

**Opinia na temat wykonania budżetu państwa w 2001 r. w cz. 19 – Budżet,
finanse publiczne i instytucje finansowe**

Dochody

Dochody w cz. 19 wykonano w kwocie 126.571.187 tys. zł – niższej o 7,4% (10,2 mld zł) od kwoty przewidywanej w ustawie budżetowej (z uwzględnieniem nowelizacji) – głównie ze względu na niższe dochody podatkowe. W stosunku do planu w pierwotnym brzmieniu (w wersji marcowej) dochody w cz. 19 były niższe o 18,8 mld zł (czyli o 12,9%).

Pomijamy to omawiany w „Sprawozdaniu..” rządowym i „Analizie...” NIK problem zmiany sytuacji gospodarczej i rozbieżności pomiędzy prognozami makroekonomicznymi i rzeczywistym rozwojem sytuacji (kwestie makroekonomiczne są przedmiotem odrębnych opinii), ograniczając się w zakresie dochodów „ogólnobudżetowych” do zasygnalizowania najistotniejszych faktów.

- 1) zarówno dochody podatkowe ogółem, jak i dochody z poszczególnych podatków wykonano znacznie poniżej planu (po nowelizacji) – od 3,6% (VAT) poprzez 7,1% (akcyza) i 8,5% (podatek dochodowy od osób fizycznych) do 19,7% (podatek dochodowy od osób prawnych) i 38,0% (podatek od gier). W stosunku do planu przed nowelizacją (w zmienionych pozycjach) ubytki te są relatywnie większe¹;
- 2) kwotowo (w odniesieniu do znowelizowanej ustawy) najpoważniejsze skutki miały ubytki w podatku dochodowym od osób prawnych (3.249,7 mln), w akcyzie (2.201,8 mln), podatku od osób fizycznych (2.174,5 mln) i VAT (1.982,7 mln)²;

¹ Zob. tabela w: NIK, „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., część 19 (...), str. 18.

² Proporcje kształtują się odmiennie w odniesieniu do ustawy budżetowej przed nowelizacją – najwyższy kwotowy ubytek ma miejsce w podatkach pośrednich (w VAT o 7.358,3 mln i akcyzie o 4.301,6 mln zł), w podatku od osób prawnych (4.369,4 mln) i fizycznych (bez zmian - 2 174,5 mln zł).

- 3) dochody podatkowe były nominalnie o 0,5% niższe od uzyskanych w 2000 roku (co oznacza realne zmniejszenie o 5,6%)³;
- 4) oprócz zewnętrznych przyczyn niewykonania dochodów wystąpiły również trudności w sferze ich planowania. Problemy te występowały już wcześniej, w „łatwiejszych” pod względem warunków gospodarczych latach. Należą do nich:
 - niezrealizowanie założenia o poprawie ściągłości. W VAT kosztowało to 1,5 mld zł⁴. Ściągłość – mimo odwrotnego założenia – pogorszyła się też w podatku od osób fizycznych;
 - przeszacowanie wartości zmian systemowych w VAT (ubytek około 1 mld zł⁵);
 - zawyżenie przewidywanego wykonania akcyzy w roku bazowym, stanowiącym podstawę szacunków na następny rok⁶.
- 5) na uwagę zasługują też wskazane przez NIK⁷ rozbieżności (powstałe w okresie przygotowywania pierwszej nowelizacji) pomiędzy opracowanymi do założeń budżetowych na 2002 r. na podstawie zaktualizowanych danych prognozami wykonania dochodów podatkowych w 2001 r. i wielkościami przyjętymi w projekcie nowelizacji. Kwoty przewidywane w założeniach do budżetu 2002 były znacznie bliższe ostatecznemu wykonaniu niż kwoty przyjęte w dokonywanej w tym samym czasie nowelizacji ustawy budżetowej 2001, co może oznaczać, że przyczyny ostatecznego (po nowelizacji) przeszacowania dochodów w ustawie budżetowej nie były (albo były tylko w pewnym stopniu) wynikiem nietrafnej prognozy;
- 6) dochody niepodatkowe cechuje wysoka dynamika (wzrost o 61%), głównie ze względu na wyjątkowo wysoką wpłatę z zysku NBP. Dochody jednostek budżetowych były wyższe o ponad 40% tak od planu 2001, jak i od wykonania 2000. Zdecydowanie niższe natomiast były w 2001 r. (o około połowę, zarówno

³ Nominalnie zmniejszyły się jedynie wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (o 21,6%) i mających niewielki udział w strukturze podatków zniesionych (o 15,3%). Wpływy z pozostałych podatków nominalnie wzrosły o 1,5% (PIT), 2,2% (VAT), 5,7% (akcyza) i 10,0% (podatek od gier).

⁴ Zob. materiał resortowy, str. 17, „Informacja...” NIK, str. 24.

⁵ Zob. „Informacja...” NIK, str. 24 oraz str. 18 materiału resortowego.

⁶ Zob. „Informacja...” NIK, str. 25.

⁷ Zob. NIK, „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. część 19 (...), str. 22.

w odniesieniu do planu 2001, jak i do wykonania 2000) dochody z tytułu dywidend;

- 7) w dochodach jednostek budżetowych (w ujęciu zaproponowanym w materiale resortowym⁸) plan został przekroczony o 42,5%, a wyższe od planowanych wpływy wynikały głównie:
- ze zwrotu niewykorzystanych środków niewygasających - zwrócono 232,7 mln zł. Jest to ponad dwukrotnie więcej, niż w 2000 roku;
 - z wyższych od projektowanych o 108,8 mln zł (czyli prawie o $\frac{1}{4}$) wpływów z odsetek od lokat terminowych w NBP. Wpływy te są planowane szacunkowo w oparciu o przewidywane wykonanie w poprzednim okresie. W stosunku do wykonania 2000 r. kwota dochodów z odsetek wzrosła o 11% (przewidywane wykonanie w 2000r. przyjęte do projektu 2001 okazało się niższe od rzeczywistego wykonania o 133 mln zł);
 - z wysokiego wykonania (43,1 mln zł) zaplanowanych w śladowej ilości dochodów z grzywien i kar. O ile trudności z zaplanowaniem tych wpływów w budżecie na 2000 r. były zrozumiałe⁹ (uzyskano wówczas nieplanowane 27,9 mln zł), to w 2001 r. trudno je wyjaśnić;
 - z wyższej niż planowana wpłaty do budżetu ze środków specjalnych - uzyskano 290,7 mln zł – czyli 77,3 mln zł (36%) powyżej pierwotnego planu. Wyższe wpłaty wynikają z wyższych przychodów środków specjalnych oraz z faktu, że w trakcie prac parlamentarnych nad budżetem na 2001 r. zmieniając ustawę o wykonaniu budżetu państwa w 2001 r. (podnosząc odsetek przychodów przekazywanych do budżetu z 15% na 18,5%) nie zmieniono prognozy dochodów z tego tytułu w samej ustawie budżetowej.

Z kolei niższe od planowanych były dochody wykonane z tytułu odpłatności za wytwarzanie znaków akcyzy (około $\frac{1}{3}$ lub 40% planu – w zależności od źródła¹⁰)

⁸ Zostały one odmiennie zagregowane w materiale NIK i w materiale resortowym - w materiale Ministerstwa włączono tu dochody z odsetek od lokat (zob. tabela na str. 27 oraz str. 29-30 materiału resortowego oraz tabela na str. 18 i str. 32 – 34 „Informacji...” NIK).

⁹ Przepisy kodeksu karnego skarbowego umożliwiające nakładanie mandatów karnych i pobieranie zryczałtowanych kosztów postępowania w przypadku dobrowolnego poddania się odpowiedzialności weszły w życie w październiku 1999 roku.

¹⁰ Pomiędzy podawanymi przez NIK i Ministerstwo Finansów dochodami ze sprzedaży znaków akcyzy występuje różnica 7,6 mln zł - por. „Informacja...” NIK, str. 33 oraz materiał resortowy, str. 29.

oraz z tytułu opłat za zezwolenia na prowadzenie gier liczbowych (41% planu, czyli 9,1 mln zł).

Wydatki na działalność służb skarbowych

Wydatki Ministerstwa Finansów wykonano o 5,2% poniżej planu wg ustawy budżetowej i o 6,5% poniżej planu po zmianach. W trakcie roku dokonano też blokady środków (na kwotę 139,7 mln zł), głównie w dziale administracja publiczna, na który przypadło 86% zablokowanej kwoty. Z uwzględnieniem blokady wydatki wykonane wyniosły 99,8% limitu.

Tabela 1. Wydatki w cz. 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe - w latach 1999 – 2001 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001			wyko- nanie / plan	wyko- nanie / plan po zm.	dynamika		dynamika realnie*	
	wykonanie		plan	plan po zm.	wykonanie			2000	2001	2000	2001
Wydatki budżetowe w cz. 19	2 027 262	2 071 030	2 178 398	2 208 686	2 064 836	94,8%	93,5%	102,2%	99,7%	92,8%	94,5%
w tym dz. administracja publiczna (w 2000 r. administracja państwowa)	1 762 719	1 910 263	2 016 027	2 025 150	1 904 653	94,5%	94,0%	108,4%	99,7%	98,4%	94,5%
Wydatki środków specjalnych (bez wpłat do budżetu*)	1 162 192	1 467 978	1 206 583	1 602 069	1 556 247	129,0%	97,1%	126,3%	106,0%	114,7%	100,5%
Administracja publiczna + wydatki środków specjalnych (bez wpłat do budżetu)	2 924 911	3 378 241	3 222 610	3 627 219	3 460 900	107,4%	95,4%	115,5%	102,4%	104,9%	97,1%

* plan po zm. w 2001 uwzględnia wpłatę do budżetu wg wskaźnika ustawowego 18,5%.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999 – 2001, obliczenia własne

Jak wynika z powyższej tabeli wydatki w cz. 19 nominalnie były nieznacznie niższe od wydatków w poprzednim okresie, podobnie jak wydatki w największym dziale, „administracja publiczna”. Realnie natomiast wydatki budżetowe zmniejszyły się o 5,5%. We wcześniejszych latach tendencja była podobna (wydatki budżetowe realnie się zmniejszały), jednak znacznie rosnące wydatki środków specjalnych (pomniejszone o wpłaty do budżetu) powodowały realny wzrost środków ogółem pozostających w dyspozycji Ministerstwa Finansów. W 2001 roku, mimo wciąż wysokiej dynamiki wydatków środków specjalnych, zmiana zasad rozliczenia z budżetem spowodowała pierwsze od kilku lat realne zmniejszenie łącznych wydatków na administrację skarbową (zob. tabela 1).

Dynamikę wydatków na administrację ponoszonych z budżetu przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wydatki na administrację skarbową w 2000 i 2001 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Dynamika	
	2000	2001	nominalnie	realnie
Ministerstwo Finansów (centrala)	61 406	68 694	111,9%	106,0%
wynagrodzenia	40 588	46 235	113,9%	108,0%
pochodne	6 636	7 883	118,8%	112,6%
pozostałe wydatki bieżące i świadczenia	14 182	14 576	102,8%	97,4%
Izby Skarbowe	138 097	138 090	100,0%	94,8%
wynagrodzenia	87 054	93 717	107,7%	102,0%
pochodne	16 321	17 750	108,8%	103,1%
pozostałe wydatki bieżące i świadczenia	34 722	26 623	76,7%	72,7%
Urzędy Skarbowe	1 168 325	1 188 873	101,8%	96,5%
wynagrodzenia	697 353	751 453	107,8%	102,1%
pochodne	136 041	147 268	108,3%	102,6%
pozostałe wydatki bieżące i świadczenia	334 931	290 152	86,6%	82,1%
UKS	312 640	320 492	102,5%	97,2%
wynagrodzenia	228 466	244 553	107,0%	101,5%
pochodne	41 099	44 902	109,3%	103,6%
pozostałe wydatki bieżące i świadczenia	43 075	31 037	72,1%	68,3%
Współpraca z zagranicą	7 597	2 611	34,4%	32,6%
Wydatki ogólnoresortowe	162 732	150 683	92,6%	87,8%
Integracja z UE	2 163	2 988	138,1%	130,9%
Komisje egzaminacyjne	0	124	x	x
Wydatki inwestycyjne	57 303	32 098	56,0%	53,1%
Razem	1 910 263	1 904 653	99,7%	94,5%

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2000 i 2001 r., obliczenia własne

Jeśli idzie o wydatki na poszczególne służby zauważalne są następujące zjawiska:

- we wszystkich czterech przypadkach został co najmniej zachowany nominalny poziom wydatków roku poprzedniego (największy wzrost wystąpił w centrali, w izbach skarbowych wydatki pozostały na poziomie roku 2000);
- nominalnie i realnie wzrosły ponoszone z budżetu wydatki na wynagrodzenia i pochodne;
- ograniczono natomiast zdecydowanie pozostałe wydatki bieżące i świadczenia (łącznie o 15%, realnie o prawie 20%). Najgłębiej – o ponad ¼ - ograniczono te wydatki w UKS, w centrali natomiast wystąpił nieznaczny nominalny wzrost;

- pozostałe wydatki bieżące w poszczególnych latach cechują znaczne zmiany poziomu (np. w 1999 r. miały miejsce głębokie cięcia, w 2000 r. – znaczny wzrost), trudne do zinterpretowania ze względu na ich prezentację w formie zagregowanej. Jednak porównanie tych wydatków w cenach stałych ze średnią z poprzednich pięciu lat potwierdza oszczędnościowy charakter cięć – wyjąwszy centralę (gdzie wydatki te pozostają na poziomie pięcioletniej średniej) w izbach i urzędach skarbowych oraz UKS nastąpiła bardzo głęboka ich redukcja¹¹.

Danych na temat zatrudnienia i wynagrodzeń z uwzględnieniem środków specjalnych dostarcza „Informacja..” NIK (str. 62 - 63). Łączne przeciętne wynagrodzenie (wypłacane z budżetu i środka specjalnego) najszybciej rośnie w centrali (o 8,2%), a następnie w urzędach (o 7,5%) i izbach skarbowych (o 6,6%). Realnie zatem w tych trzech rodzajach jednostek przeciętne wynagrodzenie wzrosło od 1,0% do 2,6%. Jedynie w UKS przeciętne wynagrodzenie wzrosło poniżej inflacji - o 4,7%, co oznacza realne zmniejszenie o 0,8%.

Jeśli idzie o pozostałe wykazane w tabeli 2 wydatki zwracają tu uwagę:

- ograniczenie wydatków ogólnoresortowych (o 7,4%, a w stosunku do średniego pięcioletniego poziomu w cenach stałych – o ponad $\frac{1}{4}$). Stwierdzono tu – podobnie jak w poprzednich latach – problemy z planowaniem¹² – z jednej strony przeszacowano wydatki na druk znaków akcyzy oraz druk i dystrybucję formularzy podatkowych, z drugiej zaś zaplanowano zbyt niskie wydatki na dystrybucję skarbowych papierów i urzędowych blankietów wekslowych. Dodatkowe wydatki (3,1 mln zł) sfinansowano ze środka specjalnego „fundusz premiowy”¹³;

¹¹ Najtańdsza w urzędach skarbowych - o 20%, najdroższa w izbach skarbowych - o 33%. Fakt, że najpoważniejsze zmniejszenie wydatków rzeczowych nastąpiło w izbach skarbowych może być skutkiem przekształceń związanych ze zmianą podziału administracyjnego.

¹² Zob. „Informacja..” NIK, str. 47/48.

¹³ Zgodnie z art. 7 ustawy o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 106 poz. 489 z późn. zm.) środki te „przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych resortu finansów, z wyłączeniem przedsiębiorstw, oraz na premie dla pracowników podległych Ministrowi Finansów, a w szczególności dla pracowników, którzy przyczynili się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów”.

- ograniczenie wydatków na współpracę z zagranicą, co wynika ze znacznego ograniczenia wydatków na składki do organizacji międzynarodowych. Wydatki na podróże zagraniczne wzrosły o 6,8%;
- wysoka dynamika wydatków na integrację z UE;
- ograniczenie prawie o połowę wydatków majątkowych.

Wydatki majątkowe ponoszone są - w znacznie większym stopniu niż z budżetu - ze środków specjalnych. W 2001 r. Ministerstwo Finansów wydatkowało również dodatkowe środki „pomocowe” z Rachunku Dochodów Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego¹⁴, jednak wydatki majątkowe ogółem (z uwzględnieniem wszystkich źródeł budżetowych i pozabudżetowych) mimo to znacznie się zmniejszyły (zob. tabela 2).

Tabela 2. Wydatki inwestycyjne (wykonanie) w 2000 i 2001 r. z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	Dynamika (2001/2002)
Wydatki inwestycyjne Ministerstwa Finansów, w tym:	269 107	184 242	68,5%
budżet państwa*	57 303	32 198	56,2%
środek specjalny**	211 804	101 690	48,0%
środki z PFS***	x	50 354	x

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2000 i 2001 r., Informacje NIK o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 19 za 2000 i 2001 r., obliczenia własne

* z uwzględnieniem wydatków niewygasających

** W wykonaniu 2000 uwzględniono kwotę 74.161 tys. zł wydatkowaną ze środka specjalnego na zakup sprzętu informatycznego.

*** przyjęto kwotę wykonania wg „Informacji...” NIK.

Jak wynika z „Informacji...” NIK¹⁵ wydatki na informatykę ponoszone z budżetu w zostały zrealizowane w bardzo niskim stopniu (w 57%), a w stosunku do wykonania w roku poprzednim kilkukrotnie się zmniejszyły. Wydatki na informatykę sfinansowane w 2001 r. ze środków z Rachunku Dochodów Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego przeznaczone były na utworzenie Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych obejmującego Krajową Ewidencję Podatników i Bazę Dokumentów. Wykonanie tych ostatnich wg NIK („Informacja..”, str. 52) wyniosło

¹⁴ Zob. „Informacja...” NIK, str. 50-52.

¹⁵ Zob. tabela na str. 50.

50.353,9 tys. zł¹⁶. Wydatki na informatyzację – z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania - istotnie się zmniejszyły (zob. tabela 3). Fakt ten należy oceniać w kontekście wykonania planowanych zadań w tej dziedzinie (materiał resortowy nie zawiera szczegółowej informacji na ten temat).

Tabela 3. Wydatki na informatyzację (wykonanie) z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania w 2000 i 2001 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie (tys. zł)		Dynamika
	2000	2001	
Wydatki na informatykę ogółem*	105 106	66 592	63,4%
budżet państwa	30 945	4 652	15,0%
środek specjalny*	74 161	11 586	15,6%
środki z PFS	x	50 354	x
Udział wydatków na informatykę w wydatkach inwestycyjnych ogółem	39,1%	36,1%	x

Źródło: Informacje NIK o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 19 za 2000 i 2001 r., obliczenia własne

* w 2000 r. przyjęto kwotę podaną w „Informacji...” NIK za 2000 rok (str. 49 in fine) – w „Informacji...” za 2001 rok (tabela na str. 51) wykonanie w 2000 r. w poz. VI – wydatki na informatyzację - wykropkowano.

Wydatki ogólnobudżetowe

Pozostałe wydatki Ministerstwa Finansów przeznaczone były na różnego rodzaju zadania „ogólnobudżetowe”, m.in.:

- obsługę długu publicznego – wydatki te wykonano w kwocie o 15,9% niższej od planu po zmianach. Wynikało to ze znacznie (o ponad połowę, kwotowo o 20 mln zł) niższego wykonania wydatków na obsługę długu zagranicznego. Plan w tej ostatniej pozycji został zmniejszony o 4,2 mln zł w związku ze zwiększonymi potrzebami w obsłudze długu krajowego¹⁷. Wydatki na obsługę długu krajowego (po wspomnianym zwiększeniu planu) zostały wykonane prawie w stu procentach;
- dotacje do posiłków w barach mlecznych – wykonano te wydatki w kwocie niższej od planu o 14,8%, co wiąże się ze zmianami systemowymi (m.in. ze zmianą stawki dotacji);

¹⁶ Jest ono niższe o połowę od wykonania wykazanego w załączniku nr 3 sprawozdania rządowego (102.329 tys. zł). Ministerstwo Finansów prawdopodobnie jako wykonaną przedstawia kwotę przekazaną na wyodrębniony rachunek, NIK natomiast kwotę kasowo zrealizowaną.

¹⁷ Zwiększenie wydatków na obsługę długu krajowego wyniknęło ze znacznie wyższego niż pierwotnie zakładano w ustawie budżetowej poziomu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (zob. „Sprawozdanie...” rządowe, Omówienie, tom I, str. 293).

- refundacje ulg w ubezpieczeniach OC i AC dla inwalidów wojennych, wojskowych i innych uprawnionych – konieczne było tu zwiększenie planu o przeniesioną z rezerw kwotę 20 mln zł. Prawie cała kwota (99,9%) z tego rozdziału przypadła PZU S.A. – prawdopodobnie uregulowano w ten sposób należności za lata 1999 – 2001 (okres, gdy wstrzymano wypłaty dla PZU w związku z badaniem przez UKS sposobu rozliczania ulg);
- różnego rodzaju dotacje i uregulowanie zobowiązań Skarbu Państwa (dotacje dla partii politycznych, dopłaty do oprocentowania kredytów rolnych z lat 1991-1993, rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady ludności, wypłaty za rezygnację z zakupu samochodów w ramach przedpłat, odszkodowania). Udział tych wydatków w wydatkach ogółem jest niewielki.

„Gospodarka pozabudżetowa”

Przychody środków specjalnych po raz kolejny okazały się znacznie wyższe, niż planowano w ustawie budżetowej (o 27%, a kwotowo – o 388 mln złotych), podobnie jak wydatki na działalność resortu (pomniejszone o wpłaty do budżetu – zob. tabela 1). Te ostatnie jednak w porównaniu z poprzednim okresem wzrosły w znacznie mniejszym stopniu niż w latach poprzednich (realnie o 0,5%). Ograniczenie wzrostu wydatków środków specjalnych (bez wpłat do budżetu) wiąże się ze zmianą w 2001 r. zasad rozliczeń z budżetem.

W zakładach budżetowych (dwóch ośrodkach szkoleniowych - zob. str. 42 materiału resortowego) zrealizowano nieco niższe od planowanych przychody i nieco wyższe wydatki. W rezultacie na koniec roku odnotowano ujemny stan środków obrotowych. Faktu tego w materiale resortowym nie skomentowano.

Gospodarstwa pomocnicze (zob. str. 48 materiału resortowego) zrealizowały wyższe od planowanych kwoty przychodów i wydatków, co wynikało ze zwiększonych zadań. W formie tej działał Zakład Obsługi Ministerstwa Finansów, ośrodek wypoczynkowo – szkoleniowy oraz zakłady usługowo – szkoleniowe przy jednostkach skarbowych.

Działalność służb skarbowych

Informacje liczbowe dotyczące działalności służb skarbowych zawarte są w pierwszej części materiału „resortowego”. Z porównania ze sprawozdaniem za 2000 r. wynika, że:

1) w urzędach skarbowych

- zmniejszyła się nieznacznie (o 2,3%) liczba przeprowadzanych kontroli podatkowych w podmiotach gospodarczych, zmniejszył się również (o 1 pkt proc., do 14%) udział skontrolowanych podmiotów w liczbie podmiotów zarejestrowanych;
- większość kontroli podmiotów gospodarczych (298 tys., czyli ponad $\frac{3}{4}$) przeprowadzona była u osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i wykonujących wolne zawody. W tej grupie liczba kontroli zmniejszyła się o 5,1%. Zwiększyła się natomiast (o 12,5%) liczba kontroli w innych podmiotach gospodarczych;
- kontrolą objęto 12% (w 2000 r. 13%) podmiotów podlegających kontroli w grupie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz 28% (w 2000 r. 35%) w grupie pozostałych podmiotów gospodarczych;
- wskaźniki efektywności kontroli podatkowej w podmiotach gospodarczych nieznacznie się obniżyły – u osób fizycznych o 1 pkt proc. (do 41%), u osób prawnych i w innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą – o 1,1% (do 30%);
- w materiale resortowym (str. 4) podano również - znacznie niższy niż w podmiotach gospodarczych - wskaźnik efektywności kontroli u pozostałych podatników, który wynosi 15%. Liczba kontroli w tej grupie podatników wyniosła 3,6 mln i prawie dziesięciokrotnie przewyższa liczbę kontroli w podmiotach gospodarczych. Jakie są kwotowe efekty kontroli w poszczególnych grupach podatników nie podano;
- w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych znacznie wzrosła zarówno liczba tytułów wykonawczych „do załatwienia” (o 38,3%), jak i ich kwota (o 34,5%). Liczba „załatwionych” tytułów wykonawczych wzrosła o 16,4%, a ich kwota o 10,3%. Obniżył się natomiast zdecydowanie udział tytułów „załatwionych” w ogólnej liczbie tytułów wykonawczych (z 55% w 2000 r. do 46% w 2001 r.) oraz udział kwoty tytułów „załatwionych” w kwocie ogółem do ściągnięcia (z 50% do 41%);
- w zakresie funkcji orzeczniczej i dochodzeniowej - zwiększyła się liczba prowadzonych przez urzędy postępowań podatkowych (o 8%) oraz liczba wydanych decyzji (o 59%, czyli 650 tys. decyzji). Znacznie wzrosła również

liczba spraw skierowanych do sądu z wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności oraz spraw rozstrzygniętych w drodze postępowania mandatowego (odpowiednio o 61% i 44%);

- w zakresie ewidencji i identyfikacji podatników odnotowano znaczne ograniczenie zadań związanych z VAT w działalności rolniczej (zob. str. 9 materiału resortowego)¹⁸;

2) **w izbach skarbowych** zmiany w stosunku do roku poprzedniego są stosunkowo niewielkie, jednak ich kierunek jest niekorzystny:

- zwiększył się odsetek zaskarżanych decyzji (z 22% do 24,8%),
- zwiększył się odsetek orzeczeń NSA uchylających decyzje izb skarbowych (z 22,5% do 23,7%);
- zmniejszył się odsetek skarg odrzuconych przez NSA (z 69,2% do 68,5%);

3) **w urzędach kontroli skarbowej**

- zmniejszyła się liczba zakończonych kontroli (o 10%), zwiększyła się natomiast kwota ujawnionych zaległości podatkowych (aż o 33,3%, do 4.537,5 mln zł);
- zwiększyła się kwota ujawnionych dotacji pobranych z naruszeniem prawa (o 40,6%, do kwoty 110 mln zł);
- wzrosła ponad dwukrotnie kwota wykrytych naruszeń „prawa budżetowego” (do 2.507 mln zł) oraz prawie dwukrotnie – kwota naruszeń prawa dewizowego (do kwoty 16.442 mln zł).

Kwota dodatkowych wpływów z tytułu należności ustalonych w wyniku działalności służb skarbowych wyniosła 7.376,5 mln zł i wzrosła w stosunku do analogicznej kwoty w 2000 r. o 18,1%. Pewien wpływ na poziom dodatkowych dochodów miała zapewne zmiana przepisów dotyczących sposobu ich określania¹⁹.

¹⁸ Jeżeli idzie o eliminację z obiegu prawnego wadliwych decyzji – brak jest danych szczegółowych. W 2000 r. decyzji takich było 32.514, w 2001 r. podano przykładowo dane dla woj. mazowieckiego – 3.852 uchylonych decyzji.

¹⁹ 29 marca 2001 r. Minister Finansów wydał nowe zarządzenie w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz.Urz.M.F. Nr 3 poz. 16). Katalog wpływów dodatkowych został tam rozszerzony o trzy pozycje: różnicę między kwotami zwrotu podatku wykazanego w deklaracji a jego rzeczywistą wielkością, jeżeli zwrot podatku został wykazany w wysokości wyższej od należnej (§ 2 pkt 1c), pełną kwotę zwrotu podatku wykazaną nienależnie w deklaracji (§ 3 pkt 4) i pełną kwotę dodatkowego zobowiązania podatkowego ustalonego w podatku od towarów i usług (§ 3 pkt 8). Skutki zmian są prawdopodobnie niewielkie – co można wywnioskować z różnicy pomiędzy dynamiką przychodów

Podsumowanie:

- dochody podatkowe wykonano znacznie poniżej planu. Po części wynikało to z przyczyn obiektywnych, wystąpiły jednak również czynniki subiektywne (po stronie planowania i realizacji dochodów), które skłoniły NIK do wydania negatywnej oceny w zakresie dochodów;
- dochody jednostek budżetowych były z kolei znacznie wyższe niż planowano, co wynikało z wysokiej kwoty wpływów nieprzewidzianych lub nie zaplanowanych (z niewykorzystanych wydatków niewygasających, które nie są planowane z założenia, z grzywien i kar), oraz z wyższej wpłaty ze środków specjalnych (tu przyczyny leżały również w braku koordynacji zmian w dwóch projektach ustaw);
- wydatki na działalność administracji skarbowej ponoszone z budżetu nominalnie były nieznacznie niższe od wydatków wykonanych w poprzednim okresie, natomiast wydatki ponoszone ze środków specjalnych wzrosły w stopniu znacznie mniejszym niż w poprzednich latach. Łącznie wydatki na służby skarbowe (z budżetu i środków specjalnych) zmniejszyły się realnie o blisko 3%. Znacznie ograniczono wydatki administracyjno – rzeczowe oraz wydatki majątkowe. W tych ostatnich dostępne były dodatkowe źródła finansowania (PFS);
- w niektórych obszarach działalności służb skarbowych nastąpiło – niekiedy nieznaczne - pogorszenie wskaźników (np. efektywności kontroli podmiotów gospodarczych, egzekucji). Z drugiej strony znacznie wzrosła kwota zaległości podatkowych ujawnionych przez UKS czy też kwota dodatkowych wpływów uzyskanych w wyniku działalności kontrolnej służb skarbowych. Na podstawie danych zawartych w materiale trudno jednak uzyskać odpowiedź na niektóre istotne z punktu oceny efektywności pytania – np. dlaczego urzędy skarbowe wykonują najwięcej kontroli w obszarze o najniższym

„funduszu premiowego” naliczanych jako odpis od „dodatkowych wpływów” i niższą o 1,8 pkt proc. dynamiką tych ostatnich.

„wskaźniku efektywności” (zob. str. 4 materiału resortowego)? Konieczna jest tu - również w kontekście zapowiadanej gruntownej przebudowy służb skarbowych - głębsza analiza (np. przedstawienie danych o kwotowych efektach poszczególnych rodzajów działań kontrolnych w zestawieniu z kosztami ich uzyskania).

Sporządził:

Paweł Zołoteńki