw. wzajemnych "świadczeń zbiegowych". Świadczenia te wynikają z konieczności wypłaty danemu świadczeniobiorcy (w KRUS bądź ZUS) dwóch lub więcej rodzajów świadczeń z tych samych tytułów (emerytury, renty). Świadczenia te są finansowane w części rolnej z FER (KRUS), a z tytułu pracy - z FUS, którym dysponuje ZUS (art. 34 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników - Dz.U. z 1993 r. Nr 71, poz. 342).

Na poziom wydatków z FER wpływały także wypłaty przez KRUS odsetek z tytułu przeterminowania 60-cio dniowego okresu, ustalonego na załatwienie wniosków o świadczenia rolnicze; odsetki te w 1994 r. wzrosły o 0,5 mln zł i stanowiły 2,3 mln zł. Największe ilości; ponad 1 tys wniosków emerytalno-rentowych oraz powyżej 1% wniosków o zasiłki wypłacane z ubezpieczenia rolniczego KRUS załatwiono w 1994 r. z ww. opóźnieniem w 12 następujących oddziałach regionalnych KRUS; w Przeworsku, Płocku, Kielcach, Poznaniu, Lublinie, Białogorze, Koninie, Katowicach, Rzeszowie, Opolu, Sztumie i Augustowie, w tym np. w OR w Poznaniu aż 20,5% wniosków o zasiłki załatwiono po terminie.

Głównymi przyczynami opóźnień była wadliwa dokumentacja ubezpieczeniowa przejęta przez placówki terenowe KRUS z urzędów gmin jeszcze w II półroczu 1993 r. a załatwiana (ze względu na usuwanie licznie występujących w niej niezgodności) w I półroczu 1994 r. oraz błędy popełniane przez pracowników KRUS.

1.3. Fundusz pracy

W 1994 r. dochody Funduszu Pracy wyniosły 4.477,5 mln zł i były wyższe od planowanych o 17,6 mln zł, czyli o 0,4%. Podstawowym źródłem dochodów Funduszu była dotacja budżetu w kwocie 2.800,0 mln zł, tj. w wysokości planowanej. Stanowiła ona 62,5% ogółu dochodów Funduszu (w 1993 r. udział dotacji budżetowej wynosił 61,3%, a w 1992 r. - 68,8%). Niższe od planowanych były dochody własne FP, które wyniosły 48,6 mln zł (97,3% planu) - niewykonanie planu dochodów było wynikiem niższych niż zakładano wpłat (dobrowolnych) obywateli polskich zatrudnionych u pracodawców zagranicznych. Wpływy z tytułu składek zakładów pracy były wyższe od planowanych o 1,2%.

Wydatki Funduszu Pracy wyniosły ogółem 4.346,3 mln zł, tj. 97,5% kwoty przewidzianej w planie. Jednocześnie stan zobowiązań Funduszu na koniec 1994 r. wyniósł 223,7 mln zł.

W 1994 r. odnotowano dalszą poprawę w strukturze wydatków Funduszu Pracy, polegającą na wzroście udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, czyli na przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie bezrobotnych, prace interwencyjne i roboty publiczne oraz

pożyczki dla zakładów pracy i bezrobotnych na tworzenie nowych miejsc pracy. Wydatki na aktywne formy wyniosły ogółem 521,8 mln zł, a ich udział w ogólnych wydatkach Funduszu wynosił 12% (w 1993 r. - 11,1%, a w 1992 r. - 4,7%)^{1/}. Na przestrzeni 1994 r. poszczególnymi formami aktywizacji zawodowej objęto 410,8 tys. osób (w 1993 r. - 290,6 tys, a w 1992 r. - 184,7 tys. osób).

Minister Pracy i Polityki Socjalnej, jako dysponent główny Funduszu Pracy, rozdzielił środki Funduszu na województwa, przyznając - podobnie jak w 1993 r. 3-krotnie wyższe limity środków (w przeliczeniu na 1 bezrobotnego) dla rejonów uznanych za szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym oraz 2-krotnie wyższe dla rejonów "monitorowanych", w których stopa bezrobocia była wyższa o 50% od przeciętnej w kraju. Decyzje dotyczące limitów na poszczególne formy przeciwdziałania bezrobociu (z wyjątkiem pożyczek) przekazano w gestię dysponentów II stopnia, którzy posiłkowali się opiniami wojewódzkich rad zatrudnienia, znających potrzeby i możliwości efektywnego wykorzystania środków w danym rejonie.

W ramach pozycji "inne wydatki" z Funduszu Pracy pokrywano - zgodnie z art. 56 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu - m.in. koszty wprowadzania i rozwijania systemu informatycznego oraz orientacji i poradnictwa zawodowego. W 1994 r. na rozwój systemu informatycznego wydatkowano 7.980,0 tys. zł. Kwotę tę wykazano w pozycji "inne wydatki".

Ogółem w latach 1991-1993 na rozwój systemu informatycznego przeznaczono z Funduszu Pracy 8.620,0 tys. zł (1.180,0 tys. zł + 2.230,0 tys. zł. + 5.210,0 tys. zł) a do końca 1994 r. łączne nakłady na informatyzację resortu poniesione przez budżet wyniosły ok. 16.600,0 tys. zł, czyli ok. 8 mln USD. Niezależnie od tego, w 1994 r. z budżetu Urzędu Pracy wydatkowano na komputeryzację kwotę 340,0 tys. zł w ramach długoletniego planu inwestycyjnego dla systemu urzędów pracy.

^{1/} W sprawozdaniu Rady Ministrów wykazano, iż na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznaczono w 1994 r. 14,9% ogółu wydatków. Różnica wynika z zaliczenia w "Sprawozdaniu" do aktywnych form, wydatków na przygotowanie zawodowe młodocianych.

Rozwijanie systemu informatycznego objęte było Projektem realizowanym od 1991 r. pt. "Promocja zatrudnienia i rozwój służb zatrudnienia", w ramach pożyczki w kwocie 100 mln USD, udzielonej Polsce przez Bank Światowy. W 1994 r. na sfinansowanie wkładu Polski w koszty realizacji Projektu czyli na obsługę pożyczki, z budżetu MPiPS wydatkowano 10.410,0 tys. zł. Przeprowadzona przez NIK kontrola realizacji Projektu wykazała, podobnie jak w roku poprzednim, b. niski stopień wykorzystania pożyczki Banku Światowego, niedostateczny postęp pracy przy realizacji komponentu dotyczącego komputeryzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz niską, prawie zerową, efektywność dotychczasowych wydatków poniesionych na ten komponent. Przy planowanym na 1994 r. wykorzystaniu kredytu Banku Światowego w kwocie 8,4 mln USD, wydatkowano 5,6 mln USD. Wykorzystana w 1994 r. kwota stanowi 7,3% kwoty pożyczki, zredukowanej ze 100 do 80 mln USD, zaś wydatkowana łącznie w latach 1991-1994 kwota 8,8 mln USD stanowi 11,1%.

Z kwoty 80 mln USD, do której - na wniosek NIK oraz Sejmowej Komisji Polityki Społecznej, została zredukowana wysokość pożyczki; na sprzęt techniczny i oprogramowanie przewidziano kwotę 57,1 mln USD. Do końca 1994 r. wykorzystano na ten cel 3,6 mln USD, tj. zaledwie 6,3%.

Po negatywnej ocenie realizacji komponentu Projektu, dotyczącej komputeryzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej (TOR 3/4), MPiPS dokonało szczegółowego przeglądu realizacji Projektu.

W wyniku przeglądu okazało się m.in., że na koniec 1994 r., czyli po 3 latach realizacji Projektu Banku Światowego i na 2 lata przed jego planowanym zakończeniem, pomimo wydatkowania znacznych kwot na obsługę pożyczki, nie zrealizowano jednego z podstawowych celów Projektu, jakim miała być komputeryzacja urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej.

Szczególnie krytycznie oceniono wydatkowanie przez MPiPS znacznych kwot na usługi konsultingowe firmy Coopers and Lybrand, dotyczące Projektu Informatyzacji. W 1994 r. wydatki dewizowe (z pożyczki BŚ) poniesione na realizację komponentów 3 i 4 (zarządzanie komputeryzacją urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz budowa systemu informacyjnego zarządzania rynkiem pracy) wyniosły 828,2 tys. USD, z czego 646,6 tys. (czyli 78,1%) stanowiły koszty pobytu i przejazdów konsultantów zagranicznych. Wydatki krajowe poniesione na te komponenty wyniosły w 1994 r. 490,0 tys. zł, z czego 180,0 tys. zł (tj. 36,7%) stanowiły koszty wynajmu mieszkań i opłat telekomunikacyjnych za konsultantów zagranicznych.

1.4. Fundusz Alimentacyjny

Dochody w układzie memoriałowym wyniosły w 1994 r. 463,3 mln zł, co stanowiło 90,5% wykonania 1993 r. i 99,1% planu 1994 r. po zmianach. Z dochodów należnych 224,5 mln zł przypadało na przypisy od zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych. Faktycznie wpływy z tego tytułu wyniosły 33,6 mln zł.

Należności Funduszu na koniec 1994 r. wynosiły 467,8 mln zł, tj. były o 75,8% wyższe od stanu należności na koniec 1993 r. (266,1 mln zł). Na koniec 1994 r., kwota należności o 84,7% przewyższała poniesione przez Fundusz wydatki w 1994 r. (w 1993 r. o 56,9%).

Dotacja z budżetu państwa wyniosła w 1994 r. 225,1 mln zł, co stanowiło 90,0% zapisów ustawy budżetowej, 100% planu po zmianach i była o 38,1% wyższa od dotacji przekazanej z budżetu w 1993 r.

Wydatki Funduszu (koszty) wyniosły 253,3 mln zł, tj. 90,4% w stosunku do planu będącego załącznikiem do ustawy budżetowej z 25 marca 1994 r., 99,1% w stosunku do planu po zmianach i były o 49,3% wyższe od wydatków 1993 r.

Stopień pokrycia dotacją budżetową wydatków Funduszu wynosił w 1994 r. 88,9% (w 1993 r. 96,1%) przy planowanym ustawą budżetową 89,2%.

Negatywnym zjawiskiem, występującym od kilku lat są rosnące należności Funduszu. Stanowią one w dużej mierze kwoty trudne do odzyskania, co wynika z niskiej ścigalności należności od osób zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych.

Na koniec 1993 r. pozostawało 29,3 mln zł środków pieniężnych, co stanowiło 17,3% zrealizowanych całorocznych wydatków. Na koniec 1994 r. Fundusz Alimentacyjny dysponował kwotą 37,7 mln zł środków pieniężnych, co stanowiło 14,9% wydatków poniesionych w 1994 r.

Przeciętna miesięczna liczba uprawnionych do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego wynosiła w 1994 r. 309 tys osób, tj. o 17,5% więcej niż w 1993 r. Przeciętna miesięczna wysokość wypłacanych świadczeń wynosiła w 1994 r. 58 zł, tj. 10,9% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (w 1993 r. 11,3%).

1.5. Państwowy Fundusz Kombatantów

Państwowy Fundusz Kombatantów (PFK) powołany ustawą z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75), tworzony jest przede wszystkim z dotacji budżetu państwa.

W ustawie budżetowej na 1994 r. określono dotację w wysokości 63.000 tys zł, która wraz z pozostałościami z 1993 r. i z odsetkami (1.171 tys zł) stanowiła kwotę łączną 64.171 tys zł.

Środki Funduszu wydatkowano na:

- świadczenia związane z refundacją ulg kombatanckich przy opłatach radiowo-telewizyjnych i telekomunikacyjnych,
- świadczenia społeczne z tytułu doraźnej pomocy dla kombatantów,
- inwestycje związane z budową domów pomocy społecznej oraz przychodni specjalistycznej.

Łączne wydatki Funduszu w 1994 r. wyniosły 62.608 tys zł, tj. 97,5% w stosunku do kwoty jaką Fundusz dysponował. Niewydatkowane środki pieniężne w wysokości 1.563 tys zł pozostały u dysponentów poza Urzędem do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, niektóre związki i stowarzyszenia).

Największą pozycję w wydatkach z PFK stanowiły wydatki związane z refundacją kosztów wynikających ze zwolnień kombatantów z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych, z opłat za 20 telefonicznych jednostek licznikowych miesięcznie oraz 50% ulgi za abonament telefoniczny określonych w art. 20 cytowanej ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach.

Kwota otrzymana na refundację w wysokości 52.056 tys zł nie wystarczyła na uregulowanie ustawowych należności. W związku z tym, stan zobowiązań Urzędu na koniec 1994 r. wobec Poczty Polskiej i Telekomunikacji Polskiej SA wyniósł 30.010 tys zł.

W świetle tych zobowiązań, istotne znaczenie będzie mieć wykonanie postanowień zarządzenia Ministra Łączności z dnia 24 listopada 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania ulg i uprawnień w zakresie usług telekomunikacyjnych (MP Nr 62, poz. 550 z 1994 r.). Zgodnie z powyższym zarządzeniem, będącym realizacją wniosków pokontrolnych NIK, osoby korzystające z ulgowych opłat za abonament telefoniczny mają obowiązek raz

w roku, do końca marca, przedstawić właściwemu podmiotowi świadczącemu usługi telefoniczne, dokumenty potwierdzające uprawnienia do tych ulg wraz z dowodem osobistym. Egzekwowanie przez zakłady telekomunikacyjne tego obowiązku pozwoli na eliminowanie przypadków bezzasadnego korzystania z tych ulg, a tym samym zmniejszenie wydatków z Państwowego Funduszu Kombatantów.

Niepokoić musi natomiast fakt, iż - mimo wcześniejszych wniosków NIK - nie udało się dotychczas wprowadzić analogicznego systemu weryfikacji osób korzystających z ulg przysługujących kombatantom w opłatach za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych. Brak weryfikacji wykazów osób korzystających z ulg powoduje bezpodstawne obciążenie budżetu państwa kwotą ok. 9.700 tys zł (wg szacunków NIK z 1994 r.).

W ustawie budżetowej określono wydatki z PFK na świadczenia społeczne z tytułu doraźnej pomocy dla kombatantów w wysokości 6.020 tys zł. W ciągu 1994 r. wydatkowano 5.335 tys zł, tj. 88,6% otrzymanej kwoty. Z pozostałej niewydatkowanej kwoty 685 tys zł, 435 tys zł pozostało na kontach Funduszu w wojewódzkich zespołach pomocy społecznej oraz w dwóch stowarzyszeniach kombatanckich - Związku Inwalidów Wojennych i Związku Ociemniałych Żołnierzy. Natomiast 250 tys zł decyzją Kierownika Urzędu przesunięto na potrzeby inwestycyjne związane z zakończeniem budowy Przychodni Specjalistyczno-Diagnostycznej dla kombatantów w Warszawie.

Ze środków przeznaczonych na inwestycje finansowano budowę domów pomocy społecznej w Szczecinie i Ciechanowie oraz Przychodni Zdrowia z Hotelem dla Kombatantów w Warszawie. W ciągu 1994 r. poniesione nakłady inwestycyjne wyniosły 5.196 tys zł.

Uwagi krytyczne dotyczą budowy Przychodni Zdrowia z Hotelem dla Kombatantów w Warszawie przy ul. Dickensa. Budowa powyższego obiektu została rozpoczęta w grudniu 1988 r. a zakończona w lutym 1995 r., z prawie trzyletnim opóźnieniem. Nakłady finansowe (w cenach 1994 r.) poniesione na budowę przychodni wyniosły ok. 6.350 tys zł.

Wymiana korespondencji pomiędzy Urzędem do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych a Ministerstwem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Akademią Medyczną w Warszawie nie przyniosły - jak dotychczas - rozstrzygnięć co do sposobu zagospodarowania obiektu, ustanowienia przyszłego użytkownika oraz źródeł sfinansowania kosztów wyposażenia przychodni w sprzęt i aparaturę medyczną. W świetle powyższych ustaleń rysuje się wątpliwość co do celowości budowy przychodni, tym bardziej że przy Centralnym Szpitalu Klinicznym Akademii Medycznej w Warszawie funkcjonuje Specjalistyczna Przychodnia dla Kombatantów.

1.6. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) prowadzi działalność na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.).

Dochody osiągnięte w 1994 r. przez Fundusz wyniosły 601,8 mln zł, tj. o 9,4% przewyższały dochody ujęte w planie finansowym stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej z dnia 25 marca 1994 r. i o 25,3% dochody uzyskane w 1993 r.

Głównym źródłem dochodów w 1994 r. były wpłaty zakładów pracy^{1/}. Wyniosły one 546,1 mln zł, tj. o 7,3% powyżej wielkości planowanej i o 40,7% więcej od wpłat zakładów pracy w 1993 r.^{2/} Wpływy z oprocentowania udzielonych pożyczek wyniosły 31,1 mln zł, dochody z działalności finansowej 17,1 mln zł, wpłaty z tytułu odsetek od przeterminowanych wpłat 4,3 mln zł.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że nie wyczerpano w pełni możliwości osiągnięcia wyższych dochodów.

Organy Funduszu nadal nie miały rozeznania czy wszystkie zakłady pracy zobowiązane ustawowo do świadczenia na PFRON naliczały składki i przekazywały stosowne deklaracje wpłat, a spośród tych, które ten obowiązek wypełniały - czy wszystkie wpłacały należności w pełni i w określonym ustawowo terminie. Nie była więc znana faktyczna suma należnych a nie odprowadzonych środków na Fundusz.

Tylko 209 zakładów zalegających powyżej 300 tys złotych każdy, miało nieuregulowane, wobec Funduszu, zobowiązania w kwocie przekraczającej 150 mln zł (bez odsetek).

^{1/} Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. zakład zatrudniający co najmniej 50 pracowników jest obowiązany dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz jeżeli nie zatrudnia co najmniej 6% osób niepełnosprawnych.

^{2/} Dane finansowe zaczerpnięto ze sprawozdania PFRON skorygowanego 10 maja 1995 r.

Pomimo licznych i znacznych zaległości w wywiązywaniu się zakładów pracy z świadczeń na rzecz PFRON Fundusz nie skierował w 1994 r. ani jednej sprawy na drogę egzekucji administracyjnej.

Dochody z oprocentowania udzielonych pożyczek wyniosły w 1994 r. 31,11 mln zł, ale blisko dwie trzecie tej kwoty przypada z tytułu pożyczki zaciągniętej w 1992 r. przez Ministerstwo Finansów. W dalszym ciągu natomiast nie płacono należności i odsetek wynikających z umów o pożyczki, zawartych z zakładami pracy chronionej. 51 pożyczkobiorców, którzy zawarli umowę do września 1993 r., w stosunku do których upłynął okres karencji, zalegało zarówno ze spłatą należnych odsetek, jak i rat kapitałowych. Czynności windykacyjne prowadzono jedynie wobec 4 pożyczkobiorców.

Z tytułu zaangażowanych w 1993 r. środków PFRON w spółki prawa handlowego, Funduszu nie uzyskał w 1994 r. żadnych dochodów. Spółka "Normiko-Holding" z kapitałem zakładowym 20 mln zł stanowiąca w 100% własność PFRON ograniczyła działalność gospodarczą wyłącznie do wnoszenia kapitału w inwestycje i przedsięwzięcia innych spółek, w tym w większości ryzykowne, które z samego założenia nie rokowały nadziei nawet na zwrot poniesionych nakładów. Spółka ta po niespełna rocznej działalności, utraciła bieżącą płynność finansową. Dalsze jej funkcjonowanie, a zwłaszcza realizacja podjętych zobowiązań, możliwe było wyłącznie dzięki uzyskanej ze środków PFRON pożyczce w wysokości 4,7 mln zł. Powiększyła się również strata i stan zobowiązań Spółki Ligia S.A., w której Fundusz objął akcje w wysokości 1,55 mln zł, co stanowiło 24,2% kapitału Spółki.

Wyniki kontroli wykazały, że sytuacja w zakresie ewidencji wpłat zakładów pracy na koniec 1994 roku nie odbiegała w sposób istotny od sytuacji stwierdzonej w toku kontroli ubiegłorocznej, a w szczególności:

- nie objęto ewidencją wszystkich zakładów pracy zobowiązanych do wpłat na PFRON,
- nie dysponowano informacją o stanie zaległości w kwocie głównej i w odsetkach od wpłat nieterminowych, ani na początek, ani na koniec 1994 roku,
- nie dysponowano informacją o stanie zaległości we wpłatach zakładów pracy chronionej (ZPCh) z tytułu zwolnień podatkowych,
- nie dysponowano informacją o skutkach finansowych podjętych decyzji o umorzeniu, zaniechaniu lub odroczeniu należnych wpłat i odsetek.

W 1994 r. Fundusz wypłacił kwotę 565,0 mln zł (bez wydatków własnych Biura), co stanowiło 88,3% poziomu planowanego i 96,8% wydatków zrealizowanych w 1994 r.

Główną pozycją wydatkową (64% wydatków ogółem) były środki skierowane na realizację zadań wyszczególnionych w art. 32 ust. 1 ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji Wydatki na te cele zamknęły się kwotą 361,6 mln zł, w tym:

- 208,9 mln zł przeznaczono na tworzenie nowych i przystosowanie miejsc pracy dla niepełnosprawnych,
- 80,0 mln zł usuwanie barier architektonicznych,,
- 28,8 mln zł na budowę i modernizację obiektów służących rehabilitacji,
- 21,5 mln zł przeznaczono na pożyczki na działalność gospodarczą osób fizycznych.

Drugą grupą (99,5 mln zł i 17,5% w strukturze wydatków) były wydatki na dofinansowanie zakładów pracy chronionej, organów pozarządowych, jednostek budżetowych i osób fizycznych (72,9 mln zł) oraz na dofinansowanie utrzymania w zatrudnieniu osób psychicznie chorych i upośledzonych umysłowo (24,9 mln zł).

Trzecią grupę (104 mln zł i 18,4% ogółu wypłaconych środków) stanowiły zadania realizowane w ramach nadwyżek posiadanych środków. W ramach tej grupy wydatków udzielono zakładom pracy chronionej pożyczek w kwocie 4,9 mln zł, osobom fizycznym w ramach programu "zakupy celowe" udzielono pożyczek na łączną kwotę 5,1 mln zł.

Wyniki kontroli wskazują, iż nadal utrzymuje się - mimo 4-letniego funkcjonowania Funduszu - centralizacja finansowania zadań na rzecz osób niepełnosprawnych. W 1993 r. wydatki na zadania finansowane przez Biuro Zarządu wynosiły w stosunku do ogółu wydatków - 44,1%, w 1994 r. - 44,6%, a na 1995 r. przewidziano - 46,6%.

Zmniejsza się natomiast udział wydatków dokonywanych przez WOZiRON-y^{1/}, które w oparciu o Zasady gospodarki środkami przekazanymi przez PFRON oraz udzielone pełnomocnictwa, realizują zadania związane z tworzeniem nowych miejsc pracy i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, tj. podstawowe cele ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

^{1/} Wojewódzkie Ośrodki Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Kontrola wykazała, że PFRON nie opracował żadnych zasad czy wytycznych dla WOZIRON odnośnie wydatków na szkolenia i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych oraz tworzenie infrastruktury rehabilitacyjno-socjalnej. Tym samym ww. zadania realizowane były przez poszczególne ośrodki wojewódzkie w warunkach pełnej dowolności i poza kontrolą merytoryczną.

Z tytułu udzielonych pożyczek ze środków Funduszu (na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy) w 1994 r. wypłacono 103,9 mln zł, z czego 46,8% dla zakładów pracy chronionej, 48,6% w ramach realizacji programu "Premia dla aktywnych", 4,5% z tytułu pożyczki udzielonej "Normiko-Holding" Sp. z o.o.

W wyniku kontroli 15 zawartych umów o pożyczki na kwoty nie niższe niż 1 mln zł, tj. 9,4% wszystkich podjętych decyzji, które stanowiły łącznie 35,8% ogólnej wartości przyznanych pożyczek stwierdzono, że tylko w jednym przypadku zostało dokonane zabezpieczenie udzielonej pożyczki zgodnie z warunkami umowy. Pożyczki udzielane były podmiotom w większości korzystającym już z wcześniejszych pożyczek, nie spłaconych pomimo umorzenia ich w znacznej części.

Do dnia zakończenia kontroli Fundusz nie podjął żadnych działań w stosunku do nieuczciwych pożyczkobiorców, którzy nie wywiązali się z warunków umów. Wypowiedzenia umów o pożyczkę i czynności windykacyjne następowały dopiero na skutek powiadomień prokuratorskich o wszczęciu postępowań karnych wobec pożyczkobiorców oraz w związku z postępowaniem upadłościowym i likwidacją tych podmiotów. Również i w tych przypadkach nie podejmowano zdecydowanych i skutecznych decyzji celem odzyskania środków.

Przykładem niekonsekwencji w działaniu Funduszu jest prowadzenie od 1993 r. czynności windykacyjnych w stosunku do długu Spółki PCS Spółka Kudowa wynikającego z umowy o pożyczkę z dnia 29 maja 1992 r. w wysokości 2,5 mln zł. Przy zmieniających koncepcjach postępowania wobec dłużnika, po upływie 2,5 roku od wypowiedzenia umowy o pożyczkę sprawa znajduje się na etapie wydania decyzji o zbadanie stanu windykacji przez Oddział PFRON we Wrocławiu.

Kontrola wykazała ponadto, że podejmując decyzje o przyznaniu pożyczek w ramach programu "Premia dla Aktywnych", Zarząd Funduszu nie przestrzegał ustalonych przez władze Funduszu zasad. Pożyczek udzielano osobom nie zaliczonym do I lub II grupy inwalidzkiej, nie spełniającym kryteriów co do wieku lub wykształcenia. Nie przestrzegano również zasady pozostawienia bez rozpoznania wniosków zgłoszonych po ustalonym terminie. W stosunku do 198 osób podjęto decyzje w trybie indywidualnym, uzasadniając je licznymi interwencjami m.in. posłów, senatorów oraz wojewodów.

W zakresie wydatków związanych z funkcjonowaniem Biura Zarządu zastrzeżenia NIK budzi realizacja obiektu biurowego przy ul. Zwycięzców w Warszawie. W umowie zawartej w dniu 21 kwietnia 1993 r. nie określono nawet terminu ukończenia budowy. Termin zakończenia budowy określono dopiero w lutym 1994 r. na 30 czerwca 1994 r., a następnie na 30 lipca 1994 r. i do dnia zakończenia kontroli obiekt nie został oddany do eksploatacji. W związku z tą inwestycją wydatkowano w 1994 r. ponad 3,8 mln zł, a od czasu jej podjęcia ponad 5,0 mln zł.

Decyzja o rozpoczęciu inwestycji nie była poprzedzona przetargiem lub uzyskaniem konkurencyjnych ofert. Nie dokonano również analizy rozmiaru zapotrzebowania na powierzchnię biurową, zwłaszcza w perspektywie rozwoju struktur organizacyjnych Centrali Funduszu (realizowany obiekt zapewniał warunki pracy na 110 stanowiskach, podczas gdy na koniec 1994 r. zatrudniano 134 pracowników, a w maju br. 219). Obiekt ten nie zaspokajał zatem aktualnych potrzeb Centrali PFRON, w związku z czym, w kwietniu 1995 r. zakupiono za 13,6 mln zł budynek przy ul. Jana Pawła II nr 13 z przeznaczeniem go na siedzibę tej Centrali.

1.7. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Zgodnie z planem finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zamieszczonym w zał. nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 25 marca 1994 r. dochody NFOŚiGW miały wynieść 420,0 mln zł, a wydatki 199,0 mln zł.

W wyniku zmian planu finansowego, po ostatniej korekcie przyjętej uchwałą Rady Nadzorczej z 6 września 1994 r. wielkość dochodów Narodowego Funduszu określona została na poziomie 525,4 mln zł, a wydatków w wysokości 694,0 mln zł (uwzględniono pożyczki jako wydatki).

Wykonane w 1994 r. dochody Narodowego Funduszu, zawarte w sprawozdaniu wyniosły 677,2 mln zł i stanowiły 161,2% wielkości ustalonej w ustawie budżetowej oraz 128,9% przychodów określonych w skorygowanym planie finansowym, przyjętym uchwałą Rady Nadzorczej we wrześniu 1994 r.

Z zestawienia planu i wykonania dochodów Narodowego Funduszu w 1994 r. sporządzonego w trakcie kontroli NIK, uwzględniającego także przychody z tytułu zwrotu rat pożyczek wynika, że faktyczne wykonanie dochodów wyniosło 762,8 mln zł.

Przekroczenie uzyskanych w 1994 r. dochodów w stosunku do planowanych było efektem zbyt ostrożnego planowania przez NFOŚiGW, nieuwzględniającego we właściwym zakresie dynamiki wzrostu dochodów, wynikającego ze zmian stawek opłat ekologicznych, wzrostu cen kopalń oraz zysków z operacji finansowych.

Najwyższy udział w przychodach Narodowego Funduszu stanowiły wpłaty, dokonywane przez wojewodów i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z tytułu wpływów uzyskanych przez te organy, od ustalonych opłat za korzystanie ze środowiska i szczególne korzystanie z wód oraz kar za nieprzeszczególnienie wymagań ochrony środowiska i za naruszanie warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód i do ziemi. W 1994 r. wyniosły one 433,7 mln zł i były wyższe o 133,7 mln zł od określonych w ustawie budżetowej oraz o 83,7 mln zł od ujętych w skorygowanym planie finansowym.

Z ustaleń kontroli wynika, że Narodowy Fundusz nie uzyskał w 1994 r. wszystkich należnych mu w tym okresie wpływów z tytułu opłat i kar. Na koniec 1994 r. zaległości wojewodów wobec NFOŚiGW w tym zakresie wyniosły łącznie 75,5 mln zł, z czego 11,5 mln zł stanowiły zaległości 5 wojewodów jeszcze z 1993 r. Należy podkreślić, że Narodowy Fundusz nie posiadał rozeznania co do zaległości wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska we wpłacie środków z tytułu kar.

W skorygowanym planie wydatków Narodowego Funduszu, najwyższy udział stanowiła pomoc finansowa na realizację zadań merytorycznych, określona kwotą 654,1 mln zł (w tym na cele proekologiczne 588,1 mln zł oraz 66,0 mln zł na prace geologiczne i z zakresu górnictwa), następnie wydatki na działalność na rynku kapitałowym 27,8 mln zł oraz 11,9 mln zł na utrzymanie Biura Zarządu i Rady Nadzorczej. Ponadto, zgodnie z planem, na koniec 1994 r. przewidywano niewydatkowane środki w wysokości 37,6 mln zł.

Faktycznie poniesione przez Narodowy Fundusz wydatki w 1994 r. wynosiły 640,4 mln zł i stanowiły 92,3% wielkości planowanej. Z tego na działalność merytoryczną wydatkowano 548,9 mln zł, tj. 83,9% kwoty planowanej (w tym na cele proekologiczne 505,6 mln zł, tj. 86,0% kwoty planowanej oraz 43,4 mln zł, na prace geologiczne i z zakresu górnictwa, tj. 65,7% kwoty planowanej). Natomiast na działalność na rynku kapitałowym przeznaczono 40,1 mln zł, tj. 144,1% środków planowanych na ten cel. Na utrzymanie Biura Zarządu i Rady Nadzorczej wydatkowano całą zaplanowaną kwotę. Ponadto, na wydatki nie ujęte w planie finansowym - Narodowy Fundusz wydał dodatkowo 38,3 mln zł, z tego nieoprocenowaną kwotę 30,0 mln zł przekazano na uruchomienie linii kredytowej w Banku Ochrony Środowiska SA oraz 8,3 mln zł wydatkowano na zakupy akcji BOŚ SA dla wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, udostępnionych im na zasadzie ratalnych spłat.

Bardzo niekorzystny, ponad 7-krotnie wyższy od zaplanowanego, był stan niewykorzystanych środków, pozostałych na koniec 1994 r. Wyniosły one 268,6 mln zł, co stanowiło aż 29,5% środków dyspozycyjnych NFOŚiGW w 1994 r., które wg danych uzyskanych w trakcie kontroli wynosiły 909,0 mln zł (w tym 146,2 mln zł stanowił stan środków NF na początku roku oraz 762,8 tys zł suma faktycznie uzyskanych przychodów w 1994 r.). Dla porównania niewykorzystane środki na koniec 1993 r., wynoszące 146,2 mln zł, stanowiły również bardzo wysoki (28%) udział w środkach dyspozycyjnych Narodowego Funduszu w 1993 r.

Jak wynika z ustaleń kontroli na kwotę 268,6 mln zł, pozostającą na koniec 1994 r., składały się środki w wysokości 102,0 mln zł umieszczone na lokatach terminowych, 151,1 mln zł wydatkowane na zakup bonów skarbowych oraz 15,6 mln zł znajdujące się na rachunkach bankowych a vista. Tak

wysokie, rosnące corocznie, angażowanie środków NFOŚiGW w działalność finansową pozostaje w sprzeczności z realizacją podstawowego celu, jakim są one służyć, którym - zgodnie z ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska - jest wspomaganie przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Analiza struktury rozchodów NFOŚiGW w 1994 r. wykazała dalszą niekorzystną tendencję w wydatkowaniu środków przez Narodowy Fundusz. W 1994 r. dalszemu zmniejszeniu uległ udział wydatków na działalność merytoryczną, który stanowił zaledwie 60,9% wobec stwierdzonego w 1993 r. bardzo już niskiego wskaźnika w tym zakresie, wynoszącego 67,3%. Natomiast w dalszym ciągu niekorzystną - z punktu widzenia zasadniczego celu, któremu służą środki Funduszu - rosnącą tendencję wykazywał w 1994 r. udział wydatków na rynku kapitałowym (lokaty pieniężne, bony skarbowe, zakupy akcji, udziały w spółkach), który wynosił aż 32,2%, a uwzględniając zakup akcji BOŚ SA dla wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nawet 33,2% w porównaniu do 28,4% w 1993 r.

Dochody Narodowego Funduszu uzyskane z działalności finansowej w 1994 r. z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek, stanowiły 77,2 mln zł, tj. 117,0% wielkości zawartej w skorygowanym planie finansowym, a należności w tym zakresie na koniec roku wynosiły 3,7 mln zł i były niższe od stanu należności na koniec 1993 r. wynoszących 13,1 mln zł. Porównywalnym źródłem dochodów Narodowego Funduszu w 1994 r. stały się przychody z oprocentowania środków pieniężnych, które wyniosły łącznie 67,6 mln zł.

NFOŚiGW wykazał w 1994 r. zysk netto w wysokości 21,5 mln zł. Na poziom zysku decydujący wpływ miały straty nadzwyczajne w wysokości 51,5 mln zł, w tym 46,8 mln zł stanowiły umorzenia pożyczek, dokonane na mocy postępowań układowych, obejmujące 40% należności spółek węglowych. Faktyczna kwota zysku jest większa o wymienioną powyżej sumę przychodów z oprocentowania środków pieniężnych, których Narodowy Fundusz nie uwzględnił w rachunku wyników za 1994 r., księgując je bezpośrednio na fundusz statutowy.

Ustalenia kontroli wskazują na finansowanie przez NFOŚiGW bardzo dużej liczby drobnych zadań o charakterze lokalnym. Z 725 umów, zawartych w 1994 r., aż 45,1% nie przekroczyło 100 tys zł, a 34,1% - 500 tys zł.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej posiadał na koniec 1994 r. akcje i udziały w spółkach prawa handlowego na ogólną wartość 70,8 mln zł, z tego 42,1 mln zł stanowiły akcje Banku Ochrony Środowiska SA. Z tytułu zaangażowania kapitałowego w spółki, Narodowy Fundusz nie uzyskał w 1994 r. żadnych dochodów. Było to spowodowane bądź ujemnymi wynikami finansowymi spółek (przede wszystkim BOŚ SA) bądź rezygnacją z przeznaczenia zysków na wypłaty.

Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Rok 1994 był pierwszym pełnym rokiem działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, posiadających osobowość prawną, utworzonych 3 czerwca 1993 r. łączne przychody wojewódzkich funduszy w 1994 r. wynosiły 477,7 mln zł. Uwzględniając środki, znajdujące się w posiadaniu tych funduszy na początku roku, ogólna kwota środków dyspozycyjnych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniosła w 1994 r. 524,7 mln zł.

Rozchody wojewódzkich funduszy w 1994 r. wyniosły 398,8 mln zł, z czego na pomoc finansową na cele proekologiczne wydatkowano 387,6 mln zł, tj. 97,2%.

Podobnie jak Narodowy Fundusz, również wojewódzkie fundusze posiadały na koniec roku 1994 znaczne środki pieniężne, wynoszące 125,9 tys zł, co stanowiło 24,0% środków dyspozycyjnych. Z ogólnej kwoty środków pieniężnych jakimi dysponowały wojewódzkie fundusze na koniec 1994 r., aż 58,1% przypadało na lokaty terminowe, 11,6% obejmowało papiery wartościowe, a 30,3% stanowiły wolne środki pieniężne.

Spośród największych wojewódzkich funduszy, wykazujących najwyższy wzrost środków na koniec roku - najmniejsze udziały wydatków w stosunku do posiadanych środków dyspozycyjnych stwierdzono w: WFOŚiGW w Krakowie - 46% (13,5 mln zł wobec 29,3 mln zł), WFOŚiGW w Katowicach 61% (54,8 tys zł wobec 89,9 mln zł), WFOŚiGW w Jeleniej Górze 65,1% (19,0 mln zł wobec 29,2 mln zł), WFOŚiGW w Opolu 67,6% (15,0 mln zł wobec 22,2 mln zł), WFOŚiGW w Bielsku Białej 68,5% (13,0 mln zł wobec 19,0 mln zł)

oraz WFOŚiGW w Legnicy 72,6% (23,1 mln zł wobec 31,8 mln zł). Natomiast ze środków pozostających na koniec roku - najwyższe ich zaangażowanie w formie lokat wystąpiło w WFOŚiGW w Jeleniej Górze 98,3% (10,0 mln zł z 10,2 mln zł), WFOŚiGW w Opolu - 84,4% (6,1 mln zł z 7,2 mln zł) oraz w NFOŚiGW w Krakowie 84,3% (13,3 mln zł z 15,8 mln zł).

1.8. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FŚP) rozpoczął swoją działalność na początku 1994 r., zgodnie z ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1). Celem Funduszu jest finansowanie świadczeń dla pracowników, którzy nie otrzymali wynagrodzenia za pracę, m.in. na skutek niewypłacalności pracodawcy. W myśl przepisów ustawy, FŚP jest funduszem celowym, wyposażonym w osobowość prawną. Dochodami Funduszu są składki opłacane przez pracodawców objętych działaniem ustawy. Wysokość składki na 1994 r. została określona na 0,5% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Pobór i wymiar składki powierzono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. W celu umożliwienia szybkiego rozpoczęcia dokonywania wypłat świadczeń, została udzielona Funduszowi ze środków budżetu państwa zwrotna, nie oprocentowana pożyczka w wysokości 60 mln zł.

Dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wyniosły w 1994 r. ogółem 214,7 mln zł i były niższe od planowanych o 10,3 mln zł, tj. o 5%. Podstawowym źródłem dochodów były składki pracodawców. Stanowiły one 94,7% ogółu dochodów Funduszu. Wpływy z tytułu składek wyniosły 203,3 mln zł i były niższe od planu o 21,6 mln zł, tj. o 11%.

Wydatki Funduszu wyniosły ogółem 11,8 mln zł, co stanowiło zaledwie 5,5% ogólnych dochodów Funduszu. Największą pozycję wydatków stanowiły wypłaty świadczeń w ramach gwarantowanych wynagrodzeń za pracę - 6,1 mln zł, następnie jednorazowe świadczenia dla osób uprawnionych - 5,5 mln zł oraz jednorazowe odszkodowania z tytułu wypadków i chorób zawodowych - 90,0 tys zł.

Stan środków Funduszu na koniec 1994 r. obejmował środki pieniężne w kwocie 202,9 mln zł, należności - 11,4 mln zł oraz zobowiązania w wysokości 140 tys zł.

Powodem niskiego wykorzystania środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych był krótki okres jego funkcjonowania, a co za tym idzie napływ małej liczby wniosków. Na przykład z tytułu zaspokojenia roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy wpłynęły do wojewódzkich urzędów pracy 333 wnioski indywidualne od osób uprawnionych, natomiast z tytułu niewypłacenia wynagrodzenia za pracę w związku z przejściowymi trudnościami finansowymi pracodawcy, przesłano do MPIPS 122 wnioski o wypłatę jednorazowego świadczenia.

Drugim elementem, decydującym w znacznym stopniu o wielkości wypłaconych świadczeń był wąski katalog należności pracowniczych, przyjmowanych do zaspokojenia przez FGŚP. W związku z powyższym zostało wydane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11.01.95 r. w sprawie rozszerzenia zakresu świadczeń pracowniczych podlegających zaspokojeniu ze środków Funduszu. Oprócz ujętych w ustawie należności pracowniczych - w myśl wymienionego rozporządzenia - z Funduszu będą dodatkowo zaspokajane roszczenia z tytułu wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy, za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego.

1.9. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

Zasady gospodarowania Funduszem Ochrony Gruntów Rolnych nie uległy zmianie w 1994 r. Określała je ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11 poz. 79 ze zm.), a także rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 20, poz. 149).

Dochodami funduszu wg ww. przepisów są należności i opłaty związane z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej na inne cele. Środki funduszu przeznaczone są na finansowanie kosztów prac związanych z przywracaniem wartości rolniczej gleb, przeciwdziałaniem erozji gleb, budową i renowacją

stawów rybnych, budową i modernizacją dróg na potrzeby rolnictwa oraz na wypłaty odszkodowań przewidzianych ustawą.

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych funkcjonuje na szczeblu centralnym i wojewódzkim. Fundusz Centralny tworzony jest z 20% dochodów funduszy wojewódzkich. Dysponentem Funduszu Centralnego jest Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a funduszy wojewódzkich - wojewodowie.

Ustalenia kontroli dotyczące dochodów i wydatków Funduszu Centralnego wykazały, że w 1994 r. dochody wyniosły 4.314,9 tys. zł, w tym przelewy z Funduszy Wojewódzkich - 4.175,2 tys. zł. Wydatki Funduszu Centralnego wyniosły 4.006 tys. zł. Na koniec 1994 r. na koncie tego Funduszu było 724,5 tys. zł.

Łącznie dochody i wydatki Funduszy Wojewódzkich wyniosły w 1994 r. odpowiednio: 37.105,7 tys. zł i 21.490,6 tys. zł.

Kontrola wykazała, że zarówno Fundusz Centralny jak i Fundusze Wojewódzkie wykorzystywane były na ogół na cele przewidziane w ustawie o ochronie gruntów rolnych, jednakże nie zawsze przestrzegano zasad ich wykorzystania.

W strukturze wydatków główną pozycję stanowiły środki przeznaczone na budowę i modernizację dróg rolniczych. Na budowę tych dróg przeznaczono w 1994 r. z Centralnego Funduszu - 2.981,4 tys. zł, tj. 74,4% i z Funduszy Wojewódzkich - 18.232,3 tys. zł, co stanowiło aż 84,8% ogółu wydatkowanych środków.

Negatywny wpływ na rozmiary dochodów Funduszu wywierał brak aktualizacji wysokości stawek opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. Decyzje o wyłączeniach określają opłaty w cenach z tych okresów. Wartość realna tych opłat uległa znacznej deprecjacji.

1.10. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym prowadzi działalność w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.). Głównym zadaniem Funduszu jest realizowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Fundusz nie otrzymywał w ostatnich latach dotacji budżetowej. Funkcjonuje na szczeblu centralnym (dysponentem jest Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa) i na szczeblu wojewodów. Dochody Funduszu Centralnego pochodzą z 20% rocznych wpływów funduszy wojewódzkich, prowadzonej działalności gospodarczej oraz z odsetek bankowych.

Fundusz Centralny dysponował w 1994 r. kwotą 6,6 mln zł, z czego dochody 1994 r. wyniosły 4,8 mln zł, tj. o 50,1% wyższe od planowanych. Pozostała kwota to środki z 1993 r.

Z Funduszu Centralnego wydano 4,9 mln zł przeznaczając 2,8 mln zł na inwestycje, 1,5 mln zł na zakup usług materialnych i niematerialnych a 0,6 mln zł wyniosły przelewy redystrybucyjne do wojewodów.

Dochody funduszy wojewódzkich wyniosły 24,3 mln zł i były o 19,2% wyższe od dochodów planowanych. Z funduszy wojewódzkich wydatkowano zaś w 1994 r. 22,7 mln zł. Na koniec 1994 r. na rachunkach funduszy wojewódzkich pozostały środki pieniężne w kwocie 10,7 mln zł (równowartość 47,1% wydatków tych funduszy w 1994 r.).

1.11. Fundusz Literatury

Fundusz uzyskał w 1994 r. dochody w wysokości 0,2 tys zł. i wraz ze środkami z bilansu otwarcia dysponował kwotą 6,1 tys zł.

Wydatki 1994 r. wyniosły 6,1 tys zł z czego stanowiły:

- zapomogi losowe 4,5 tys zł,
- stypendia twórcze 1,5 tys zł,
- opłaty bankowe i pocztowe 0,1 tys zł.

Na koniec 1994 r. dysponent Funduszu, tj. MKiSzt. wykazał zerowy stan środków.

Na mocy art. 111 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. Nr 24, poz. 83) utworzono Fundusz Promocji Twórczości, jako państwowy fundusz celowy w rozumieniu przepisów prawa budżetowego.

2. Gospodarka pozabudżetowa

Państwowa gospodarka pozabudżetowa, na podstawie art. 16 ustawy - Prawo budżetowe, prowadzona była w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych.

Zbiorcze dane dotyczące wyników finansowych jednostek gospodarki pozabudżetowej prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela nr 21

w mln zł

Wyszczególnienie	1993 r.	1994 r.			5:4	5:2
		ustawa budżetowa	plan po zmianach	wykon.		
Ogółem gospodarka pozabudżetowa						
1. Dochody	2.650,6	2.538,7	2.952,8	3.352,7	113,5	126,5
w tym: dotacja z budżetu	346,4	437,9	346,3	346,3	100,0	99,97
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	2.312,0	2.426,2	2.667,1	2.844,9	106,7	123,1
3. Wpłaty do budżetu	103,5	62,1	64,5	81,5	126,4	78,4
I. Zakłady budżetowe						
1. Dochody	720,7	718,3	827,5	972,7	117,6	135,0
w tym: dotacja z budżetu	271,6	355,2	277,4	277,4	100,0	102,1
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	560,5	690,6	613,8	669,7	109,1	119,5
3. Wpłaty do budżetu	6,6	6,6	6,6	8,7	132,7	131,8
II. Gospodarstwa pomocnicze						
1. Dochody	792,7	716,1	720,0	894,5	124,2	112,8
w tym: dotacja z budżetu	74,8	82,6	68,9	68,8	99,9	92,0
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	642,3	677,6	702,2	815,9	116,2	127,0
3. Wpłaty do budżetu	37,1	11,5	11,3	10,9	96,0	29,4
III. Środki specjalne						
1. Dochody	1.137,1	1.104,3	1.405,3	1.485,5	105,7	130,6
w tym: dotacja z budżetu	-	0,1	0,08	0,08	100,0	-
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	1.109,2	1.351,0	1.359,3	1.359,3	100,6	122,6
3. Wpłaty do budżetu	59,8	44,1	46,7	62,0	132,8	103,7

Źródło: Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 1993 r, 1994 r.

Zrealizowane w 1994 r. dochody przez jednostki gospodarki pozabudżetowej wyniosły 3.352,7 mln zł. Były wyższe o 13,5% od kwoty planowanej po zmianach i o 26,5% wyższe od dochodów osiągniętych

w 1993 r. Biorąc pod uwagę wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych realne dochody jednostek gospodarki pozabudżetowej w 1994 r. były o 4,3% niższe od dochodów osiągniętych w 1993 r. Pozytywnym - z punktu widzenia budżetu państwa - zjawiskiem było obniżenie udziału dotacji budżetowej w dochodach z 13,0% w 1993 r. do 10,3% w 1994 r.

Wydatki zrealizowane w 1994 r. rosły wolniej (o 23,1% w stosunku do 1993 r. i o 6,7% w stosunku do wielkości planowanych po zmianach) niż dochody a mimo to wpłaty do budżetu ze 103,5 mln zł w 1993 r. uległy obniżeniu do 81,5 mln zł w 1994 r. Było to spowodowane - głównie - uprawnieniami jednostek o relatywnie wysokim udziale w strukturze dochodów i wydatków, nie mających obowiązku odprowadzania nadwyżek do budżetu państwa (Agencja Rynku Rolnego, jednostki gospodarujące rezerwami państwowymi, ochrona zdrowia).

W odniesieniu do dochodów i wydatków jednostek gospodarki pozabudżetowej zwrócenia uwagi wymagają sprawy związane z wpływami z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Zgodnie z prawem budżetowym (art. 3 ust. 1 pkt 6) dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa są dochodami budżetu państwa. W wyniku kontroli ustalono, że były przypadki wynajmu takich składników majątkowych i nie odprowadzania do budżetu przychodów uzyskiwanych z tytułu wynajmu.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 prawa budżetowego, działalność gospodarcza podejmowana w celu realizacji zadań państwowych jednostek organizacyjnych może być prowadzona w formie gospodarki pozabudżetowej, jeżeli koszty tej działalności pokrywane są z uzyskiwanych dochodów własnych. Stwierdzono przypadki, że przychody uzyskiwane z wynajmu lokali traktowane były jako "dochody własne" i były przeznaczane na pokrycie rozchodów jednostek gospodarki pozabudżetowej. Ministerstwo Finansów przyjęło, że wysokość wpłat jednostek gospodarki pozabudżetowej do budżetu z tytułu najmu stanowi różnicę pomiędzy wielkością przychodów uzyskiwanych z wynajmu pomniejszoną o koszty utrzymania tych składników. Kwestia ta budzi wątpliwości.

2.1. Zakłady budżetowe^{1/}

Zakłady budżetowe osiągnęły dochody w kwocie 972,7 mln zł, tj. o 17,6% powyżej planu po zmianach i o 35% wyższe od dochodów 1993 r.

Wydatki wyniosły 669,7 mln zł, tj. o 9,1% powyżej wydatków planowanych i o 19,5% powyżej wydatków 1993 r.

Dotacje budżetowe w kwocie 277,4 mln zł były wyższe zaledwie o 2,1% w stosunku do 1993 r. Udział dotacji w dochodach z 37,7% w 1993 r. uległ obniżeniu do 28,5% w 1994 r.

Na koniec 1994 r. zakłady budżetowe dysponowały środkami pieniężnymi w wysokości 219 mln zł.

Relatywnie wysoki udział w strukturze łącznych dochodów i wydatków zakładów budżetowych miały zakłady budżetowe funkcjonujące w MON, MRiGŻ, urzędach wojewódzkich, UKKF, zaś sama Agencja Rynku Rolnego osiągnęła 43,3% łącznych dochodów zakładów budżetowych. Również ARR miała dominującą pozycję w dotacjach skierowanych do zakładów budżetowych (92,9%).

W 1994 r. Agencja Rynku Rolnego otrzymała dotację na działalność gospodarczą w wysokości 257,7 mln zł. Własne wpływy finansowe wyniosły 72,7 mln zł i były wyższe o ponad 45% od planowanych i o 21% od uzyskanych w 1993 r. Ponadto Agencja posiadała na koniec 1993 r. środki obrotowe w wysokości 800 mln zł, w tym pieniężne w kwocie 119 mln zł.

W rezultacie gromadzone przez Agencję znaczne zasoby środków pieniężnych nie zmuszały jej do podejmowania działań usprawniających gospodarkę finansową i poprawę gospodarności. Stan środków pieniężnych utrzymywał się bowiem ciągle na wysokim poziomie i na koniec 1994 r. wynosił 179,9 mln zł. Było to m.in. wynikiem nieprzestrzegania postanowień § 2 uchwały Nr 166/90 Rady Ministrów z dnia 18.10.1990 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej Agencji Rynku Rolnego, według których Agencja otrzymuje dotacje budżetowe na sfinansowanie zleconych zadań w wysokości uzależnionej od stopnia ich realizacji i uzyskanych wpływów z własnej działalności gospodarczej.

^{1/} Państwowa jednostka organizacyjna, która prowadzi działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności, może być prowadzona w formie zakładu budżetowego, pokrywającego swoje koszty z dochodów własnych (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo budżetowe)

Z dotacji (257,7 mln zł) na działalność gospodarczą Agencja przeznaczyła 184,2 mln zł (około 71%) na gospodarkę rezerwami państwowymi i 73,5 mln zł (ponad 28%) na działalność interwencyjną na rynku rolnym. Otrzymałą dotację oraz posiadane środki obrotowe wykorzystano m.in. na sfinansowanie:

- wykupu zbóż ze zbiorów 1993 r. na rezerwy gospodarcze, a także pokrycie kosztów ich składowania,
- zaliczkowego skupu zbóż ze zbiorów 1994 r. oraz kosztów ich składowania, dosuszenia i transportu,
- zakupu masła oraz uzupełnienie stanu zapasów cukru w ramach rezerw państwowych,
- zakupu mięsa wieprzowego i utrzymanie jego rezerw gospodarczych.

W 1994 r. udzielono 99 poręczeń na łączną kwotę 159 mln zł. Ogólna kwota nie spłaconych poręczonych kredytów w końcu 1994 r. wyniosła 88,3 mln zł. Według stanu na 31.12.1994 r. Agencja spłaciła łącznie 10 poręczonych kredytów na ogólną wartość 8,2 mln zł. W wyniku postępowania windykacyjnego Agencja odzyskała tylko 40 tys zł (od Cukrowni w Głogowie). Powyższy stan jest m.in. spowodowany brakiem wnikliwego rozeznania ze strony Agencji kondycji ekonomiczno-finansowej kontrahentów, a także nieuzyskiwaniem od nich dostatecznych zabezpieczeń majątkowych spłaty poręczonych kredytów.

Stwierdzono także przypadki nieopłacalności dokonywanych przez Agencję niektórych obrotów towarowych. Tylko w czwartym kwartale 1994 r. - z tego tytułu - Agencja poniosła 430 tys zł strat na działalności interwencyjnej i 21,1 mln zł w zakresie rezerw państwowych.

Wartość udziałów i akcji posiadanych przez Agencję Rynku Rolnego w spółkach wzrosła w 1994 r. o ponad 3% w porównaniu do stanu na koniec grudnia 1993 r. (tj. z 109,5 mln zł do 113 mln zł). Agencja była właścicielem 14 i udziałowcem 21 spółek prawa handlowego.

Pomimo zaangażowania dużych środków finansowych w nabycie udziałów i akcji w obcych podmiotach gospodarczych i tworzenia własnych spółek prawa handlowego Agencja uzyskała w 1994 r. dywidendy w wysokości zaledwie 886,5 tys zł netto.

Znaczne środki pieniężne otrzymane z budżetu zostały zablokowane w należnościach od kontrahentów Agencji Rynku Rolnego. W końcu 1994 r. wynosiły one 157,9 mln zł. Wysoki stan tych zadłużeń był głównie skutkiem zawierania umów handlowych na zakup lub sprzedaż towarów bez określonej

gwarancji wypłacalności oraz kredytowania kontrahentów poprzez wielomiesięczne prolongowanie spłaty zadłużenia.

Na przykład w dniu 15.07.1993 r. Agencja zawarła umowę ze spółką z o.o. "Cukarr", której ARR zleciła czynności pośrednictwa w zawieraniu umów sprzedaży 17.200 ton cukru. Na skutek nieregulowania należności za sprzedany cukier zadłużenie spółki w końcu 1993 r. wynosiło 1.865 tys. zł. Pomimo tych zadłużeń Agencja w dniu 21.01.1994 r. zawarła kolejną umowę ze spółką "Cukarr" na sprzedaż 2.000 ton cukru.

Mimo posiadania w 1994 r. znacznych środków pieniężnych Agencja nie regulowała terminowo niektórych zobowiązań wymagalnych wobec swych wierzycieli. Niespłacone zobowiązania w końcu 1994 r. wyniosły 2.124,8 tys. zł. Z tego tytułu zostały naliczone odsetki w wysokości 1.172,1 tys. zł.

2.2. Gospodarstwa pomocnicze^{1/}

W 1994 r. gospodarstwa pomocnicze zrealizowały dochody w kwocie 894,5 mln zł, tj. o 24,2% powyżej planu po zmianach i o 12,8% powyżej dochodów osiągniętych w 1993 r.

Zrealizowane wydatki zamknęły się kwotą 815,9 mln zł, tj. o 16,2% powyżej kwoty planowanej i o 27,0% powyżej wydatków 1993 r.

Wpłaty zysku do budżetu państwa wyniosły 10,9 mln zł, co stanowi 96,0% kwoty przewidzianej ustawą budżetową i zaledwie 29,4% kwoty odprowadzonej do budżetu państwa w 1993 r.

Dotacje budżetowe do gospodarstw pomocniczych wyniosły w 1994 r. 68,8 mln zł, tj. 99,9% wielkości planowanych i były o 8% niższe od dotacji w 1993 r. Dotacje skierowano do gospodarstw pomocniczych prowadzących działalność w zakresie rezerw państwowych (80,9%), do centralnego ogrzewania w warsztatach szkolnych (7,3%), do pracowniczych hoteli przy szpitalach (8,6%), do parków narodowych (2,5%).

^{1/} Działalność uboczna lub część podstawowej działalności państwowej jednostki budżetowej wyodrębniona organizacyjnie z tej jednostki może być prowadzona i finansowana z dochodów własnych w formie gospodarstwa pomocniczego (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy - Prawo budżetowe).

Kontrola gospodarki pozabudżetowej prowadzonej przez jednostki organizacyjne Centralnego Zarządu Zakładów Karnych wykazała pogorszenie się warunków ekonomiczno-finansowych gospodarstw pomocniczych wyrażające się zmniejszeniem w stosunku do 1993 r. wyniku finansowego (liczonego w cenach bieżących) z 1,5 mln zł w 1993 r. do 1,47 mln zł w 1994 r. Równocześnie obniżyła się rentowność sprzedaży z 5,1% w 1993 r. do 4,0% w 1994 r. W 1993 r. ujemny wynik finansowy wykazało 6 gospodarstw pomocniczych, a w 1994 r. liczba takich gospodarstw wzrosła do 7. W 1994 r. w gospodarstwach pomocniczych nastąpił spadek zatrudnienia ogółem z 2710 osób w 1993 r. do 2403 osób w 1994 r., przy równoczesnym zmniejszeniu się odsetek zatrudnienia osadzonych z 63,1% w 1993 r. do 60,8% w 1994 r. W 1994 r. spośród 31 przywieziennych gospodarstw pomocniczych w 10 gospodarstwach było zatrudnionych więcej pracowników cywilnych niż skazanych, a w 2 gospodarstwach średnioroczna liczba zatrudnionych osadzonych była równa liczbie pracowników cywilnych.

W MON spośród 25 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych, 19 nie posiadało odrębnego rachunku bankowego, przechowując środki pieniężne na rachunkach macierzystych jednostek - łącznie ze środkami specjalnymi. Niektóre gospodarstwa pomocnicze finansowały wydatki inwestycyjne ze środków obrotowych, rozliczając je w koszty działalności. W 1994 r. w przedstawiony sposób rozliczyły wydatki inwestycyjne 3 gospodarstwa na łączną kwotę 101,15 tys. zł. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budżetowe inwestycje gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych są finansowane jako inwestycje tych jednostek.

Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM) funkcjonujące jako gospodarstwo pomocnicze Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM) - od opłat drogowych, będących dochodem środków specjalnych a wnoszonych przez zagranicznych przewoźników podczas przekraczania granicy - potrącało na swoje dochody prowizje, uszczuplając dochody środka specjalnego.

Zaliczanie prowizji pomniejszającej dochody środka specjalnego na dochody BOTM, było sprzeczne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 75, poz. 332 ze zm.).

Jednocześnie w koszty BOTM dla potrzeb Ministerstwa zakupiono w 1994 r. środki trwałe i wyposażenie za kwotę 17,3 tys. zł. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe państwowe jednostki budżetowe (MTiGM) pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa. Powyższym działaniem, poprzez zakupy środków trwałych BOTM naruszyło także art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budżetowe (inwestycje gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych są finansowane jako inwestycje tych jednostek).

2.3. Środki specjalne^{1/}

Za pośrednictwem środków specjalnych zrealizowano w 1994 r. dochody w kwocie 1.485,5 mln zł, co oznacza przekroczenie wielkości planowanej po zmianach o 5,7% i wzrost o 30,6% w stosunku do wykonania 1993 r.

Dochody realizowane poprzez środki specjalne skoncentrowane były w następujących częściach budżetu:

1. Ministerstwo Finansów	375,4 mln zł,
2. Zbiorczy budżet wojewodów	273,7 mln zł,
3. Ministerstwo Edukacji Narodowej	268,9 mln zł,
4. Ministerstwo Obrony Narodowej	142,5 mln zł,
5. Główny Urząd Ceł	111,7 mln zł,
6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	94,6 mln zł,
7. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	81,7 mln zł,
8. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	56,3 mln zł.

Poprzez ww. części budżetowe zrealizowano 94,6% dochodów środków specjalnych.

Wydatki środków specjalnych wyniosły 1.359,3 mln zł i były o 0,6% wyższe od planowanych i o 22,6% wyższe od wydatków 1993 r.

Plan wpłat do budżetu zrealizowano w 132,6% przekraczając załedwie o 3,7% wpłaty zrealizowane w 1993 r.

^{1/} Działalność uboczna lub część podstawowej działalności państwowej jednostki budżetowej nie wyodrębniona organizacyjnie z tej jednostki może być finansowana z dochodów uzyskiwanych z tej działalności, zwanych środkami specjalnymi (art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe).

Państwowe jednostki budżetowe w działach oświaty i wychowania oraz ochrony zdrowia (MEN, MZIOS, zbiorczy budżet wojewodów) uzyskiwane dochody mogły przeznaczać na środki specjalne, z których w pierwszej kolejności powinny być regulowane zobowiązania wymagalne tych jednostek (art. 31 ustawy budżetowej na 1994 r.). Ustalenia kontroli wykazały, że zarówno placówki służby zdrowia jak i szkoły nie przestrzegały w pełni tego przepisu kierując środki na finansowanie zakupu środków trwałych oraz bieżących zakupów materiałów, pozostawiając nieuregulowane, wciąż rosące zobowiązania wymagalne.

W województwie jeleniogórskim na koniec 1994 r. zobowiązania wymagalne w dziale 85 - ochrona zdrowia wynosiły 3,4 mln zł a na rachunkach środków specjalnych pozostały środki pieniężne w wysokości 56,4 tys zł.

W Resorcie Finansów dochody środków specjalnych pochodziły z dodatkowo wymierzonych i wyegzekwowanych podatków i odebranych dotacji, z części kwot ściągniętych w trybie egzekucyjnym oraz z opłat za czynności egzekucyjne. Ze zgromadzonych środków ponad 70% przeznaczono na premie i pochodne dla pracowników izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej oraz Centrali Ministerstwa Finansów. Ustalenia kontroli wykazały, że w wyniku rozliczenia środków obrotowych Ministerstwo winno dokonać - oprócz dokonanej wpłaty w kwocie 44,9 mln zł - dodatkowej wpłaty do budżetu w wysokości 9,98 mln zł.

W Głównym Urzędzie Cei wydatki ze środków specjalnych wyniosły 106,2 mln zł i dotyczyły:

- wypłat wynagrodzeń wraz z pochodnymi w kwocie 72,9 mln zł, tj. 68,6% wydatków ogółem,
- dotacji na działalność inwestycyjną w wysokości 25 mln zł, tj. 23,5%,
- pozostałych wydatków (materiały i wyposażenie, usługi materialne i niematerialne, podróże służbowe krajowe) - ok. 6 mln zł, tj. 5,7%,
- premii specjalnych w kwocie 2,3 mln zł, tj. 2,2%.

Wyniki kontroli wykazały, iż wykorzystanie środków specjalnych w 1994 r. w dalszym ciągu w istotny sposób odbiegało od ich ustawowego przeznaczenia, określonego dyspozycją art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (usprawnienie funkcjonowania organów celnych, premie dla pracowników podległych Prezesowi GUC, a w szczególności dla tych, którzy przyczynili się bezpośrednio do wykrycia przestępstw lub wykroczeń

celnych i dewizowych). Taka praktyka sprawia, że funkcja motywacyjna środka specjalnego nie jest realizowana.

Wykorzystywanie środków specjalnych głównie na finansowanie wynagrodzeń administracji celnej ogranicza możliwość finansowania inwestycji mających na celu usprawnienie działalności administracji celnej. Dążenie do powiększania dochodów środka specjalnego powoduje zwiększanie opłat manipulacyjnych ściąganych od importerów (co było przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie).

W Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, na koniec 1994 r., na rachunku środków specjalnych pozostawały wolne środki w kwocie ponad 36 mln zł, pomimo złego stanu technicznego dróg.

W wyniku kontroli Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w Gorzowie Wlkp. w zakresie gospodarowania środkami specjalnymi ustalono, że nie dokonano rozliczenia i odprowadzenia do budżetu państwa nadwyżki środków obrotowych za 1994 r. Powiadomiony o powyższym kierownik jednostki kontrolowanej - w trakcie kontroli - spowodował przekazanie kwoty 159,7 tys zł na rachunek Urzędu Skarbowego w Gorzowie Wlkp.

Finansowane ze środków specjalnych przejście graniczne Miłoszów - Srbska, którego budowę zakończono w 1994 r., do czasu zakończenia kontroli budżetowej, nie funkcjonowało w związku z niewykonaniem po czeskiej stronie utwardzonej drogi (w 1994 r. wydatkowano 622,0 tys zł ze środków specjalnych).

W województwie olsztyńskim, niezgodnie z przepisami wydatkowano 160 tys zł ze środka specjalnego "komisje egzaminacyjne dla kandydatów na kierowców" na zakup sprzętu informatycznego dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie i dla urzędów rejonowych.

W Resorcie Spraw Wewnętrznych ustalono, że zaciągnięta w 1993 r. pożyczka z centralnego rachunku nadwyżek w wysokości 500 tys zł przez Dyrektora Stołecznego Zarządu Służby Zdrowia nie została spłacona w ustalonym terminie w 1994 r. Kwota ta, przekazana zaliczkowo przedstawicielowi firmy norweskiej, nie miała pokrycia w efektach rzeczowych i stanowiła szkodę w mieniu resortu spraw wewnętrznych. Do czasu zakończenia kontroli nie sporządzono protokołu szkody.

VI. FINANSE GMIN I POWIĄZANIA Z BUDŻETEM PAŃSTWA

Wyniki finansowe gmin

Gospodarka finansowa gmin w 1994 r. prowadzona była na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600 i Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509) oraz ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344).

Budżety gmin powiązane były z budżetem państwa poprzez subwencje ogólne i oświatowe, dotacje celowe na zadania własne i zlecone oraz udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości:

- 15% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Zgodnie z zapisem w ustawie o finansowaniu gmin łączną kwotę subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości 0,9% planowanych dochodów budżetu państwa.

Subwencje oświatowe przyznawane są na prowadzenie szkół podstawowych przekazanych gminom jako zadania własne. W trakcie wykonywania budżetu zwiększa się subwencje oświatowe z rezerwy celowej o środki na podwyższenie wynagrodzeń osobowych pracowników szkół według zasad obowiązujących dla pracowników oświaty.

Dotacje celowe na zadania własne przyznawane są na dofinansowanie:

- inwestycji realizowanych przez gminy,
- zadań z zakresu pomocy społecznej,
- prowadzenia szkół ponadpodstawowych i placówek oświatowych,
- wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Dotacje na zadania zlecone związane są z realizacją zadań administracji rządowej.

Dochody gmin

Dochody gmin w 1994 r. wyniosły 14.808,0 mln zł i były o 5.159,5 mln zł, tj. o 53,5% wyższe niż w 1993 r. Strukturę dochodów gmin w 1994 r. przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 22

mln zł

Wyszczególnienie	Wykonanie	1994/1993 %
1	2	3
DOCHODY OGÓŁEM	14.808,0	153,6
1. Dochody własne	5.971,3	133,1
z tego:		
- podatek od nieruchomości	1.988,0	139,3
- podatek rolny	417,8	112,5
- podatek od środków transportowych	413,3	128,8
- opłata skarbową	594,6	122,2
- karta podatkowa	239,0	87,6
- pozostałe dochody	2.318,7	144,4
2. Udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	3.420,7	139,7
z tego:		
- podatek dochodowy od osób prawnych	366,3	104,9
- podatek dochodowy od osób fizycznych	3.054,4	145,5
3. Dotacje celowe na zadania własne gmin	479,4	136,5
4. Dotacje celowe na zadania zlecone gminom (łącznie z pilotażem)	2.725,8	247,2
5. Subwencja ogólna i oświatowa łącznie	2.210,9	200,5

Źródło: Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów gmin za 1994 r.(GUS).

W stosunku do 1993 r. wystąpiły istotne zmiany w strukturze dochodów gmin. Na zmiany te miały wpływ przede wszystkim zwiększone dotacje celowe na zadania zlecone gminom o statusie miasta oraz subwencja oświatowa, wyodrębniona z dniem 1 stycznia 1994 r. z subwencji ogólnej i znacznie poszerzona w związku z przejęciem przez część gmin szkolnictwa podstawowego. Dochody własne gmin wyniosły 5.971,3 mln zł i stanowiły 40,3% dochodów ogółem. W porównaniu z 1993 r. udział ten zmniejszył się o 6,2 punkta procentowego.

W strukturze dochodów własnych najważniejsze pozycje stanowiły:

- | | | |
|---------------------------------|---|--------------------------|
| - podatek od nieruchomości | - | 33,2% dochodów własnych, |
| - opłata skarbową | - | 10,0% dochodów własnych, |
| - podatek rolny | - | 7,0% dochodów własnych, |
| - podatek od środków transportu | - | 6,9% dochodów własnych. |

Wpływy z podatków stanowiących dochód budżetu państwa wynosiły 3.420,7 mln zł, tj. 23,1% dochodów ogółem i w stosunku do 1993 r. ich udział był niższy o 2,3 punkta procentowego.

W prezentowanych poniżej danych występują różnice między kwotami wydatków faktycznie poniesionych z budżetu państwa (wg danych Ministerstwa Finansów), a kwotami wykazanymi przez gminy (wg GUS)^{1/}.

	według Ministerstwa Finansów	według GUS
w mln zł.		
- dotacje na zadania zlecone	2.724,6	2.725,8
- subwencje ogólne	551,7	553,4
- subwencje oświatowe	1.667,5	1.657,5.

W 1994 r. przekazane z budżetu państwa subwencje dla gmin wyniosły 2.210,9 mln zł, co stanowiło 14,9% dochodów ogółem. Subwencje oświatowe wyniosły 1.657,5 mln zł, a subwencje ogólne 553,4 mln zł. W porównaniu z 1993 r. udział subwencji ogólnych i oświatowych w dochodach gmin zwiększył się o 3,5 punkta procentowego.

Dotacje celowe na zadania własne i zlecone wyniosły 3.205,2 mln zł, co stanowiło 21,7% budżetu gmin ogółem i 128,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Dotacje na zadania własne wyniosły 479,4 mln zł, tj. 3,2% dochodów budżetów gmin. W porównaniu do roku poprzedniego udział ten zmniejszył się o 0,4 punkta procentowego. Dotacje na zadania zlecone wyniosły 2.725,8 mln zł, co stanowiło 18,4% całkowitych dochodów gmin. Z omawianej kwoty dotacje w wysokości 891,5 mln zł (tj. 32,7% ogółu dotacji na zadania zlecone) przekazano do wykorzystania organom samorządu terytorialnego we wskazanych miastach na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania ("pilotaż"). W porównaniu z 1993 r. udział dotacji na zadania zlecone w dochodach gmin zwiększył się o 5,3%.

^{1/} Sprawozdanie z wykonania budżetu gmin w 1994 r., GUS, Warszawa, 1995 r., Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 1994 r.

W 1994 r. przeciętny dochód budżetów gmin na 1 mieszkańca wynosił 384,2 zł i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 53,1%. W Gminie Łęknica o najwyższym dochodzie na 1 mieszkańca (2.653,8 zł) wskaźnik ten był ponad 19-krotnie wyższy niż w gminie o najniższych dochodach (Rudnik - 138,8 zł). Województwo o najwyższych dochodach gmin na 1 mieszkańca (woj. warszawskie - 715,7 zł) ponad 3-krotnie przeważało pod tym względem nad województwem o najniższym dochodzie (woj. zamojskie - 219,0 zł).

Wydatki gmin

Wydatki gmin w 1994 r. przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 23

mln zł

Wyszczególnienie	Wykonanie	1994/1993 %
1	2	3
WYDATKI OGÓŁEM	14.903,9	155,5
1. Wynagrodzenia	2.743,0	205,8
2. Pochodne od wynagrodzeń	1.219,4	203,8
3. Dotacje z budżetów gmin w tym: - dotacje dla gospodarki pozabudżetowej	2.805,1 2.255,2	136,0 124,8
4. Majątkowe w tym: - inwestycje	3.363,5 3.345,4	- 139,8
5. Pozostałe wydatki	4.722,9	150,0

Źródło: Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów gmin za 1993 r. i 1994 r. (GUS).

Łączne wydatki gmin w 1994 r. wyniosły 14.903,9 mln zł i były wyższe o 5.320,6 mln zł (tj. o 55,5%) od wydatków w 1993 r. Wydatki inwestycyjne (par. 72, 73, 74) wyniosły 3.345,4 mln zł, tj. 22,4% wydatków ogółem. W stosunku do 1993 r. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmniejszył się o 2,8 punkta procentowego.

W strukturze działowej wydatków gmin w 1994 r. największy udział stanowiły wydatki na:

- gospodarkę komunalną	-	26,8%	ogółu wydatków
- oświatę i wychowanie	-	25,5%	" "
- administrację samorządową	-	10,3%	" "
- opiekę społeczną	-	9,9%	" "
- ochronę zdrowia	-	8,7%	" "

W porównaniu z 1993 r. największy wzrost wydatków wystąpił w dziale ochrona zdrowia - o 114,6%.

Wyniki budżetów gmin

W 1994 r. gminy wykazały ujemny wynik finansowy w kwocie 95,8 mln zł, natomiast w 1993 r. osiągnęły wynik dodatni w wysokości 65,2 mln zł. W 1994 r. dodatni lub zerowy wynik (w kwocie 311,3 mln zł), osiągnęło 1.261 gmin, w tym 66 gmin uzyskało nadwyżki budżetowe powyżej 10% dochodów. W 1993 r. liczba gmin z dodatnim lub zerowym wynikiem wyniosła 1.451, w tym 103 uzyskały nadwyżki powyżej 10% dochodów. W 1994 r. wynik ujemny w kwocie 407,1 mln zł wykazało 1.197 gmin. Przed rokiem takich gmin było 1.015, a ich niedobór wynosił łącznie 176,1 mln zł.

Według danych NBP stan depozytów gmin na koniec 1994 r. wynosił 1.503,4 mln zł (przed rokiem 1.148,9 mln zł), a ich zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych wynosiło 197,6 mln zł (przed rokiem 78,5 mln zł).

W działalności pozabudżetowej gmin (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne) w 1994 r. przychody wyniosły 5.721,8 mln zł, a rozchody - bez wpłat do budżetu - 5.684,8 mln zł.

VII. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Budżet państwa w 1994 r. realizowany był w warunkach ożywienia gospodarczego. Wzrost produkcji i rentowności przedsiębiorstw oraz wydajności pracy sprzyjały procesom inwestycyjnym podmiotów gospodarczych oraz hamowaniu rozmiarów bezrobocia. Jednocześnie procesy inflacyjne przebiegając na wyższym niż prognozowano poziomie wywoływały ze strony pracowników presję na wzrost przeciętnych wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. W gorszej sytuacji pozostawali pracownicy sfery budżetowej, których dochody z pracy nie nadążały za wzrostem wynagrodzeń w przedsiębiorstwach. W efekcie nastąpiło pogorszenie proporcji pomiędzy płacami sfery budżetowej a płacami sfery produkcji materialnej.

Przebieg procesów gospodarczych, pomimo niekorzystnych wyników w rolnictwie oraz stagnacji w budownictwie, pozwolił na wzrost PKB o 5% i w sumie sprzyjał realizacji ustawy budżetowej.

Właśnie wzrost gospodarczy przy wyższej niż zakładano inflacji - wpłynął na osiągnięcie wyższych nominalnie niż założono w ustawie budżetowej dochodów budżetowych. Także system podatkowy ukształtowany w latach 1991-1993 sprzyjał realizacji dochodów o charakterze podatkowym, stanowiących główne źródło dochodów budżetu państwa.

Przeprowadzone przez NIK - w 1994 r. i 1995 r. - kontrole dowodzą, że sprawność w poborze należności o charakterze podatkowym i niepodatkowym budziła nadal zastrzeżenia.

Ustalenia kontroli NIK^{1/} świadczą, że uprawnienia Ministra Finansów i organów podatkowych do wydawania decyzji uznaniowych, przyznających zwolnienia i ulgi z wpłat należności budżetowych, były nazbyt szeroko wykorzystywane z uszczerbkiem dla bieżących i przyszłych dochodów budżetu państwa.

^{1/} Informacja NIK o wynikach kontroli wykonywania uprawnień przez resort finansów w zakresie wydawania decyzji o zaniechaniu ustalania i poboru podatków", NIK, maj 1995 r.

Wyniki kontroli izb i urzędów skarbowych wskazują, że na podstawie zaleceń Ministerstwa Finansów organy podatkowe - w krańcowych przypadkach - wydały ponad 95% decyzji (w wyrażeniu kwotowym) o udzieleniu ulg podatkowych. Przesłanką udzielenia ulgi stawała się wola zwierzchnika służbowego, wyrażona w piśmie, które to pismo zastępowało dokumenty źródłowe.

Pełna ocena rozmiarów i skutków finansowych dla budżetu państwa i podatników ulg przyznanych przez Ministra Finansów i organy podatkowe nie jest możliwa, ze względu na brak rejestru zwolnień i ulg, realizowanych na podstawie decyzji. Dane udostępnione w Ministerstwie Finansów są niekompletne i co za tym idzie, kwoty ulg są w nich zaniżone. Najwyższa Izba Kontroli postulowała już wcześniej zaprowadzenie pełnego rejestru ulg i zwolnień, aby umożliwić ocenę ich skutków finansowych dla budżetu państwa.

Wykazane w "Analizie" działania Rządu, Ministra Finansów i aparatu skarbowego:

- postępowanie oddłużeniowe prowadzone wobec podmiotów gospodarczych,
- częściowe oddłużenie służby zdrowia,
- przesunięcie na 1995 r. terminów płatności niektórych podatków za 1994 r.,
- ulgi, obniżki oraz odroczenia terminów płatności

zamknęły się kwotą około 4,300 mln zł.

Decyzje uznaniowe przyznające zwolnienia i ulgi we wpłatach należności budżetowych, postępowanie oddłużeniowe prowadzone wobec podmiotów gospodarczych, częściowe oddłużenie jednostek służby zdrowia oraz przesunięcie z 1994 r. na 1995 r. terminów płatności niektórych podatków wpłynęły na obniżenie należnych budżetowi państwa dochodów. W konsekwencji, zaległości w regulowaniu należności budżetowych podatkowych i niepodatkowych - na koniec 1994 r. - ukształtowały się w wysokości 7,047,2 mln zł, tj. o 7,1% powyżej stanu z końca 1993 r. W wyrazie realnym oznaczało to obniżenie się zaległości o 19,0%.

Pomimo wzrostu gospodarczego w 1994 r. dochody budżetu państwa w stosunku do 1993 r. wzrosły realnie o 4%, a nie o 6,5% jak zakładano w uzasadnieniu do projektu budżetu na 1994 r.

W ocenie NIK osiągnięte w 1994 r. dochody budżetowe (w wysokości 63.125,2 mln zł) mogły być wyższe.

Również zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne wynoszące na koniec 1994 r. 3.861,2 mln zł (wzrost o 27,6% w ciągu 1994 r.) świadczą o braku poprawy skuteczności w egzekwowaniu należności państwowych.

Zaewidencjonowane, zaległe należności wobec budżetu państwa i wobec ZUS, na koniec 1994 r. wyniosły 10.906,8 mln zł i były o 90% wyższe od niedoboru budżetu państwa.

Rozmiary zaległości podatkowych i niepodatkowych oraz zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne mają decydujący wpływ na deficyt budżetu państwa i wysokość długu krajowego będącego obciążeniem dla kolejnych okresów budżetowych.

Szczególnie niepokojącym zjawiskiem była rozpowszechniająca się praktyka nieodprowadzania do budżetu podatku dochodowego od osób fizycznych przez płatników tego podatku. Zaległości z tego tytułu wyniosły na koniec 1994 r. 455,3 mln zł, do czego w dużej mierze przyczyniło się Ministerstwo Finansów, zalecając zastosowanie wobec części płatników odroczeń i rozkładanie płatności na raty w oparciu o przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych. W praktyce, wybrane podmioty gospodarcze potrącały pracownikom miesięczne zaliczki na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych, kwoty te kwalifikowały w koszty, pomniejszając podstawę do opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, a pobranych od pracowników podatków nie odprowadzały na rachunki właściwych urzędów skarbowych.

Przyjęcie interpretacji przepisów zastosowanej przez Ministerstwo prowadzi do uznania, że dopuszczalne jest przejmowanie dochodów budżetu państwa przez płatników na podstawie decyzji Ministra Finansów lub właściwego organu podatkowego, a więc możliwe jest dofinansowywanie zakładów pracy, i to kosztem budżetu państwa.

Zastosowana przez Ministerstwo interpretacja przepisów budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z ustawą o zobowiązaniach podatkowych, gdyż płatnik jest tylko pośrednikiem, a podatkiem obciążony jest podatnik i tylko jego sytuacja materialna może być przesłanką do udzielenie ulgi podatkowej.

Tolerowanie niepłacenia podatków, składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i innych świadczeń publicznych, praktyka uznaniowego zwalniania lub łagodzenia obciążeń daninami publicznymi (np. przez odroczenia i rozkładanie na raty) powoduje uszczuplenie dochodów budżetu państwa bez zmiany ustawy budżetowej, z pominięciem konstytucyjnych

prerogatyw Parlamentu. Ulgi i zwolnienia stanowią zakamufLOWaną dotację dla wybranych dziedzin czy podmiotów gospodarczych. Dotacja taka wykorzystywana jest często przez podmioty, których dofinansowanie ze środków publicznych nie znajduje uzasadnienia względami społecznymi ani ekonomicznymi.

Nawet jednak w przypadkach, gdy wsparcie finansowe ze strony państwa byłoby uzasadnione i celowe nie jest, w opinii NIK, uzasadnione, aby w demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcie o przeznaczeniu środków budżetowych pozostawione było władzy wykonawczej i dokonywane bez wiedzy Sejmu, w sposób doraźny, nie zawsze zgodny z polityką państwa.

NIK krytycznie ocenia praktykę wydawania przepisów w ostatniej chwili, w dodatku z mocą wsteczną. Wydając w 1994 r. zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie przedłużenia niektórych terminów przewidzianych w przepisach podatkowych (M.P. Nr 67, poz. 599, ogłoszenie 23 grudnia 1994 r.) oraz zarządzenie Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 1994 r. w sprawie przedłużenia niektórych terminów podatkowych (M.P. Nr 66, poz. 588, ogłoszenie 20 grudnia 1994 r.), korzystne wprowadził dla części podatników podatku dochodowego od osób fizycznych (działalność gospodarcza) i płatników VAT oraz podatku akcyzowego, Minister niejako wskazał, że podatnikom opłaca się zwlekać z płatnościami - licząc na przedłużenie terminów płatności. Skutkiem wydanych przez Ministra zarządzeń były niższe wpływy do budżetu państwa w 1994 r. Tylko z podatku od towarów i usług kwota przesunięta z 1994 r. do płatności w 1995 r. wyniosła około 600 mln zł.

Przeprowadzone w 1994 r. tematyczne kontrole szczegółowe, jak i kontrola wykonania budżetu za 1994 r., dowiodły również nierealności planów dochodów jednostek budżetowych, zarówno centralnych jak i terenowych. Już w fazie planowania (przygotowywania projektu budżetu państwa) występowały liczne przypadki szacowania dochodów nie na podstawie dochodów należnych w danym dziale, a na podstawie dotychczasowych wyników, z tendencją do realnego spadku dochodów w następnym okresie. W realizacji budżetu, poczynając od urzędów rejonowych, poprzez urzędy wojewódzkie, aż do znacznej części urzędów centralnych, brak było należytej staranności w egzekwowaniu tego, co się państwu z mocy prawa należy. Podejmowane działania zmierzały do wykorzystywania środków na potrzeby własne jednostek. Tak działo się w gospodarstwach pomocniczych, administrujących nierzadko olbrzymimi powierzchniami biurowymi, wynajmowanymi w części różnym jednostkom. Również rozliczenia finansowe kosztów utrzymania wskazywały, że wiele prac remontowo-modernizacyjnych finansowano przez

gospodarstwa pomocnicze, przez co sytuacja jednostek wynajmujących duże powierzchnie w atrakcyjnych częściach miast była z finansowego punktu widzenia relatywnie bardzo korzystna. Budżet państwa zyskiwał niewiele.

Niepokój budzi brak skuteczności w egzekwowaniu opłat wynikających z ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (wieczyste użytkowanie, zarząd, uwłaszczenie). Zaległości w tym zakresie, na koniec 1994 r., sięgały co najmniej 390 mln zł. Również skuteczność w poborze należnych rat i odsetek od pożyczek funduszy zniesionych i zlikwidowanych w 1990 r. była w 1994 r. niezadowalająca (b. Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego, b. Fundusz Młodzieży, b. Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na niezadowalający stan realizacji dochodów budżetowych wpływały: luki i niespójności prawa w różnych dziedzinach, braki w dokumentacji wielu urzędów, zaniedbania pracownicze, ale również - niedostateczny nadzór i kontrola ze strony poszczególnych dysponentów budżetowych.

Podobnie jak w latach poprzednich, również w 1994 r. brak było systemu skutecznej ochrony interesów Skarbu Państwa. Rozproszenie funkcji właścicielskich w licznych organach administracji państwowej, przy braku ustawy o Skarbie Państwa, nie sprzyjało efektywności w gospodarowaniu mieniem państwowym.

Wydatki budżetu państwa w 1994 r. zrealizowane w kwocie 68.865,0 mln zł były o 782,3 mln zł niższe od kwoty przewidzianej ustawą budżetową.

W porównaniu do wydatków 1993 r., wydatki budżetu państwa w 1994 r. były nominalnie o 37,1% wyższe. Przyjmując wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,322), wydatki 1994 r. były realnie wyższe o 3,7% niż w 1993 r.

Biorąc pod uwagę zakładany w projekcie budżetu państwa na 1994 r. realny wzrost wydatków budżetowych w wysokości 8,3%, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nie osiągnięto przewidzianego wzrostu wydatków budżetowych. Główną przyczyną był wyższy niż zakładano wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (zakładany - 127,2%, zrealizowany - 132,2%). Wyższe tempo inflacji nie zostało uwzględnione i nie spowodowało zmiany planowanych wydatków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli pragnie zwrócić uwagę, że w wydatkach budżetu państwa 1994 r. tkwi kwota około 348,7 mln zł przekazana na rachunki sum depozytowych, ujęta w wydatkach 1994 r., a środki te w całości przeszły do finansowania zadań w 1995 r.

W strukturze wydatków 1994 r., podobnie jak w 1993 i 1992 r. poważnym obciążeniem były dotacje do ubezpieczeń społecznych (20,7% wydatków budżetowych), koszty obsługi długu zagranicznego (2,7%), koszty obsługi długu krajowego (10,7%) oraz rozliczenia z bankami (3,1%). Te wydatki "sztywne" stanowiły 37,2% wydatków 1994 r. Skala obciążeń dopłatą do funduszy ubezpieczeń wskazuje na konieczność reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Rosnące obciążenie budżetu państwa wydatkami sztywnymi (1991 r. 23,2%, 1992 r. 33,3%, 1993 r. 35,4%) jest problemem konsekwentnie wskazywanym przez NIK od 1991 r., wymagającym rozwiązania. Wydatki na powyższe cele uniemożliwiają oddziaływanie za pośrednictwem budżetu na gospodarkę i stanowią barierę dla wygoształtowania odpowiednich środków budżetowych na finansowanie oświaty, nauki, zdrowia, obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego i innych istotnych dziedzin sfery budżetowej.

Pozytywnym zjawiskiem w 1994 r. było zmniejszenie, w stosunku do zapisów w ustawie budżetowej, wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego. Było to w dużej mierze wynikiem zawyżenia wydatków na ten cel na etapie planowania i miało ścisły związek z niepewnością co do efektów negocjacji z Klubami: Londyńskim i Paryskim.

Ze szczególną ostrością wystąpiły w 1994 r. problemy związane z finansowaniem niezreformowanych, a ważnych społecznie - i o dużym udziale w strukturze budżetowych wydatków, sfer budżetowych, zwłaszcza oświaty i wychowania i ochrony zdrowia. Pomimo podjętych w 1994 r. przedsięwzięć w zakresie oddłużenia służby zdrowia (uchwała Nr 63 Rady Ministrów) i dodatkowych środków dla jednostek oświaty i wychowania, zobowiązania wymagalne na koniec 1994 r. uległy zwiększeniu.

Dowodzi to wadliwość już w fazie konstruowania budżetu. Opieranie projektowanych wydatków na mylnej prognozie, dotyczącej wzrostu cen wykonania wydatków w roku poprzednim, bez uwzględnienia zobowiązań, spowodowało w ostatnich latach wzrost zadłużeń jednostek państwowych, funkcjonujących szczególnie w sferze zdrowia, oświaty i wychowania, bezpieczeństwa publicznego i obrony narodowej.

W trakcie realizacji budżetu, w jednostkach sfery budżetowej, w szczególności w służbie zdrowia i oświacie, nie dokonano zmian w wysokości planowanych wydatków (co wymagałoby przyjęcia przez Parlament zmiany ustawy budżetowej), zastosowano natomiast dwojakie działania oddłużeniowe (w służbie zdrowia poprzez umorzenie zaległości podatkowych wierzycieli jednostek opieki zdrowotnej, w oświacie poprzez częściowe sfinansowanie składek na FUS i na Fundusz Pracy). Praktyka oddłużania zasługuje, zdaniem NIK, na bardzo krytyczną ocenę. Łagodzi wprawdzie skutki błędów w planowaniu niezbędnych wydatków i poprawia warunki działania jednostek budżetowych, ale też sankcjonuje niegospodarność i nieprzestrzeganie prawa budżetowego (np. nierespektowanie zakazu zaciągania zobowiązań na kwotę przekraczającą wydatki budżetowe przewidziane w planie finansowym jednostki), nie chroni przed skutkami rosnącego poziomu zobowiązań (np. odsetkami karnymi, które uszczuplają możliwości finansowania zadań, a są przechwytywane przez podmioty "skupujące" wierzytelności jednostek budżetowych). Oddłużanie, realizowane zwykle w końcu roku budżetowego w sposób mechaniczny, najczęściej nie uwzględnia realnych potrzeb, występujących w poszczególnych jednostkach. Oddłużanie, zamiast korygowania planowanych wydatków budżetowych, jest jeszcze jednym działaniem zmieniającym budżet w trakcie realizacji bez konieczności uzyskania akceptacji Parlamentu.

Łączne zobowiązania wymagalne wyniosły na koniec 1994 r. 1.106,6 mln zł (bieżące i inwestycyjne) i stanowiąc będą 1,2% planowanych wydatków 1995 r., a dla działów zadłużonych relacje te będą znacznie wyższe. Dodatkowo wydatki 1995 r. obciążą karne odsetki za nieterminowe regulowanie zobowiązań (w 1994 r. zapłacono odsetki w wysokości 119,8 mln zł).

Podobnie jak w 1993 r. występowały przypadki przenoszenia środków z wydatków bieżących na inwestycyjne. Zjawisko występowało w jednostkach centralnych i terenowych, zarówno w jednostkach mających znaczne nieuregulowane a wymagalne płatności, jak i w jednostkach posiadających niewykorzystane środki na rachunkach inwestycyjnych. Przenoszenie środków z bieżących na inwestycyjne, nie zawsze znajdowało uzasadnienie w zasadach gospodarki finansowej określonych w art. 42 i 29 ustawy - Prawo budżetowe. Często chodziło, zwłaszcza w końcu roku, o uniknięcie zwrotu tych środków do budżetu. Przepis prawa budżetowego stanowiący, iż niewykorzystane środki na rachunku inwestycyjnym przechodzą na rok następny, był nadużywany przez dysponentów budżetowych.

W opinii NIK, gromadzenie środków na rachunkach inwestycyjnych, przy nieuregulowanych zobowiązaniach wymagalnych, płaceniu odsetek karnych od tych zobowiązań, deficytowym budżecie państwa finansowanym za pośrednictwem oprocentowanych skarbowych papierów wartościowych i kredytów, pozostaje w sprzeczności z zasadą celowości i oszczędnego gospodarowania (art. 42 ust. 1 pkt 3 Prawa budżetowego).

Kontrola wykonania budżetu w 1994 r. wykazała również znaczący zakres szczegółowych zmian budżetowych w zakresie kwot określonych ustawą budżetową. W wielu wypadkach zmiany polegające na zmniejszeniach planowanych kwot wydatków dokonywane były pomimo występowania w tych dziedzinach zobowiązań wymagalnych.

Częstotliwość dokonywanych zmian powoduje ukształtowanie struktury wydatków budżetu państwa w sposób odmienny, niż to określił Parlament. Ta odmienność budżetu po zmianach zacięra odpowiedzialność i niesie trudności w wykonywaniu przez Parlament uprawnień do kontroli.

NIK wielokrotnie sygnalizowała potrzebę poddania sfery realizacji budżetu większej kontroli ze strony Parlamentu. Kształtowanie zarówno dochodów budżetu (m.in. poprzez politykę zwolnień i ulg w obowiązkowych świadczeniach na rzecz budżetu i państwowych funduszy celowych), jak i wydatków budżetowych, decyzjami organów wykonawczych, poza wiedzą Sejmu, nie jest w opinii NIK właściwe. Daleko posunięta elastyczność w realizacji budżetu, obok pozytywnych skutków, powoduje również wiele zjawisk negatywnych, m.in. takich jak:

- osłabienie zainteresowania doskonaleniem i urealnianiem planowania dochodów i wydatków budżetu,
- niestabilność budżetu, doraźność i uznaniowość w kształtowaniu wydatków, a co za tym idzie - niepewność co do warunków finansowania zadań przez jednostki budżetowe,
- spóźniona i często nieskuteczna reakcja na odmienny od założonego poziom inflacji, nieefektywne działania oddłużeniowe zamiast zmian w planowanych wydatkach budżetowych.

Wykorzystanie w realizacji budżetu w 1994 r. możliwości blokowania wydatków w działach, w których zaplanowano nadmierne środki i przenoszenia ich do rezerw celowych, a następnie zwiększanie wydatków w wybranych dziedzinach, doprowadziło także do znacznych zmian proporcji wydatków w stosunku do budżetu uchwalonego przez władzę ustawodawczą.

Nie negując legalności środków ujętych w rezerwach celowych, NIK zauważa, iż środki te stanowiły 6,3% łącznych wydatków przewidzianych ustawą budżetową z 25 marca 1994 r. Po zmianach - w wyniku blokad - w rezerwach celowych znalazły się środki w wysokości 5.545,3 mln zł, stanowiąc 8,0% łącznych wydatków budżetu państwa po zmianach.

Zastrzeżenia NIK budziło zatrzymywanie części środków w niektórych resortach - jako rezerwy (MEN, MZiOS - zakupy centralne) - bez rozdzielenia na podległych dysponentów. Praktyka taka pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy - Prawo budżetowe, które przewidują rezerwę ogólną (część 81), rezerwy celowe (cz. 83) i 1% rezerwę w budżetach wojewódzkich (cz. 85).

Zdaniem NIK, pomimo istniejących uregulowań w ustawie - Prawo budżetowe, niewystarczająco realizowano obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli wykorzystania środków budżetowych przez poszczególnych dysponentów. Dotyczyło to, podobnie jak przy kontroli za 1993 r., środków przekazywanych w formie dotacji różnym jednostkom gospodarczym oraz jednostkom niepaństwowym na realizację zadań państwowych.

Wyniki kontroli budżetowej dowiodły, że dysponenci środków budżetowych bezkrytycznie przyjmowali sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych, nie sprawdzali ich rzetelności, a nierzadko nie posiadali danych w zakresie zrealizowanych zadań, a wydatkowanie środków było niezgodne z prawem.

Dysponenci budżetowi przejawiali niewystarczający nadzór nad gospodarką finansową zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. Wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości w rozliczeniach z budżetem części jednostek gospodarki pozabudżetowej, w zakładach budżetowych i środkach specjalnych zastrzeżenia budził brak normatywów środków obrotowych, bądź dopasowywanie normatywu do wykonania, dla uniknięcia odprowadzania nadwyżki środków obrotowych do budżetu. W gospodarstwach pomocniczych budziły wątpliwości rozliczenia z budżetem z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i odprowadzania połowy zysku do budżetu.

Państwowe fundusze celowe w 1994 r. przejęły w postaci dochodów 21,1% PKB (1993 r. 20,1%) stanowiąc bardzo istotny segment finansów publicznych. Dominujący udział w łącznych dochodach i dotacjach stanowiły fundusze funkcjonujące w ubezpieczeniach społecznych (FUS, FE-R). W 1994 r. nie zrealizowano przedsięwzięć dla zreformowania systemu ubezpieczeń społecznych.

Biorąc pod uwagę przepis art. 18 ustawy - Prawo budżetowe ("zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie ustawy"), Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że państwowe fundusze celowe funkcjonowały w 1994 r. na podstawie ustaw. Zadania ciążące na funduszach nie zdejmowały jednak z państwa obowiązków w zakresie: ubezpieczeń społecznych, ochrony środowiska, opieki nad środowiskami kombatanckimi, ochrony gruntów rolnych, opieki nad osobami niepełnosprawnymi, ani w zakresie problemów związanych z bezrobociem.

W rzeczywistości państwowe fundusze celowe, przejmując ponad 21% PKB, miały znacznie większą swobodę - niż jednostki budżetowe - w dysponowaniu środkami finansowymi, bez konstytucyjnej odpowiedzialności za realizację zadań państwowych. Źródła zasilania funduszy celowych nie są adekwatne do rozmiarów i kosztów zadań finansowanych w ich ramach. Obok funduszy "niedofinansowanych" (np. FUS) występują fundusze, które coraz mniejszą część posiadanych środków przeznaczają na działalność statutową, a znaczną część przetrzymują w formie lokat w bankach lub wykorzystują na rynku kapitałowym (np. NFOŚiGW).

Podobnie jak w 1993 r., w 1994 r. nie zostały podjęte wystarczające działania przez zarządy funduszy dla uzyskania należnych dochodów.

Zaległości w pozyskiwaniu dochodów rosły, a działania egzekucyjne były mało skuteczne. Po stronie wydatków, zwłaszcza w funduszach nie dotowanych, stwierdzano brak należytej dbałości o efektywność wydatkowanych środków. Brak rozporządzenia Ministra Finansów określającego szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych (które powinno być wydane na podstawie art. 18 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe) sprzyjał rozszerzaniu się swobody w dysponowaniu środkami funduszy celowych.

Stwierdzono wiele przypadków nieprzestrzegania przez dysponentów budżetowych zasady wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania (art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budżetowe). Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że zmiany dokonane w 1994 r. w ustawie - Prawo budżetowe oraz przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344, ze zm.) wpłyną na podniesienie efektywności wydatków państwowych w 1995 r. Dalsza poprawa sytuacji wymaga zrealizowania postulatów dotyczących szerszych zmian w ustawie - Prawo budżetowe.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli i analizy wykonania budżetu w 1994 r. - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - uzasadnione jest sformułowanie następujących wniosków:

1. Rada Ministrów winna egzekwować od dysponentów głównych - w trakcie roku budżetowego - wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wykorzystania środków państwowych wydatkowanych z budżetu państwa, z funduszy celowych i przez jednostki gospodarki pozabudżetowej oraz przestrzegania przez podległe jednostki zasad gospodarki finansowej i dyscypliny budżetowej. Dla podniesienia skuteczności nadzoru niezbędna jest poprawa działania kontroli wewnętrznej.
2. Konieczne jest ustawowe uregulowanie statusu Skarbu Państwa jako osoby prawnej, zasad jego reprezentowania oraz gospodarowania majątkiem państwowym (wniosek stawiany przez NIK także w latach poprzednich).
3. Konstruowanie budżetu państwa powinno dawać obraz konkretnych efektów, jakie uzyska państwo w wyniku realizacji budżetu. W perspektywie konieczne wydaje się wypracowanie dłuższych niż roczne, prognoz makroekonomicznych. Znacząca część zadań państwowych wymaga finansowania w cyklu znacznie przekraczającym rok budżetowy. Roczne budżety mogłyby stanowić określony etap dochodzenia do celów długookresowych.
4. Wciąż pozostaje aktualny - wymagający systemowego rozwiązania - problem rosnących kosztów obsługi długu publicznego. Coroczne deficyty i relatywnie wysoka inflacja problem pogłębiają. Koszty obsługi długu krajowego i zagranicznego pochłonęły w 1994 r. 13,4% budżetu, a w niedalekiej przyszłości mogą stać się realnym zagrożeniem dla systemu finansowego państwa.
5. Zbliżone konsekwencje - do długu publicznego - mogą wywołać obciążenia budżetu dotacjami do ubezpieczeń społecznych. Przeznaczenie przez budżet państwa prawie 21% wydatków na cele ubezpieczeń społecznych dowodzi konieczności reformy tej sfery, zwłaszcza w zakresie zasad zasilania tych funduszy.

6. Rozmiary zaległości podatkowych i niepodatkowych oraz zaległości wobec funduszy celowych wymagają poprawy skuteczności działania, ale i warunków pracy, w tym wdrożenia komputeryzacji służb skarbowych i celnych. Skala tych zaległych należności wskazuje na potrzebę przeprowadzenia przez Rząd analizy obciążeń fiskalnych i wpływu tych obciążeń na rozmiary zaległości. Obniżanie udziału w strukturze dochodów budżetowych wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych - przy występującym od prawie 3 lat wzroście gospodarczym - jednoznacznie wskazuje na znaczne rozmiary działalności nie opodatkowanej.

Najwyższa Izba Kontroli, powtarzając wniosek zawarty w informacji z kontroli funkcjonowania aparatu skarbowego, uważa za konieczne przedstawianie Sejmowi przez Ministra Finansów corocznego wykazu dofinansowania udzielonego konkretnym podatnikom w postaci indywidualnych ulg i zwolnień. Pożądane jest także przeanalizowanie podstaw prawnych zawartych w ustawie o zobowiązaniach podatkowych określających zakres uznaniowego działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przypadkach udzielania ulg i zwolnień. Kwestie te powinny być szczególnie wnikliwie zbadane w ramach prac nad nową Ordynacją Podatkową.

7. Konieczne jest pilne zdyscyplinowanie gospodarki finansowej funduszy celowych. Poprzez dochody własne oraz dotacje z budżetu państwa fundusze celowe przejęły w 1994 r. ponad 21% PKB. Stanowiąc istotny podmiot finansów publicznych fundusze celowe ograniczały funkcje budżetu państwa. Z tych też względów nie jest zasadne dalsze zwiększanie zadań finansowanych za pośrednictwem funduszy celowych.
8. Istotne znaczenie dla finansów państwa mają procesy transformacji gospodarki. Dla ich przyspieszenia, zwiększenia skuteczności oraz minimalizowania negatywnych skutków, celowe byłoby:
- szybkie wdrożenie powszechnej prywatyzacji,
 - rozstrzygnięcie spraw związanych z reprivatyzacją mienia,
 - stosowanie na szerszą skalę procedur sanacyjnych przedsiębiorstw,
 - podjęcie prac nad spójnym sposobem wykorzystania środków finansowych uzyskiwanych z prywatyzacji.

9. Nadal aktualne pozostają, wielokrotnie zgłaszane przez Izbę (np. w przesłanym Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów opracowaniu "Problemy z zakresu Prawa budżetowego", NIK, D.Pr. 027-189-94/WWJG, Warszawa, 22 kwietnia 1994 r.), wnioski dotyczące potrzeby nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, w tym rozstrzygnięć:

- kwestii charakteru prawnego budżetu państwa oraz "dyrektywności" limitów wydatków budżetowych,
- przeniesień środków budżetowych z wydatków bieżących na inwestycyjne,
- całego wężła problemów związanych z dotacjami budżetowymi,
- zagadnień naruszania dyscypliny budżetowej, w szczególności odpowiedzialności ministrów (kierowników urzędów centralnych),
- szczególnych zasad gospodarki finansowej w resortach spraw wewnętrznych, obrony narodowej oraz jednostkach naukowych i badawczo-rozwojowych.

Przynajmniej niektóre problemy, budzące - zdaniem Izby - wątpliwości, mogłyby być rozstrzygnięte, gdyby uprawnione organy w pełni wykonały upoważnienia Prawa budżetowego do wydania aktów wykonawczych. Zastrzeżenia, w tym, względzie wywołują, przede wszystkim, zbyt wąskie uregulowania wytycznych w sprawie zasad realizacji budżetu państwa (art. 39 ust. 1) i szczegółowych zasad i trybu wykonania budżetu państwa (art. 42 ust. 2 Prawa budżetowego).

Dyrektor
Zespołu Finansów i Budżetu


Wojciech Jasiński

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Janusz WOJCIECHOWSKI

