

JACEK KULICKI
styczeń 1994

Ocena wydatków na aparat skarbowy i celny przewidzianych w projekcie ustawy budżetowej na 1994 rok.

Wstęp

Podatki, czyli przymusowe świadczenia pieniężne podmiotów zobowiązanych (osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) na rzecz Skarbu Państwa, a więc podmiotu uprzywilejowanego, stanowią główne źródło dochodów budżetu państwa.

W projekcie ustawy budżetowej na 1994 r. dochody podatkowe zostały zaplanowane w wysokości 505,9 bln zł, co stanowi 82,93% planowanych dochodów budżetu państwa. Wskaźnik ten w roku 1993 wynosił 82,3%, a w latach 1991 - 1992 odpowiednio: 78,5% i 74,98%.

Znacznie mniejsze wpływy zostały zaplanowane z ceł. W projekcie ustawy budżetowej na 1994 r. dochody z ceł stanowią zaledwie 7,4% całości dochodów budżetowych, tj. 45,2 bln zł. Wskaźnik ten w 1993 r. wynosił 7,72%, a w latach 1991 - 1992 odpowiednio 3,3% i 8%.

Dynamika wzrostu planowanych dochodów podatkowych budżetu państwa w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu za 1993 r. wynosi 137,4% i jest o 2,2 punkty procentowe wyższa od dynamiki wzrostu całości dochodów budżetu państwa (135,2%).

Dla porównania dynamika wzrostu wpływów z ceł wynosi 106,9 punktów procentowych przy jednoczesnym obniżeniu wskaźnika udziałów wpływów z tytułu ceł w całości dochodów budżetu państwa z 9,37% w 1993 r. do 7,4% w 1994 r. (w analogicznym okresie wpływy z podatków wzrastają z 80,5% do 82,93%).¹

Jak widać z przedstawionych danych, poziom dochodów budżetu państwa, a co za tym idzie, poziom wydatków (możliwość zaspokajania przez państwo potrzeb społeczeństwa) jest uzależniony, praktycznie w całości, od wielkości wpływów podatkowych, a po części i celnych.

Poziom dochodów podatkowych i celnych zależy natomiast nie tylko od stanu gospodarki państwa, ale również, w bardzo znacznym stopniu, od sprawności służb skarbowych i celnych, a więc:

- a) poziomu wykształcenia pracowników zatrudnionych w aparacie skarbowym i celnym,
- b) wyposażenia pracowników aparatu skarbowego i celnego w instrumenty pozwalające skutecznie egzekwować należne Skarbowi Państwa zobowiązania podatkowe i celne,
- c) odpowiedniego systemu motywacji pracowników służb skarbowych i celnych, na który winny się składać systemy:
 - motywacji finansowej,

¹ W stosunku do przewidywanego wykonania budżetu za 1993 r.

- awansu pracowników wyróżniających się znajomością zagadnień prawnych i ich stosowaniem w praktyce.

Analiza struktury dochodów podatkowych i celnych oraz proponowanych w budżecie środków na aparat skarbowy i celny w kontekście realności osiągnięcia zaplanowanych dochodów.

Z uzasadnienia do ustawy budżetowej na 1994 r. wynika, że planowane na ok 1% produktu narodowego brutto zwiększenie dochodów budżetowych ma się odbyć, przede wszystkim "poprzez rozszerzenie bazy podatkowej, zwiększenie ściągalności podatków z tzw. "szarej strefy" i ograniczenie nieuzasadnionych ulg i zwolnień podatkowych.

Założenie te legły u podstaw zgłoszonych przez Rząd i przyjętych przez Sejm w grudniu 1993 r. zmian w ustawach:

a) z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. nr 11, poz. 50 ze późn. zm.)

b) z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. nr 90, poz. 416 ze późn. zm.),

c) z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. z 1993 r. nr 106, poz.482, z późn. zm.),

d) z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. nr 60, poz. 253 z późn. zm.),

e) z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. nr 108, poz. 486 z późn. zm.),

f) z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz.324 z późn. zm.),

g) z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. nr 72, poz. 359 z późn. zm.),

h) z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. nr 45, poz. 289 z późn. zm.),

oraz ustaw:

a) o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy (z dnia 25 listopada 1993 r.),

b) o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy (z dnia 2 grudnia 1993 r.),

c) o finansowaniu gmin (z dnia 10 grudnia 1993 r.).

Nie podlega dyskusji, że zmiany w systemie podatkowym wynikające z przyjętych przez Sejm nowelizacji zwiększą w znacznym stopniu dochody budżetu państwa z podatków. Sprawą otwartą jest natomiast, czy wzrost wpływów podatkowych będzie możliwy do osiągnięcia w wielkości zaplanowanej przez Rząd w projekcie ustawy budżetowej na 1994 r.

Jako, że tematem opracowania nie jest ocena realności zaplanowanych wpływów budżetowych (ich zwiększenia), problemem tym zajmę się w kontekście proponowanych przez Rząd wydatków na administrację skarbową i celną, wychodząc z założenia, że zamierzonego wzrostu nie są w stanie zapewnić same zmiany w systemie podatkowym i celnym.

Zmianom tym winny towarzyszyć również zmiany w aparacie skarbowym i celnym, jako że, jak już wspominałem we wstępie, poziom dochodów podatkowych i celnych zależy nie

tylko od stanu gospodarki, ale również, w bardzo znacznym stopniu, od sprawności służb skarbowych i celnych, a więc poziomu wykształcenia pracowników zatrudnionych w administracji skarbowej i celnej, wyposażenia ich w odpowiednie instrumenty pozwalające skutecznie egzekwować należne Skarbowi Państwa zobowiązania oraz odpowiedniego systemu motywacji.

Zadawalający poziom administracji skarbowej i celnej można osiągnąć wyłącznie poprzez przeznaczanie odpowiednich sum na jej utrzymanie.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że bez względu na stan gospodarki państwa, dochody podatkowe i celne mogą być relatywnie większe lub mniejsze, w zależności od sprawności służb skarbowych.

Niechęć bowiem do oddawania państwu części dochodu jest - można zaryzykować takie twierdzenie - wprost proporcjonalna do korzystania z opieki i osłony instytucji państwa.

Przestępczość podatkowa i celna w Polsce niewiele różni się od przestępczości za granicą. I tu i tam podstawowym zadaniem służb skarbowych jest wykrywanie oszustw podatkowych i celnych.

Administracja skarbowa i celna nie pełni służebnej roli w stosunku do podatnika, dla którego płacenie podatków nie jest prawem lecz obowiązkiem. Pełni ona natomiast niewątpliwie służebną rolę w stosunku do społeczeństwa.

Jak wynika z przedstawionych w projekcie ustawy budżetowej na 1994 r. danych najpoważniejszą grupę dochodów budżetowych stanowią dochody z podatków pośrednich, a więc podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, podatku importowego oraz podatku od gier (łącznie 258,1 bln zł). Dynamika wzrostu tych dochodów (bez podatku importowego, który zastąpił w 1994 r. podwyższone w roku 1993 cło) w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu za 1993 r. wynosi 137,4%.

Drugą grupę stanowi podatek dochodowy od osób fizycznych. Wpływy z tego tytułu zaplanowano na 157,4%, co daje wzrost, w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu za 1993 r., o 31,2%, przy czym należy zaznaczyć, że wielkość ta odnosi się wyłącznie do podatku stanowiącego dochód budżetu państwa (całość przewidywanych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi 185,2 bln zł, z czego 27,8 bln stanowi dochód gmin).

Trzecią poważną grupę, aczkolwiek znacznie mniejszą od dwóch poprzednich, stanowią dochody z podatku dochodowego i od osób prawnych. W projekcie budżetu na 1994 r. ich wielkość zaplanowano na 81,2 bln zł, co daje wzrost, w stosunku do planowanego wykonania budżetu za 1993 r., o 39,3%, przy czym, podobnie jak w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, wielkość ta odnosi się wyłącznie do podatku stanowiącego dochód budżetu państwa.

Ogółem zaplanowany w projekcie ustawy budżetowej na 1994 r. wzrost dochodów podatkowych ma wynieść 39,3% w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu za 1993 r.

Planowane w projekcie ustawy budżetowej na 1994 r. wpływy z ceł wynoszą 45,2 bln zł, przy czym ich wzrost w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu za 1993 r. wynosi zaledwie 6,9% (w porównywalnych wielkościach w stosunku do 1993 r. - 38,7%).

Warto tu zaznaczyć, że administracja celna pobiera, prócz ceł, również podatek importowy (kwota w budżecie na 1994 r. 22,9 bln zł) oraz podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy od -

towarów i usług importowanych (jego wielkość wyniesie, wg. szacunków rządowych ok 40,5% wpływów z podatku od towarów i usług).

Przyjrzyjmy się jak w kontekście planowanych dochodów budżetowych, a przede wszystkim planowanej dynamiki wzrostu dochodów podatkowych i celnych, przedstawiają się proponowane przez rząd w projekcie ustawy budżetowej na 1994 r. wydatki na aparat skarbowy i celny, porównując jednocześnie te wydatki z planowanymi wydatkami na pozostałe jednostki finansowane z budżetu państwa.

W projekcie budżetu państwa na 1994 r. przewidziano na wydatki bieżące jednostek budżetowych kwotę 256 617,4 mld zł (wzrost o 34% w stosunku do 1993 r.), w tym:

a) wynagrodzenia wraz z pochodnymi 166 270 mld, wraz z zaplanowanymi podwyżkami (wzrost o 37,5% w stosunku do 1993 r.; wzrost przekraczający o 2,5 punktów procentowych wzrost całości dochodów budżetu państwa),

b) pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmujące koszty rzeczowe związane z funkcjonowaniem jednostek oraz realizowaniem przez nie zadań statutowych - 87 993 mld (wzrost o 25% w stosunku do 1993 r.

Na utrzymanie administracji skarbowej (Ministerstwo Finansów, izby skarbowe, urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej) przeznaczono w projekcie budżetu natomiast 5.657.573 mln zł (wzrost w stosunku do 1993 r. o 28,5%, a więc o 5,5 punktów procentowych mniej niż na całą sferę budżetową (34%) i aż o 8,9% mniej niż wzrost dochodów podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa (37,4%; warto w tym miejscu zaznaczyć, że urzędy skarbowe, prócz podatków stanowiących dochód budżetu państwa, pobierają dywidendę oraz należności z niektórych tytułów stanowiących dochody budżetu gmin, a mianowicie: opłatę skarbową, podatek od spadków i darowizn, podatek w formie karty podatkowej opłacany przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, podatek dochodowy od osób prawnych i podatek dochodowy od osób fizycznych - te dwa ostatnie tytuły stanowią dochód budżetu gmin tylko w części).

Koszt ściągnięcia 1000 zł podatku wyniesie w 1994 r. 11 zł, podczas gdy w 1993 r. wynosił 12,12 zł.

Tak znaczne zmniejszenie się kosztu ściągnięcia 1000 zł podatku wynika nie tyle ze zwiększenia dochodów podatkowych, a raczej ze zmniejszenia planowanych wydatków na aparat skarbowy.

Na utrzymanie administracji celnej przeznaczono w projekcie budżetu na 1994 r. łączną kwotę 1 238 300 mln zł (wzrost w stosunku do 1993 r. - 13,9%, jednakże mniej niż na całą sferę budżetową aż o 20,1 punktów procentowych, ale o 7 punktów procentowych więcej niż planowany wzrost dochodów z ceł).

Koszt ściągnięcia 1000 zł cła wyniesie w 1994 r. - 27,39 zł, podczas gdy w 1993 r. wynosił 25,7 zł.

Należy tu jednakże uwzględnić, że urzędy celne naliczają i pobierają, jako płatnicy podatek importowy oraz podatki od towarów i usług oraz akcyzowy od towarów i usług importowanych (łącznie w 1994 r. będzie to około - 76,256 bln zł).

Dla porównania, w projekcie budżetu na 1994 r. planowany wzrost wydatków na funkcjonowanie takich jednostek kontrolnych jak: Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy i Regionalne Izby Obrachunkowe wynosi odpowiednio: 42%, 40,1% i 23,3%.

Struktura planowanych wydatków na aparat skarbowy i celny

Na koszty funkcjonowania:

I. centrali Ministerstwa Finansów przewidziano - 213 535 mln zł, co stanowi 3,77% całości wydatków na aparat skarbowy, w tym:

- 1) na koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 958 pracowników - 135 645 mln,
- 2) na zakup towarów i usług - 77 890 mln zł,

II. 49 izb skarbowych przewidziano - 1 034 378 mln zł, co stanowi 18,28% całości wydatków na aparat skarbowy, w tym:

- 1) na koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 3 783 pracowników - 292 523 mln zł,
- 2) pozostałe wydatki bieżące - 277 855 mln zł,

III. 327 (w tym 7 nowych) urzędów skarbowych - 2 600 351 mln zł, co stanowi 45,96% całości wydatków na aparat skarbowy, w tym:

1) na koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 28 648 pracowników - 1 919 351 mln zł,

2) na zakup towarów i usług - 681 000 mln zł, w tym 190 000 mln, są to koszty związane z rozliczeniem podatku dochodowego od osób fizycznych,

IV. 49 urzędów kontroli skarbowej - 838 745 mln zł, co stanowi zaledwie 14,82% całości wydatków na aparat skarbowy, w tym:

- 1) na koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 6 623 pracowników - 648 745 mln zł,
- 2) na koszty funkcjonowania urzędów - 190 000 mln zł.

Ponadto w wydatkach na aparat skarbowy znajdują się następujące pozycje:

a) koszt druków podatkowych - 250 000 mln zł (4,4% całości wydatków na aparat skarbowy),

b) koszty pocztowe związane z rozliczeniem podatku dochodowego od osób fizycznych - 100 000 mln (1,77% całości wydatków na aparat skarbowy),

c) druk banderol - 580 000 mln zł (10,25% całości wydatków na aparat skarbowy),

d) usługi drukarskie na rzecz Ministerstwa Finansów - 12 248 mln zł (0,2% wydatków na aparat skarbowy),

e) fundusz operacyjny, tworzony zgodnie z art. 36 ustawy o kontroli skarbowej - 10 000 mln zł (0,17% wydatków na aparat skarbowy),

f) inwestycje na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz wykup budynków dla urzędów skarbowych - 464 000 mln zł (8,2% wydatków na aparat skarbowy) - suma ta została ujęta w kwocie przeznaczony na funkcjonowanie izb skarbowych, co oznacza, że w budżecie nie przewidziano inwestycji w urzędach kontroli skarbowej, a więc w pionie zajmującym się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń skarbowych,

g) utrzymanie jednoosobowej placówki zagranicznej w Waszyngtonie - 2 316 mln zł,

h) współpracę naukowo-techniczną z zagranicą - 16 000 mln zł.

V. na koszty funkcjonowania:

1) centrali Głównego Urzędu Celnego - 216 003 mln zł, co stanowi 17,44% wydatków na aparat celny, w tym:

a) 76 736 mln zł na wynagrodzenia wraz z pochodnymi,

b) na pozostałe wydatki bieżące - 39 267 mln zł,

c) na inwestycje (budowa Terminalu towarowych odpraw celnych w Świecku) - 100 000 mln zł,

2) 18 urzędów celnych - 1 006 297 mln zł, co stanowi 81,26% wydatków na aparat celny, w tym:

a) na wynagrodzenia - 683 552 mln zł,

b) na koszty utrzymania urzędów celnych - 332 745 mln zł,

3) współpracę naukowo-badawczą i gospodarczą z zagranicą -16 000 mln zł, co stanowi 1,29% wydatków na aparat celny.

Średnie wynagrodzenie wraz z pochodnymi (ZUS oraz Fundusz Pracy, które obciążają wynagrodzenie 48%) zaplanowano w administracji skarbowej na poziomie ok. 6,2 mln zł miesięcznie na jednego pracownika (dla porównania kwota ta w takich instytucjach kontrolnych jak Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Regionalne Izby Obrahunkowe została zaplanowana odpowiednio na: ok. 26,6 mln zł, 19,7 mln zł i 10,07 mln zł), w tym:

a) centrala Ministerstwa Finansów - ok 11,8 mln zł,

b) izby skarbowe - ok 6,44 mln zł,

c) urzędy skarbowe - ok 5,58 mln zł,

d) urzędy kontroli skarbowej - ok 8,16 mln zł.

Koszty "utrzymania" jednego pracownika wynoszą (uwzględniając wszystkie wydatki na administrację skarbową, wraz z inwestycjami, kosztami druków itd) w administracji skarbowej 11 783 075,5 zł miesięcznie (dla porównania koszty utrzymania takich instytucji kontrolnych jak Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Regionalne Izby Obrahunkowe, w przeliczeniu na jednego pracownika wynoszą miesięcznie odpowiednio: 34 182 300 zł, 25 321 325 zł, 15 341 800 zł), w tym w:

a) centrali Ministerstwa Finansów - 18 574 722 zł,

b) izbach skarbowych (z inwestycjami) - 22 785 664 zł, a bez inwestycji - 12 564 499 zł,

c) urzędach skarbowych - 7 564 085 zł,

d) urzędach kontroli skarbowej - 10 553 437 zł.

Reasumując: pomimo zapowiedzi ze strony Rządu wzmocnienia służb skarbowych, w 1994 r., przy utrzymaniu proponowanych w projekcie wydatków na aparat skarbowy i celny, nastąpi ich dalsza deprecjacja.

Znamiennym jest, że na aparat kontrolny (urzędy kontroli skarbowej) przewidziano w projekcie budżetu kwotę znacznie niższą niż na utrzymanie izb skarbowych, które wyłącznie sprawują nadzór nad urzędami skarbowymi (odpowiednio - bez kosztów wynagrodzeń - 190 000 mln zł (urzędy kontroli skarbowej) i 277 855 mln zł (izby skarbowe) oraz nie przewidziano wydatków na inwestycje.

Oznacza to, że Rząd nie przykładą zbyt wielkiej wagi do roli służb kontrolnych, dzięki którym w roku 1992 wpłynęło do budżetu dodatkowo 13 528 497 mln zł.

Oznacza to również, że pod ogromnym znakiem zapytania stoi realizacja dochodów podatkowych, a co za tym idzie możliwość wywiązania się przez Rząd ze swoich zobowiązań w stosunku do całej sfery budżetowej.

Konsekwencją projektowanych na tak niskim poziomie wydatków na aparat skarbowy i celny może być odejście najwartościowszych pracowników, a co za tym idzie obniżenie skuteczności aparatu skarbowego.

Wydaje mi się, że działania winny iść w zupełnie innym kierunku, a przeznaczenie dodatkowych kwot na utrzymanie aparatu skarbowego przyniesie więcej korzyści niż "strat".